

## Legislación

### *Doctrina*

### Penal

## **1 Introducción al sistema de sanciones del Banco Mundial: régimen sancionador y prácticas sancionables**

Introduction to the World Bank sanctions system: sanctioning regime and sanctionable practices

**IRENE MARTÍNEZ SALTÓ**

*Abogada de Cuatrecasas*

**PALOMA BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ**

*Abogada de Cuatrecasas*

**ISSN 1889-4380**

**Revista Aranzadi Doctrinal 4**

#### Sumario:

##### I. Introducción

##### II. El régimen de sanciones del banco mundial

1. Fundamento: el deber fiduciario del Banco Mundial
2. Jurisdicción y sujetos sancionables
3. El procedimiento sancionador: naturaleza y rasgos característicos
4. Fases procesales
  - 4.1. Investigación
  - 4.2. Resolución en primera instancia (First Tier Review)
    - A. Medidas cautelarisimas («Early Temporary Suspension»)
    - B. Condena en primera instancia («Notice of Sanctions Proceedings») y medidas cautelares («Temporary Suspension»)
    - C. Resolución mediante acuerdo negociado («Settlement Agreement»)

#### 4.3. Resolución en segunda instancia (Second Tier Review)

##### 5. Normas sobre valoración, carga y estándar de prueba aplicables

### III. Las prácticas sancionables

1. Corrupción
2. Fraude
3. Colusión
4. Obstrucción
5. Coerción

### IV. Conclusión

#### RESUMEN:

Características del régimen sancionador del Banco Mundial, incluyendo sujetos sancionables, fases procesales y normas aplicables sobre valoración, carga y estándar de prueba; la definición de las prácticas sancionables

**PALABRAS CLAVE:** Banco Mundial - Integridad - Sistema de sanciones - Corrupción - Fraude

#### ABSTRACT:

Characteristics of the World Bank sanctions regime, including the respondents, the phases of the sanctions process and the rules of evidence; the definition of the sanctionable practices

**KEYWORDS:** World Bank - Integrity - Sanctions system - Corruption - Fraud

**Fecha recepción original:** 1 de Marzo de 2021

**Fecha aceptación:** 4 de Marzo de 2021

## I. INTRODUCCIÓN

Este año se cumplen 20 años desde que se creó la Vicepresidencia de Integridad Institucional del Banco Mundial (*Integrity Vice Presidency* o “INT”)<sup>1)</sup>, entre cuyas funciones destacan la de investigar las denuncias de fraude, corrupción y otras irregularidades en las operaciones financiadas por el Grupo Banco Mundial<sup>2)</sup>, así como la de incoar el correspondiente procedimiento de sanciones cuando tales alegaciones resultan fundadas. Durante este tiempo, INT ha jugado un papel fundamental no sólo en la tarea de fiscalizar los proyectos financiados cada año por el Banco Mundial en países en desarrollo, garantizado que los fondos desembolsados se usan para los fines previstos, sino también en la misión de prevenir y combatir la corrupción y el fraude a nivel global.

El sistema de sanciones tiene precisamente ese doble objetivo: por un lado, el de prevenir conductas irregulares informando a las empresas que se presentan a los concursos de las “reglas del juego” y de las posibles consecuencias en caso de incumplimiento y, por otro lado, el de combatir esas conductas imponiendo sanciones que pueden llegar a ser extremadamente gravosas a aquellas empresas que infringen las directrices del Banco Mundial. Hasta la fecha, el Banco Mundial ha impuesto sanciones a más de 1.000 compañías e individuos. Solo en el ejercicio 2020<sup>3)</sup> han sido sancionadas 49 empresas e individuos y han sido reconocidas 72 inhabilitaciones cruzadas provenientes de otros bancos multilaterales de desarrollo<sup>4)</sup>.

Una sanción del Banco Mundial puede conllevar, entre otras consecuencias, la inhabilitación para participar en proyectos y operaciones financiados por este organismo durante un período de tiempo determinado, así como la inclusión en una “lista negra” de acceso público, en la que se incluyen los nombres de las empresas e individuos sancionados, los años de inhabilitación y las prácticas objeto de sanción. Asimismo, el Banco Mundial difunde una nota de prensa con los

detalles de cada sanción impuesta, ya sea como consecuencia de un proceso de litigación o de un acuerdo de resolución negociada alcanzado con la empresa o el individuo en cuestión. Dependiendo de las características de cada caso, el sujeto sancionado puede quedar obligado también al pago de una restitución, cuyo importe puede ascender a varios millones de dólares.

A la vista de lo anterior, antes de embarcarse en cualquier proyecto financiado por el Banco Mundial resulta imprescindible ser conocedor de los principales elementos que configuran su sistema de sanciones. Este artículo tiene como objeto exponer, en primer lugar, los rasgos procesales característicos del régimen sancionador desarrollado por el Banco Mundial y, en segundo lugar, las particularidades sustantivas de las conductas que pueden desencadenar el inicio de dicho procedimiento.

## II. EL RÉGIMEN DE SANCIONES DEL BANCO MUNDIAL

### 1. FUNDAMENTO: EL DEBER FIDUCIARIO DEL BANCO MUNDIAL

Como corolario de la misión del Banco Mundial de poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida surge su deber de asegurar que los recursos asignados a los préstamos y demás financiación concedida por la organización se utilicen efectivamente para la finalidad para la que fueron concebidos. Este deber, conocido como deber fiduciario (*fiduciary duty*), se encuentra expresamente recogido en sus textos fundacionales<sup>5)</sup> y constituye la base jurídica sobre la que se asienta el régimen de sanciones desarrollado por dicha institución financiera.

El deber de custodiar el destino de la financiación asignada al desarrollo encarna así el “bien jurídico” protegido por el régimen sancionador del Banco Mundial y constituye el fundamento de su legitimidad para imponer sanciones –principalmente a través de la inhabilitación para participar en proyectos financiados por el grupo (*debarment*)– a aquellos sujetos que prostituyan la disposición de tales recursos.

De igual manera, el deber fiduciario del Banco Mundial define los propios límites de su autoridad. Así, el Banco Mundial no dispone de poder para sancionar cualquier conducta ilegítima relacionada con los proyectos que financia –como la defraudación fiscal de los recursos otorgados–, sino únicamente aquellas prácticas orientadas a tergiversar el rumbo de los fondos destinados al desarrollo y, en concreto, aquellas conductas taxativamente definidas por la propia institución como “prácticas sancionables” (*sanctionable practices*).

### 2. JURISDICCIÓN Y SUJETOS SANCIONABLES

Del deber fiduciario del Banco Mundial se infiere la extensión de su jurisdicción, en principio, a cualquier persona física o jurídica receptora de los recursos proporcionados por dicha institución y, en esa medida, responsable de la legitimidad de su destino<sup>6)</sup>.

No obstante, ante la generalidad de esta máxima, cuyas bases se encuentran difuminadas en diferentes directivas y procedimientos del Banco Mundial<sup>7)</sup>, los mismos textos normativos se remiten a las disposiciones específicamente aplicables a cada proyecto concreto para fijar la proyección de su jurisdicción *in personam* en cada caso<sup>8)</sup>. La falta de un cuerpo jurídico homogéneo y unificado y la necesidad de acudir a las distintas regulaciones aplicables en función de la casuística –no solo en materia de jurisdicción sino también en relación con cuestiones sustantivas, como la definición de las conductas sancionables, tal como se expondrá más adelante– constituyen una de las principales críticas formuladas por la doctrina al régimen de sanciones de Banco Mundial<sup>9)</sup>.

Más evidente resulta delimitar el elenco de sujetos sancionables por el Banco Mundial en negativo, en la medida en que la propia organización excluye la posibilidad de imponer sanciones a los países miembros de dicha institución financiera (“Estados Miembros”) y, en consecuencia, a los funcionarios públicos de cualquier nivel y a las entidades públicas nacionales de los países destinatarios de su financiación<sup>10)</sup>. Esta exclusión se asienta en el respeto a la soberanía de los Estados Miembros –a la vez prestatarios– del Banco Mundial, así como en la posibilidad de

responder a las eventuales conductas ilícitas de los poderes públicos nacionales por medio de otros mecanismos, entre los que destaca la posible remisión de las informaciones obtenidas por el Banco Mundial a las autoridades domésticas de los Estados Miembros (*referral reports*) cuando sus investigaciones revelen potenciales infracciones de la legislación nacional<sup>11</sup>.

Sin perjuicio de la mencionada necesidad de acudir a la normativa aplicable a cada proyecto para delimitar el ámbito subjetivo del régimen sancionador en cada caso concreto, es importante tener en cuenta algunas particularidades que pasan a menudo desapercibidas.

En primer lugar, la potestad sancionadora del Banco Mundial no se limita a aquellos sujetos efectivamente receptores de su financiación –es decir, a los adjudicatarios de los contratos financiados por la organización–, sino que alcanza a todos los individuos y entidades participantes en cualquier licitación promovida por el Banco Mundial, por cuanto la sola concurrencia conlleva la aceptación de las cláusulas que habilitan la potestad investigadora y sancionadora de la institución.

En segundo lugar, las sanciones aplicables al infractor de la normativa del Banco Mundial pueden imponerse igualmente a las entidades y personas “afiliadas” (*affiliates*)<sup>12</sup>, así como a los sucesores (*successors*) del sujeto sancionado, con el fin de impedir de esta manera la fraudulenta elusión de posibles responsabilidades.

En tercer lugar, el régimen sancionador del Banco Mundial no se circunscribe a los licitadores o contratistas en sí, sino que abarca también a los agentes, subcontratistas, consultores y otros terceros contratados –*de iure* o *de facto*– para trabajar en cualquier aspecto relacionado con los proyectos financiados por la institución, incluso aunque dicho sujeto carezca de un nexo contractual directo con el Banco Mundial<sup>13</sup>. La prolongación de su jurisdicción más allá de sus vínculos contractuales ha sido interpretada de manera ciertamente extensiva, generando con ello no solo lógica incertidumbre sobre la posición de los sujetos que desempeñan un rol completamente tangencial en tales proyectos, sino razonables interrogantes acerca de la naturaleza “meramente contractual” del régimen de sanciones del Banco Mundial<sup>14</sup>.

### 3. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: NATURALEZA Y RASGOS CARACTERÍSTICOS

El procedimiento sancionador del Banco Mundial es un proceso cuasi-jurisdiccional que prevé la imposición de un elenco determinado de sanciones<sup>15</sup> a los sujetos que cometan un listado tasado de conductas en relación con los proyectos financiados por la institución<sup>16</sup>.

Aunque se autodefine como un régimen de naturaleza administrativa<sup>17</sup>, parece evidente que algunos de los rasgos distintivos del procedimiento sancionador del Banco Mundial se asemejan a los característicos del orden penal. De entrada, dicho procedimiento se dirige a investigar la existencia de prácticas generalmente constitutivas de delito a nivel nacional –castigadas por la vía penal en la mayoría de Estados Miembros–, con el fin de determinar la identidad de sus responsables e imponerles las correspondientes sanciones. En este sentido, a pesar del propósito “no punitivo” con el que se definen dichas sanciones<sup>18</sup>, las mismas pueden conllevar consecuencias tan gravosas –tanto desde el punto de vista económico como reputacional– como las penas derivadas de cualquier procedimiento penal de ámbito nacional<sup>19</sup>. Además, no es raro que las conductas investigadas por los cauces del procedimiento administrativo sancionador del Banco Mundial puedan ser a la vez objeto de procesos judiciales de naturaleza penal en los Estados Miembros –máxime cuando la propia normativa del Banco Mundial prevé la remisión de sus pesquisas a las autoridades domésticas en casos de posible infracción de la legislación nacional–.

Así, a pesar de la vehemencia con la que el Banco Mundial enfatiza el carácter administrativo de su procedimiento sancionador –y la consiguiente dispensabilidad de ciertas normas y derechos que presiden habitualmente los procesos penales<sup>20</sup>–, dicho régimen contiene rasgos de naturaleza cuanto menos “híbrida” que lo aproximan a los ordenamientos penales del ámbito nacional y que requieren, en esa medida, la observancia de ciertas garantías procesales (*due process*) también en el marco del procedimiento de sanciones del Banco Mundial<sup>21</sup>.

## 4. FASES PROCESALES

El procedimiento sancionador del Banco Mundial puede dividirse en tres fases principales: fase de investigación, resolución en primera instancia (*first tier review*) y resolución en segunda instancia (*second tier review*).

### 4.1. Investigación

El Banco Mundial dispone de un canal de denuncias *online* a través del cual cualquiera puede reportar, de manera potencialmente anónima y en todo caso confidencial, posibles irregularidades e infracciones de su normativa<sup>22</sup>. Cualquier indicio de fraude, corrupción u otras “prácticas sancionables” relativas a los proyectos financiados por la institución –conocido a través de dicho canal o por cualquier otra vía– se remite a INT para su debida investigación.

Para llevar a cabo dicha investigación, INT se sirve generalmente de los derechos de auditoría (*audit rights*) incluidos en el contrato o licitación en cuestión para requerir abundante información a cualquiera de las partes relacionadas con el proyecto, incluyendo los licitadores, agentes, consultores o cualquier tercero implicado en su desarrollo, diseño o promoción<sup>23</sup>. INT suele solicitar esta información a través del envío de una carta de auditoría (*audit letter*) al individuo o entidad investigado, y su petición puede abarcar tanto el requerimiento de todo tipo de documentación relativa al proyecto –incluyendo la contabilidad, contratos y registros de la compañía, así como los correos electrónicos, mensajes de texto y cualquier otro tipo de comunicación mantenida por sus representantes, etc.–, como la entrevista *in situ* de los posibles responsables y testigos de las conductas investigadas.

La función investigadora de INT se ha asimilado a la comúnmente realizada por la Fiscalía y otras agencias gubernamentales de las jurisdicciones domésticas por cuanto se dirige a dilucidar la concurrencia de indicios de conductas sancionables y a determinar la identidad y el grado de responsabilidad de sus autores, debiendo valorar para ello todas las evidencias disponibles, tanto las inculpatorias como aquellas susceptibles de exculpar o mitigar la responsabilidad de los sujetos investigados<sup>24</sup>. No obstante, las prerrogativas investigadoras de INT difieren de las de la Fiscalía, la Policía y otros agentes de autoridad domésticos en la medida en que las pesquisas de INT se asientan en la información y documentación voluntariamente proporcionada por las partes investigadas, careciendo INT de la autoridad o facultades coercitivas necesarias para requerir el suministro de dicha información por la fuerza<sup>25</sup> –sin perjuicio de la facultad de INT para acusar a la entidad investigada de “obstrucción” en el caso de negarse a proporcionar la información solicitada, como más adelante se expondrá–.

Las investigaciones realizadas por INT suelen extenderse entre 12 y 18 meses, aunque el plazo varía dependiendo de la magnitud y complejidad del proyecto investigado<sup>26</sup>. En aquellos casos en que la investigación desarrollada por INT arroja indicios “suficientes”<sup>27</sup> de la comisión de una o más prácticas sancionables cometidas en un proyecto del Banco Mundial, INT puede perseguir la imposición de sanciones a los individuos y entidades responsables (*respondents* o “investigados”) a través de dos posibles vías: bien alcanzando un acuerdo de resolución negociada (*settlement agreement*) con los sujetos investigados y pactando con ellos los hechos, cargos y sanciones aplicables, o bien, cuando la negociación resulte imposible o infructuosa, formulando la acusación o “pliego de cargos” (*statement of accusations and evidence*) contra los investigados, en cuyo cuerpo se deberán identificar las conductas sancionables, sus responsables y las evidencias obtenidas al respecto. En cualquiera de los casos, el documento suscrito por INT –el acuerdo negociado o el pliego de cargos– debe necesariamente pasar a la siguiente fase del proceso para su revisión y posible convalidación<sup>28</sup>.

### 4.2. Resolución en primera instancia (First Tier Review)

Por lo general, los documentos resultantes de las investigaciones de INT son fiscalizados por el Oficial de Inhabilitación y Suspensión (*Chief Suspension and Debarment Officer* o “SDO”), que preside la Oficina de Inhabilitación y Suspensión (*Office of Suspension and Debarment* o “OSD”)<sup>29</sup>. Este órgano, que constituye el primero de los dos niveles o instancias que conforman el proceso

sancionador del Banco Mundial, se encarga de analizar la suficiencia de las evidencias recabadas por INT y supervisar su labor investigadora, actuando como asesor legal y garante de las normas aplicables. Sin embargo, la independencia de su rol se ha visto en ocasiones cuestionada a la vista de que el cargo de SDO se desempeña por un empleado interno del Banco Mundial, nombrado por el presidente de la institución, a cuya oficina reporta presupuestaria y funcionalmente<sup>30</sup>.

#### **A. Medidas cautelarísimas («Early Temporary Suspension»)**

En el curso de la investigación realizada por INT –con anterioridad a la formulación del pliego de cargos–, INT puede solicitar al SDO la adopción de una suerte de “medida cautelarísima” consistente en inhabilitar temporalmente y *ad cautelam* al sujeto o sujetos investigados, impidiendo de esta manera su participación en proyectos financiados por el Banco Mundial durante el transcurso de la propia investigación. En estos casos, INT debe presentar las evidencias que fundamenten su solicitud, así como justificar la previsible conclusión de su investigación en el plazo máximo de un año.

El SDO acordará la inhabilitación temporal temprana (*Early Temporary Suspension*) del investigado o investigados cuando considere (i) que existen indicios suficientes de la comisión de las prácticas sancionables denunciadas y (ii) que dichas conductas –de ser eventualmente reportadas a través de un pliego de cargos– serían merecedoras de una sanción de inhabilitación para participar en proyectos del Banco Mundial por un periodo mínimo de dos años. La imposición de la inhabilitación temporal temprana es susceptible de impugnación por parte de su destinatario y su extensión se acota a un plazo de seis meses, renovables a solicitud de INT<sup>31</sup>.

#### **B. Condena en primera instancia («Notice of Sanctions Proceedings») y medidas cautelares («Temporary Suspension»)**

En los casos en que INT concluye su investigación mediante la remisión de un pliego de cargos al SDO y éste entiende, tras analizar el material probatorio, que las conductas reportadas por INT se encuentran suficientemente acreditadas y no están prescritas, el SDO envía una “notificación de procedimiento sancionador” (*Notice of Sanctions Proceedings*; en adelante, “Notificación”) a los sujetos investigados especificando los cargos imputados, las pruebas de cargo consideradas y la sanción “recomendada” para cada investigado<sup>32</sup>.

Cuando la sanción propuesta por el SDO conlleva un periodo mínimo de inhabilitación de más de seis meses, los destinatarios de la Notificación quedan automáticamente inhabilitados para participar en proyectos financiados por el Banco Mundial. Esta inhabilitación temporal (*Temporary Suspension*) se aplica así con efectos inmediatos –independientemente de que la Notificación resulte posteriormente impugnada por sus destinatarios–, al menos hasta la resolución definitiva del asunto en segunda instancia por el órgano superior<sup>33</sup>. Esta suerte de “medida cautelar” fue implementada para reforzar la protección de los fondos del Banco Mundial durante el propio desarrollo del procedimiento sancionador y desincentivar así cualquier posible ánimo dilatorio por parte de los investigados. Aunque la inhabilitación temporal no conlleva difusión pública, esta medida ha sido criticada por un sector doctrinal por cuanto carece de límite temporal explícito y puede en principio prolongarse *sine die* hasta la conclusión definitiva del procedimiento sancionador<sup>34</sup>.

Los sujetos investigados objeto de la Notificación tienen un plazo de 30 días para presentar una “explicación” (*Explanation*) por escrito ante el SDO sobre los motivos por los que discrepan, bien de las conductas o bien de las sanciones recogidas en la Notificación<sup>35</sup>. No obstante, el SDO únicamente retirará la Notificación en los casos en que detecte un error manifiesto u otra evidencia patente de la insuficiente acreditación de sus alegaciones<sup>36</sup>.

La Notificación emitida por el SDO resulta equiparable a una “condena en primera instancia” en la medida en que, si sus destinatarios no impugnan dicha resolución dentro de los 90 días siguientes a su recepción, su silencio se interpreta como una aceptación tácita de la misma, dando paso a la imposición de las sanciones recomendadas por el SDO y a la finalización del procedimiento sancionador<sup>37</sup>. No obstante, los sujetos objeto de Notificación están igualmente legitimados para impugnar dicha resolución ante el órgano superior por medio de una “contestación” (*Response* o

“Contestación”<sup>38)</sup>, cuya presentación desencadena el inicio del segundo nivel o segunda instancia del proceso sancionador del Banco Mundial.

### C. Resolución mediante acuerdo negociado («Settlement Agreement»)

En aquellas ocasiones en que, en lugar de formular un pliego de cargos, la investigación de INT finaliza mediante la conclusión de un acuerdo de resolución negociada con los investigados, el acuerdo propuesto es sometido a revisión por parte del SDO únicamente en el sentido de verificar que el mismo responde a la libre voluntad de las partes implicadas y que sus términos no suponen una manifiesta infracción de la normativa del Banco Mundial<sup>39)</sup>, dando paso, en su caso, a la imposición de las sanciones convenidas y a la terminación del procedimiento sancionador.

La posibilidad de alcanzar un acuerdo negociado permanece abierta a lo largo de todo el procedimiento sancionador y su adopción resulta a menudo la opción más beneficiosa para los investigados, no solo por el desembolso de recursos económicos que generalmente implica cualquier litigación frente al Banco Mundial, sino por la seguridad jurídica que conlleva la posibilidad de pactar las conductas sancionables y sanciones aplicables *ex ante* –pudiendo por lo general beneficiarse de ciertos factores mitigadores de la responsabilidad que también puede reconocer INT durante la investigación, como la cooperación y la adopción temprana de medidas de corrección por los investigados–, evitando así enfrentarse a la incertidumbre de la segunda instancia. Asimismo, mientras que el texto del acuerdo negociado no se hace público<sup>40)</sup>, tanto la Notificación (a la que se ha hecho referencia con anterioridad) como la resolución en segunda instancia (que veremos a continuación) se publican –en aras de una mayor transparencia– en la página web del Banco Mundial.

### 4.3. Resolución en segunda instancia (Second Tier Review)

En aquellos casos en que la Notificación emitida por el SDO es impugnada por sus destinatarios ante el segundo nivel o instancia del proceso sancionador, dicha Contestación se remite a la Junta de Sanciones del Banco Mundial (*Sanctions Board*)<sup>41)</sup>. La composición de este órgano, actualmente constituido por siete miembros externos al Banco Mundial y de perfiles diversos, pretende dotar sus decisiones de las máximas garantías de independencia e imparcialidad.

Aunque la labor realizada por la Junta de Sanciones se define comúnmente como una suerte de “revisión en segunda instancia” (*second tier review*)<sup>42)</sup>, lo cierto es que sus funciones presentan ciertos rasgos distintivos que la separan de los tribunales de apelaciones característicos de las jurisdicciones domésticas<sup>43)</sup>. De entrada, la Junta de Sanciones realiza una revisión completa del asunto, analizando todos los argumentos y evidencias obrantes en la causa *de novo*, sin encontrarse en modo alguno vinculada por la resolución adoptada en primera instancia –ni sobre el *factum*, ni sobre la calificación jurídica, ni sobre las sanciones aplicables–<sup>44)</sup>. En consecuencia, no es descartable que la sanción finalmente impuesta por la Junta de Sanciones pueda resultar más gravosa que la inicialmente recomendada por la OSD. Además, todas las partes involucradas en el proceso –tanto INT como los sujetos investigados– tienen la oportunidad de formular nuevas alegaciones, introducir material probatorio adicional<sup>45)</sup> e incluso solicitar una vista oral para presentar sus argumentos *in voce* ante la Junta de Sanciones<sup>46)</sup>.

Los asuntos fiscalizados por la Junta de Sanciones finalizan con una decisión motivada, por medio de la cual se exponen de manera pormenorizada los hechos analizados y, en su caso, los indicios de culpabilidad valorados contra los investigados y las sanciones impuestas<sup>47)</sup>. Las decisiones emitidas por la Junta de Sanciones fundamentan igualmente las circunstancias modificativas de la responsabilidad –atenuantes o agravantes– tenidas en cuenta a la hora de determinar las sanciones aplicables<sup>48)</sup>. En los casos de “absolución” en los que la Junta de Sanciones concluye que las prácticas sancionables objeto de investigación no han sido suficientemente acreditadas, el procedimiento finaliza sin la imposición de sanción alguna. En caso contrario, la sanción o sanciones dictaminadas por la Junta de Sanciones se imponen automáticamente sobre los investigados.

En todo caso, las decisiones emitidas por la Junta de Sanciones producen efectos inmediatos y son

finales e irrecurribles, sin perjuicio de las acciones que pudiesen emprender las autoridades nacionales ante eventuales vulneraciones de su legislación doméstica<sup>49</sup>).

## 5. NORMAS SOBRE VALORACIÓN, CARGA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA APLICABLES

El régimen sancionador del Banco Mundial se ha definido como un procedimiento eminentemente acusatorio o contradictorio (*adversarial proceedings*) en el que tanto la OSD como la Junta de Sanciones actúan como órganos neutrales, encargados de revisar los argumentos sustantivos y el material probatorio aportados por las partes –INT y los sujetos investigados, respectivamente–<sup>50</sup>. Las partes pueden presentar cualquier tipo de evidencia –incluyendo testimonios de referencia– y los órganos del Banco Mundial disponen de amplia discrecionalidad para valorar la relevancia, materialidad, peso y suficiencia de las mismas<sup>51</sup>.

No obstante, el procedimiento sancionador del Banco Mundial también presenta determinados rasgos propios de los sistemas inquisitivos (*inquisitorial proceedings*) por cuanto la Junta de Sanciones tiene autoridad para llamar e interrogar a testigos, así como para interrogar a los representantes tanto de INT como de los sujetos investigados<sup>52</sup>, pudiendo interpretarse el silencio de las partes o su negativa a contestar a las preguntas formuladas como prueba de cargo en su contra<sup>53</sup>.

De acuerdo con el estándar probatorio aplicable al régimen sancionador del Banco Mundial (*standard of proof*), la comisión de una práctica sancionable se considerará acreditada cuando existan evidencias suficientes como para determinar que “es más probable” que el investigado realizase dicha conducta que lo contrario (*more likely than not*)<sup>54</sup>. Dicho estándar probatorio se ha definido como una mera “preponderancia de prueba” o “balance de probabilidades”.

En cuanto a la “carga de la prueba” (*burden of proof*), esta correspondería inicialmente a INT, residiendo en dicho órgano la responsabilidad de presentar “evidencias suficientes” para inclinar el balance de probabilidades en favor de la ocurrencia de las conductas sancionables investigadas. Sin embargo, la misma normativa del Banco Mundial establece que en el momento en que INT haya alcanzado dicho estándar probatorio, “la carga de la prueba bascula hacia el investigado”, debiendo este demostrar que la probabilidad de que la conducta sancionable investigada no ocurriese es mayor<sup>55</sup>. Sin perjuicio de las críticas que ha motivado la opacidad de dicha fórmula y la dificultad interpretativa que conlleva, lo cierto es que su aplicación ha tenido poca repercusión práctica, pues lo habitual es que la Junta de Sanciones valore conjuntamente la exposición fáctica y argumentativa realizada por INT y por los investigados, concluyendo acerca de la preponderancia de prueba tras el examen simultáneo de sendas tesis dialécticas<sup>56</sup>.

Más polémico resulta sin embargo en la práctica el estándar probatorio del “balance de probabilidades” aplicable al régimen de sanciones del Banco Mundial, tratándose de un estándar probatorio propio de los procedimientos civiles y significativamente más laxo que el estándar probatorio de “más allá de toda duda razonable” (*beyond a reasonable doubt*) característico de los regímenes de naturaleza penal<sup>57</sup>. En efecto, como ya se adelantó, a pesar de la naturaleza formalmente administrativa del procedimiento sancionador del Banco Mundial, el mismo contiene elementos cuanto menos próximos a los característicos del procedimiento sancionador de naturaleza penal, que sin duda justificarían la aplicación de un estándar probatorio más exigente. Dichos elementos se infieren no solo de las consecuencias –*de facto* punitivas– de las sanciones aplicables, sino también de la propia definición de las conductas sancionables, como a continuación se expone.

## III. LAS PRÁCTICAS SANCIONABLES

Como ya se ha apuntado, en el sistema de sanciones del Banco Mundial no existe un único instrumento homogéneo de normas sustantivas, lo cual constituye una laguna importante dentro del sistema de sanciones<sup>58</sup>. En lo que se refiere a las definiciones de las prácticas sancionables, éstas se pueden encontrar en textos diversos, como las *Procurement Guidelines*, las *Consultant Guidelines* y las *Anti-Corruption Guidelines*<sup>59</sup>.



Sin embargo, la norma procesal a la que hemos venido haciendo referencia (*Sanctions Proceedings*), no contiene ninguna definición consolidada de las prácticas sancionables<sup>60</sup>. La ausencia de una definición uniforme en la norma procesal que rige el procedimiento de sanciones ante el Banco Mundial y el hecho de que el propio concepto de conducta sancionable varíe dependiendo del tipo de contrato en el marco del cual ocurrió dicha conducta (y del momento temporal en el cual se produjo), genera evidentemente cierto grado de confusión<sup>61</sup>.

En cualquier caso, las prácticas que el Banco Mundial considera sancionables, es decir, contrarias a las más elevadas normas éticas que han de regir el proceso de contrataciones y de ejecución de los contratos, son cinco: (i) la corrupción, (ii) el fraude, (iii) la colusión, (iv) la obstrucción, y (v) la coerción. Cualquier acción que lleve a cabo un licitante, un proveedor de bienes o servicios, un contratista, un consultor, así como cualquier tipo de agente o subcontratista para influenciar el proceso de contratación o de ejecución de un contrato con el propósito de adquirir una ventaja ilegítima, constituye de acuerdo con los estándares del Banco Mundial una acción impropia y susceptible de ser sancionada a través del procedimiento de sanciones.

A pesar de no existir un solo cuerpo legal consolidado donde poder consultar fácilmente la definición de cada conducta y los elementos que la componen, a continuación se tratará de analizar en qué consiste cada conducta, con base en los textos legales a los hemos hecho referencia previamente (las *Procurement Guidelines*, las *Consultant Guidelines* y las *Anti-Corruption Guidelines*) y en algunas decisiones de la Junta de Sanciones del Banco Mundial en las que se han ido precisando conceptos y determinando el alcance de cada conducta.

## 1. CORRUPCIÓN

“Práctica corrupta” se define en los tres textos legales como aquella de ofrecer, suministrar, aceptar o solicitar, directa o indirectamente, cualquier cosa de valor con el fin de influir inapropiadamente en la actuación de otra persona<sup>62</sup>. Se indica además específicamente que, para los fines de las *Procurement Guidelines* y las *Consultant Guidelines*, “persona” se refiere a un funcionario público (incluyendo a personal del propio Banco Mundial) que actúe con relación al proceso de contratación o la ejecución del contrato. Se trata de un concepto amplio de corrupción, en el que tienen cabida conductas muy variadas.

La Junta de Sanciones del Banco Mundial ha ido arrojando luz, a través de sus resoluciones, sobre ciertos aspectos de la definición de corrupción. Veamos a continuación algunos ejemplos.

En un caso donde se investigaron prácticas irregulares en el marco de un proyecto de suministro de agua en zonas urbanas de Vietnam, la Junta de Sanciones concluyó que la empresa estatal que había sido la adjudicataria del proyecto y había firmado el contrato con el Banco Mundial, había incurrido en una práctica corrupta con el propósito de influir en el proceso de ejecución del contrato. La Junta de Sanciones consideró suficientemente probadas las alegaciones de INT, en virtud de las cuales la compañía finalmente sancionada habría recibido una solicitud por parte de un empleado del Banco Mundial para que contrataran a su hijo, accediendo a ello la compañía. La contratación del hijo del empleado habría constituido un ofrecimiento de una “cosa de valor” para influir en las acciones del empleado del Banco Mundial en el marco de la ejecución del contrato<sup>63</sup>. En aquella ocasión, las expectativas de la compañía finalmente sancionada de conseguir su objetivo como resultado del trato de favor proporcionado al funcionario público se vieron satisfechas, dado que el contrato fue efectivamente extendido con el apoyo del funcionario cuyo hijo había sido contratado. Sin embargo, tal y como ha remarcado la Junta de Sanciones en varias ocasiones, la materialización de la influencia (es decir, que el objetivo perseguido por la acción de influencia indebida sea alcanzado) no es necesaria para considerar que ha habido una práctica corrupta<sup>64</sup>.

En cuanto al posible receptor de la “cosa de valor”, cabe indicar que esta persona no tiene que ser necesariamente (aunque pueda serlo) el mismo funcionario público cuyo actuar se pretenda influenciar<sup>65</sup>. Además, práctica corrupta puede ser tanto aquella en la que se solicita un beneficio para uno mismo como contrapartida a ejercer cualquier tipo de influencia indebida, como también aquella en la que se solicita o se incita a alguien a suministrar algo a un tercero como

contrapartida a que ese tercero ejerza la influencia indebida<sup>66</sup>).

Asimismo, la posible presión que pueda ejercer una compañía sobre otra para que esta última realice un pago indebido a un funcionario público podría llegar a encajar en la conducta de “solicitar cualquier cosa de valor”, de acuerdo con los criterios del Banco Mundial<sup>67</sup>.

## 2. FRAUDE

“Práctica fraudulenta” se define en los tres textos legales como cualquier actuación u omisión, incluyendo una tergiversación de los hechos (*misrepresentation*) que –a sabiendas o de manera imprudente (*knowingly or recklessly*)– induzca o intente inducir a error a otra persona, con el propósito de obtener un beneficio financiero o de otra índole, o para eludir una obligación<sup>68</sup>. El término “persona” vuelve a referirse a funcionario público, mientras que los términos “beneficio” y “obligación” se encuadran dentro del proceso de contratación o de ejecución del contrato.

En este caso, las *Anti-Corruption Guidelines* proporcionan más detalle en cuanto a los conceptos de “*knowingly*” y “*recklessly*”<sup>69</sup>, que constituyen estados mentales de culpabilidad (*mens rea*) traídos de los sistemas jurídicos angloamericanos de Derecho Penal. Según apuntan estas directrices, para actuar “a sabiendas o de manera imprudente”, quien comete el acto fraudulento ha de conocer que la información o la impresión que está transmitiendo es falsa, o bien mostrarse imprudentemente indiferente con respecto a su veracidad. De hecho, según establecen estas directrices, la mera imprecisión de dicha información o impresión, provocada por simple negligencia, no es suficiente para constituir una práctica fraudulenta.

La Junta de Sanciones del Banco Mundial ha ido aprovechando la diversidad de casos de fraude que ha tenido que resolver a lo largo de todos estos años para ayudar en la interpretación de algunos conceptos. Mencionamos a continuación, a modo ilustrativo, algunos ejemplos.

En el marco de un proyecto relativo al desarrollo del sector sanitario en Bangladesh fueron investigadas una serie de prácticas irregulares cometidas tanto durante la fase de licitación como durante la fase de evaluación de ofertas. Hubo varias conductas llevadas a cabo por la empresa y su director general que fueron consideradas fraude y fueron consecuentemente sancionadas, dado que la Junta de Sanciones consideró suficientemente probado que tanto la empresa como su director general habían hecho afirmaciones falsas en su oferta sobre la comisión del agente, aportaron documentos falsificados como prueba de la experiencia que supuestamente tenía la empresa en el sector y facilitaron copias falsificadas de facturas que les habían sido requeridas por la unidad de implementación del proyecto durante el proceso de evaluación de ofertas<sup>70</sup>.

La tergiversación de los hechos puede llevarse a cabo de manera activa, como en el ejemplo anterior, pero también a través de una conducta omisiva. Por ejemplo, en un caso en el que se acabó sancionando a dos empresas y a tres personas físicas dentro de una serie de proyectos del sector sanitario, la Junta de Sanciones concluyó que aquellos que habían firmado las ofertas que fueron presentadas a concurso, incurrieron en prácticas fraudulentas al no informar expresamente sobre los pagos que habría que hacer al consultor especializado en adjudicación de contratos, como comisiones u honorarios<sup>71</sup>.

Como se ha indicado, el propósito que ha de estar detrás de la conducta fraudulenta es el de obtener un beneficio financiero o de otra índole, o el de eludir una obligación. Un ejemplo de esto último lo encontramos en una decisión de la Junta de Sanciones del año 2016, en la que se consideró que detrás de los informes de progreso mensual falsos que habían sido aportados podía estar la intención de obtener un beneficio económico, pero también la de dar la impresión de que se estaba cumpliendo con una de las obligaciones contractuales (cuando en realidad no se estaba haciendo)<sup>72</sup>.

## 3. COLUSIÓN

Los tres textos legales definen también la “práctica de colusión” de la misma manera<sup>73</sup>. Según estas disposiciones, el término “colusión” hace referencia a un arreglo concertado entre dos o más

personas, diseñado para lograr un fin irregular, tal como influir indebidamente en las acciones de otra persona. Para los fines de estas normas, el término “personas” se refiere a los participantes en el proceso de contratación (incluyendo a funcionarios públicos) que intentan, ya sea ellos mismos o a través de otra persona que no participe en el proceso de contratación o selección, simular competencia o establecer precios de contratación a niveles artificiales y no competitivos, o están enterados de los precios de oferta de cada licitante o de otras condiciones.

Con independencia de esta definición más bien técnica, cabe mencionar algún ejemplo de lo que la Junta de Sanciones del Banco Mundial ha venido entendiendo por “arreglo concertado” y “fin irregular”.

Por ejemplo, en 2019 la Junta de Sanciones tuvo que resolver un caso en el que había habido un proceso de licitación en el marco de un proyecto de producción y distribución de tarjetas de identificación inteligentes en Bangladesh. Una compañía tecnológica extranjera había presentado una oferta identificando a una compañía local como su único subcontratista. Por su parte, esta empresa local subcontratista había llegado a un acuerdo con una compañía proveedora establecida en una jurisdicción extranjera. Pues bien, la empresa local subcontratista y su director general fueron sancionados por la Junta de Sanciones, al considerar esta suficientemente probado que ambos habían incurrido en prácticas sancionables (de colusión, corrupción y obstrucción, en el caso de la compañía, y de colusión y corrupción, en el caso del director general). En lo que se refiere a la conducta de colusión, la Junta de Sanciones consideró que se había llegado a un acuerdo con las dos empresas extranjeras (el licitante principal y el proveedor) de cara a conseguir información confidencial sobre las especificaciones técnicas incluidas en el pliego de licitación y poder así amañar el concurso y preparar una oferta “a medida” para incrementar considerablemente las posibilidades de ganar el concurso. Asimismo, una vez publicado el pliego de licitación, el director general se habría puesto de acuerdo con las dos empresas extranjeras para orquestar las respuestas que la unidad de implementación del proyecto debía dar a las solicitudes de los demás licitantes sobre posibles ajustes en las especificaciones técnicas que habían sido publicadas<sup>74</sup>.

Asimismo, otros casos habituales de colusión son aquellos en los que un licitante se pone de acuerdo con el consultor que ha sido encomendado con la tarea de redactar el pliego de condiciones, para que este último le proporcione información confidencial sobre los requisitos técnicos que está previsto incluir en el pliego, y además añada una serie de requisitos técnicos tan sumamente específicos y adaptados a lo que conviene al licitante en cuestión, que suele lograr descalificar desde el primer momento al resto de participantes en el concurso<sup>75</sup>.

#### 4. OBSTRUCCIÓN

Si INT, durante el proceso de auditoría, valora muy positivamente la cooperación y la voluntad de colaborar por parte de la empresa auditada (pudiendo incluso llegar a tener un efecto mitigante sobre los años de inhabilitación que finalmente se impongan), también es cierto que la otra cara de la moneda la conforma la práctica sancionable de la obstrucción, que básicamente hace alusión a un comportamiento por parte de la empresa auditada consistente no solo en no cooperar, sino, más aún, en obstaculizar el proceso de investigación. Esta obstaculización puede ponerse de manifiesto a través de múltiples conductas, ya sea la negativa a entregar la documentación que le sea requerida a la empresa por INT o la negativa de determinados empleados de ponerse a disposición de este organismo para conceder una entrevista dentro del proceso de auditoría.

La definición de la “obstrucción” como práctica sancionable vuelve a ser prácticamente idéntica en las *Procurement Guidelines*, en las *Consultant Guidelines* y en las *Anti-Corruption Guidelines*<sup>76</sup>. Se trata de aquella conducta consistente en destruir, falsificar, alterar u ocultar deliberadamente pruebas a la investigación, o realizar afirmaciones falsas a los auditores a fin de impedir materialmente que se lleve a cabo la auditoría en relación con presuntas prácticas de corrupción, fraude, coerción o colusión; y/o amenazar, acosar o intimidar a cualquier persona para evitar que revele lo que conoce sobre asuntos relevantes para la investigación y que lleve a cabo la investigación. En general, cualquier actuación dirigida a impedir materialmente el ejercicio de los derechos de inspección y auditoría del Banco Mundial, puede ser considerada una conducta de

obstrucción.

Ejemplos de prácticas obstructivas se encuentran en múltiples decisiones de la Junta de Sanciones. En un caso resuelto en 2018, el director general de una compañía fue sancionado por entregar a INT durante el proceso de auditoría una versión incompleta de los extractos bancarios de la compañía, lo cual fue descubierto por INT al compararlo con una copia de los extractos bancarios de esa compañía que habían conseguido a través de otro canal. Asimismo, se consideró probado que el director general había solicitado expresamente a su banco una copia de los extractos bancarios correspondientes a un período temporal determinado, con la intención de que quedara excluida una transacción de la cual se derivaba la posible existencia de una comisión ilegal al director adjunto del proyecto en cuestión<sup>77</sup>).

La negativa de la empresa a que INT lleve a cabo una auditoría se considera en sí misma una práctica obstructiva. En este sentido, la Junta de Sanciones ha establecido de manera tajante que, en un caso de estas características, INT no tiene que probar específicamente que la negativa de la compañía está motivada sólo y exclusivamente por el deseo de impedir que el Banco Mundial ejerza sus derechos de auditoría. Cualquier empresa que haya presentado una oferta en el marco de un proceso de licitación, aunque no haya resultado adjudicataria del proyecto financiado por el Banco Mundial, ha aceptado contraer una serie de obligaciones contractuales de cara a este organismo, entre ellas la de cumplir con cualquier solicitud de auditoría de INT en relación con la licitación o el contrato de que se trate, así como la de aceptar que cualquier incumplimiento de una solicitud de auditoría puede llegar a ser considerada una práctica sancionable de obstrucción. Por tanto, el mero hecho de que una empresa se niegue a que INT lleve a cabo su auditoría (por ejemplo, ignorando los intentos de INT de ponerse en contacto o intentando postergar su visita) se entiende que está motivado por la intención de impedir el ejercicio de los derechos de inspección y auditoría del Banco Mundial<sup>78</sup>).

## 5. COERCIÓN

La conducta sancionable de “coerción” hace referencia al acto de perjudicar o dañar, o amenazar con perjudicar o dañar, directa o indirectamente, a cualquier persona o a las propiedades de esa persona, con el propósito de influir indebidamente en sus acciones (por ejemplo, en su participación en un proceso de contratación o de ejecución de un contrato)<sup>79</sup>). Como es evidente, el término “persona” se refiere a un participante en el proceso de contratación o en la ejecución de un contrato.

La herramienta de búsqueda de decisiones de la Junta de Sanciones del Banco Mundial no ofrece ningún resultado cuando se intenta localizar alguna resolución en la que se haya analizado la práctica sancionable de “coerción”. Sin embargo, sí se encuentra algún ejemplo entre las resoluciones dictadas por el SDO, que pueden adquirir firmeza en primera instancia cuando el sujeto investigado no ha presentado ninguna explicación<sup>80</sup>). En un caso reciente, resuelto en julio de 2019, el SDO impuso una sanción de inhabilitación de cuatro años a un director de varias compañías que había tratado de intimidar al responsable de una compañía extranjera que participaba en el mismo concurso, para que se retirara del proceso. El responsable de la compañía extranjera había recibido múltiples llamadas y mensajes amenazantes, además de haber sido invitado a una reunión a la que asistieron también miembros de la unidad de implementación del proyecto, de cara a “convencerle” de que la retirada del concurso era la mejor opción para él<sup>81</sup>).

## IV. CONCLUSIÓN

A pesar de que el procedimiento sancionador del Banco Mundial, cuya configuración actual es el resultado de 20 años de reformas encaminadas a mejorar la transparencia y seguridad jurídica del proceso, se autodefinen como un procedimiento de naturaleza administrativa, tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este artículo, el mismo presenta algunas características más propias del procedimiento sancionador de naturaleza penal. Empezando por la propia definición de las prácticas sancionables y terminando por las consecuencias –*de facto* punitivas– de las sanciones aplicables, existen elementos suficientes para afirmar que en un sistema “híbrido” de estas características la estricta observancia de los principios que rigen un proceso con todas las

garantías (*due process*) se torna esencial.

---

## FOOTNOTES

---

1

El Departamento Institucional de Integridad se creó en el año 2001 como unidad independiente encargada de investigar alegaciones de fraude y corrupción relacionadas con proyectos financiados por el Banco Mundial, así como alegaciones relativas a infracciones cometidas por el personal interno de la institución. En 2007, dicha unidad se elevó a la categoría de vicepresidencia, adoptando el nombre de Vicepresidencia de Integridad Institucional y ampliando considerablemente el porfolio de sus investigaciones. Por la propia naturaleza interna de las investigaciones que se llevan a cabo en relación con los empleados del Banco Mundial, dichas investigaciones no serán objeto de este artículo, en el que trataremos exclusivamente aquellas investigaciones de INT relacionadas con proyectos financiados por el Banco Mundial.

---

2

El Grupo Banco Mundial está integrado por las siguientes cinco instituciones: (i) el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); (ii) la Asociación Internacional de Fomento (AIF); (iii) la Corporación Financiera Internacional (IFC); (iv) el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y (v) el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). En este artículo utilizaremos el término “Banco Mundial” para referirnos a todas ellas conjuntamente.

---

3

El ejercicio 2020 abarca el período transcurrido entre el 1 de julio de 2019 y el 30 de junio de 2020.

---

4

En el año 2010, cinco bancos multilaterales de desarrollo (el Grupo Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo y el Grupo Banco Mundial) firmaron un acuerdo que tiene por objeto excluir de la participación en proyectos financiados por cada una de estas instituciones financieras a entidades e individuos que hayan sido sancionados por una de ellas (“*Agreement For Mutual Enforcement of Debarment Decisions*”). Este mecanismo se denomina inhabilitación cruzada o *cross debarment*.

---

5

*IBRD Articles of Agreement*, art. III, secc. 5(b); *IDA Articles of Agreement*, art. V, secc. 1(g).

---

6

*The World Bank Group's Sanctions Regime: Information Note*, p. 16. Nota informativa expedida por el Banco Mundial accesible a través de la página web <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system#3>.

---

7

*Bank Directive: Sanctions for Fraud and Corruption in Bank Financed Projects*, secc. III.B, párr. 2, y *WB, Bank Procedure: Sanctions Proceedings and Settlements in Bank Financed Projects* (“*Sanctions Proceedings*”), secc. III.A, párr. 1.01(c), entre otras regulaciones. Ambas regulaciones son accesibles a través de la página web <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system#3>.

---

8

Por lo general será necesario acudir a los siguientes textos legales, dependiendo del contrato o proyecto de financiación de que se trate, para verificar sobre qué concretas personas y entidades se extiende la facultad sancionadora del Banco Mundial: *World Bank's Guidelines: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits and Grants by World Bank Borrower*; *World Bank's Guidelines: Selection and Employment of Consultants under IBRD Loans and IDA Credits and Grants by World Bank Borrowers*; y *Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants*. En adelante, nos referiremos a estas normas respectivamente como las “*Procurement Guidelines*”, las “*Consultant Guidelines*” y las “*Anti-Corruption Guidelines*”.

---

9

MANACORDA, Stefano y GRASSO, Costantino, *Fighting Fraud and Corruption at the World Bank*, Springer International Publishing, 2018, p. 48.

---

10

Las *Anti-Corruption Guidelines* excluyen expresamente la posibilidad de sancionar a los “Estados Miembros”, concepto que abarca a los “funcionarios públicos y empleados de la Administración nacional o de cualquiera de sus subdivisiones políticas o administrativas, así como las empresas y agencias públicas”.

---

11

Los reportes de información a las autoridades nacionales se asientan en los “informes finales de investigación” (*final investigation reports*) realizados por la unidad investigadora del Banco Mundial y resultan un mecanismo de colaboración cada vez más frecuente entre la institución financiera y los Estados Miembros. En el año 2020, el Banco Mundial emitió 17 reportes de información (*referral reports*) a diferentes autoridades nacionales, según se indica en el informe anual *World Bank Group Sanctions System Annual Report FY20* (“*WBG Annual Report FY20*”), al que se puede acceder a través de la página web <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system/sanctions-board/brief/world-bank-group-issues-fy20-sanctions-system-annual-report>.

---

12

El término “afiliado” debe entenderse como “cualquier persona física o jurídica que controla, es controlada por, o se encuentra bajo control común con, el Investigado”, según la definición proporcionada por la normativa del Banco Mundial (*Sanctions Proceedings*, secc. II(a)).

---

13

Según lo aseverado por la Junta de Sanciones del Banco Mundial en reiteradas ocasiones, “el Banco no necesita el consentimiento ni una relación contractual con el Investigado para ejercer su jurisdicción en materia sancionadora”, bastando la acreditación de su participación en cualquier aspecto relacionado con el proyecto financiado por la institución. En este sentido, ver por ejemplo la Decisión núm. 68 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 16 de junio de 2014.

---

14

MANACORDA, Stefano y GRASSO, Costantino, op. cit., p. 89.

---

15

La normativa del Banco Mundial prevé la imposición de cinco posibles tipos de sanciones: la reprimenda, la exención condicional de inhabilitación, la inhabilitación temporal o permanente, la inhabilitación con levantamiento condicionado y la restitución (*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 9.01). En la actualidad, la sanción que se impone por defecto (*baseline sanction*) es la inhabilitación con levantamiento condicionado.

---

16

Las conductas sancionables serán analizadas en el apartado III.

---

17

La propia Junta de Sanciones del Banco Mundial describe el sistema de sanciones como un procedimiento administrativo, indicando expresamente que no se trata de un procedimiento de naturaleza penal (ver, por ejemplo, la Decisión núm. 93 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 2 de junio de 2017, o la Decisión núm. 104 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 19 de diciembre de 2017).

---

18

LEROY, Anne-Marie y FARIELLO, Frank, “*The World Bank Group Sanctions Process and Its Recent Reforms, A World Bank Study*”, The World Bank, 2012, p. 8.

---

19

Además del menoscabo económico derivado de la imposibilidad de participar en los proyectos del Banco Mundial, el daño reputacional derivado de las sanciones impuestas por dicha institución puede, por ejemplo, acarrear la imposibilidad de participar en proyectos independientes que sin embargo prohíban la participación de sujetos incluidos en sus “listas negras” o serias dificultades para conseguir financiación por parte de las entidades financieras.

---

20

A título de ejemplo, el Banco Mundial se ha escudado en ocasiones en la naturaleza administrativa del procedimiento sancionador para rechazar la aplicación retroactiva de la “norma más favorable”, alegando que dicho principio resulta de aplicación a los procedimientos de orden penal y disciplinario. En este sentido, ver la Decisión núm. 89 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 10 de noviembre de 2016.

---

21

MANACORDA, Stefano y GRASSO, Costantino, op. cit., p. 62 y ss.

---

22

El canal de denuncias es accesible a través de la página web del Banco Mundial <https://wbgcmsprod.microsoftcrmportals.com/es-ES/anonymous-users/int-fraud-management/create-new-complaint/>.

---

23

En línea con lo expuesto en el apartado I.2 sobre los “sujetos sancionables”.

---

24

AHMAN, Joachim, “*Facts, Evidence and the Burden of Proof in the World Bank Group Sanctions System*”, *Journal of International Economic Law*, n.º 23, 8 julio 2020, p. 689.

---

25

AHMAN, Joachim, op. cit., p. 698.

---

26

De las 43 investigaciones completadas por INT en el año 2020, solo un 28% se realizaron en más de 18 meses, mientras que un 35% se realizaron entre 12 y 18 meses, y el 37% restante se realizaron en 12 meses o menos (*WBG Annual Report FY20*, p. 22).

---



El estándar probatorio requerido para determinar la existencia de indicios “suficientes” será analizado con detalle en el apartado I.5.

---

Aunque la vía de la “acusación” sigue siendo todavía más común que la vía de la negociación, las ratios son cada vez más próximas. En el año 2020, INT formuló 26 pliegos de cargos y 22 acuerdos negociados ante la Oficina de Inhabilitación y Suspensión para su fiscalización (*WBG Annual Report FY20*, p. 23).

---

El SDO fiscaliza todos los asuntos remitidos por INT en relación con proyectos del sector público financiados por el IBRD o el IDA, que son los más habituales (e.g. en el año 2020, todos los casos remitidos por INT fueron fiscalizados por el SDO). En cambio, las investigaciones relativas a proyectos financiados por el IFC, MIGA o con Garantías y Financiación de Créditos de Carbono proporcionadas por el IBRD o el IDA, deben revisarse por el Oficial de Evaluación y Suspensión (*Evaluation and Suspension Officer* o “EO”), que actuaría en ese caso como órgano de primer nivel o primera instancia dentro del procedimiento sancionador. No obstante, hasta la fecha, el EO únicamente ha revisado tres pliegos de sanciones y un acuerdo negociado, habiendo sido el resto de asuntos remitidos por INT, fiscalizados por el SDO (*WBG Annual Report FY20*), p. 13.

---

MANACORDA, Stefano y GRASSO, Costantino, op. cit., p. 71.

---

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 2.

---

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 4.01.

---

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 4.02(a).

---

MANACORDA, Stefano y GRASSO, Costantino, op. cit., p. 74.

---

35

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 4.02(b).

---

36

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 4.03(a).

---

37

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 4.04.

---

38

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 5.01.

---

39

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte B, párr. 2.

---

40

La nota de prensa que publica el Banco Mundial informa de los términos esenciales del acuerdo negociado, pero el documento del acuerdo es confidencial.

---

41

En el año 2020, alrededor del 30% de los procedimientos de sanciones iniciados por INT fueron impugnados ante la Junta de Sanciones (*WBG Annual Report FY20*, p. 68).

---

42

*WBG Annual Report FY20*, p. 10.

---

43

MANACORDA, Stefano y GRASSO, Costantino, op. cit., p. 74.

---

44

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 8.01(ii).

---

45

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 5.01(c).

---

46

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 6.01.

---

47

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 8.01.

---

48

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 9.02.

---

49

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 8.03.

---

50

AHMAN, Joachim, op. cit., p. 689-690.

---

51

*Sanctions Proceedings*, secc. III, parte A, párr. 7.01.

---

52

AHMAN, Joachim, op. cit., p. 691.

---

53

En este sentido, ver la Decisión núm. 50 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 30 de mayo de 2012.

---

54

*Sanctions Proceedings*, Secc. III, parte A, párr. 8.02(b)(i).

---

55

*Sanctions Proceedings*, Secc. III, parte A, párr. 8.02(b)(ii).

---

56

AHMAN, Joachim, op. cit., p. 697.

---

57

AHMAN, Joachim, op. cit., p. 698.

---

58

MANACORDA, Stefano y GRASSO, Costantino, op. cit., p. 48.

---

59

Para la referencia detallada a estos tres textos legales, ver nota al pie 8.

---

60

*Sanctions Proceedings*, secc. II(r): en vez de definir el concepto de “práctica sancionable”, lo que hace es remitirse a las *Procurement Guidelines*, las *Consultant Guidelines* y las *Anti-Corruption Guidelines*. De conformidad con esta disposición y en lo que se refiere a proyectos financiados por el Banco Mundial, una conducta sancionable es una práctica corrupta, fraudulenta, coercitiva, de colusión o de obstrucción, según constan definidos estos términos en esos tres textos legales, dependiendo del caso de que se trate.

---

61

MANACORDA, Stefano y GRASSO, Costantino, op. cit., p. 90.

---

62

*Procurement Guidelines*, párr. 1.16(a)(i); *Consultant Guidelines*, párr. 1.23(a)(i); *Anti-Corruption Guidelines*, párr. 7(a).

---

63

Decisión núm. 66 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 19 de mayo de 2014.

---

64

Si bien la prueba de que la deseada influencia se ha materializado refuerza la tesis de que la compañía infractora tenía la intención de influir sobre el proceso. En este sentido, ver la Decisión núm. 66 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 19 de mayo de 2014, y la Decisión núm. 60 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 9 de septiembre de 2013.

---

65

Por ejemplo, Decisión núm. 78 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 30 de junio de 2015.

---

66

Decisión núm. 85 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 21 de junio de 2016. Asimismo, Decisión núm. 50 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de 30 de mayo de 2012.

---

67

*Íbid.*

---

68

*Procurement Guidelines*, párr. 1.16(a)(ii); *Consultant Guidelines*, párr. 1.23(a)(ii); *Anti-Corruption Guidelines*, párr. 7(b).

---

69

*Anti-Corruption Guidelines*, párr. 7(b), nota al pie 10.

---

70

Decisión núm. 97 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 21 de julio de 2017.

---

71

Decisión núm. 60 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 9 de septiembre de 2013.

---

72

Decisión núm. 86 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 21 de junio de 2016.

---

73

*Procurement Guidelines*, párr. 1.16(a)(iii); *Consultant Guidelines*, párr. 1.23(a)(iii); *Anti-Corruption*

*Guidelines*, párr. 7(c).

---

74

Decisión núm. 118 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha de 24 de abril de 2019.

---

75

Un ejemplo de este esquema de colusión lo encontramos, por ejemplo, en la Decisión núm. 87 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 29 de junio de 2016.

---

76

*Procurement Guidelines*, párr. 1.16(a)(v); *Consultant Guidelines*, párr. 1.23(a)(v); *Anti-Corruption Guidelines*, párr. 7(e).

---

77

Decisión núm. 110 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 23 de abril de 2018.

---

78

En este sentido, ver Decisión núm. 104 de la Junta de Sanciones del Banco Mundial, de fecha 19 de diciembre de 2017.

---

79

*Procurement Guidelines*, párr. 1.16(a)(iv); *Consultant Guidelines*, párr. 1.23(a)(iv); *Anti-Corruption Guidelines*, párr. 7(d).

---

80

En relación con este punto, ver apartado II, subapartado iv. b. ii).

---

81

*Sanctions Case no. 585 (Notice of Uncontested Sanctions Proceedings)*, de fecha 8 de julio de 2019.