

Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas

Directrices en materia de Lucha Contra La Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas



Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2019), *Directrices en materia de Lucha Contra La Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas*, www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm

La traducción de la Recomendación del Consejo relativa a las Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas fue realizada por la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España a efectos exclusivamente informativos y la OCDE no garantiza su exactitud. Las únicas versiones oficiales son las escritas en Inglés y en Francés, ambas cuales son disponibles en el sitio web de la OCDE, <https://legalinstruments.oecd.org>.

El presente trabajo se publicó bajo la dirección del Secretario General de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Las opiniones y los argumentos expresados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE ni el de la Unión Europea.

Prefacio

La lucha contra la corrupción y la mejora de la integridad de las empresas públicas constituyen claros imperativos estratégicos. En la actualidad, 102 de las 500 empresas más grandes del mundo son públicas, y la tendencia es claramente al alza. El número de empresas se ha triplicado desde el inicio del nuevo siglo. A medida que su presencia como competidores globales sigue creciendo, es más importante que nunca que las empresas públicas operen con transparencia y eficiencia. Las investigaciones llevadas a cabo por la OCDE y otros organismos concluyen que determinadas empresas públicas están particularmente expuestas a la amenaza de la corrupción. Debe tenerse en cuenta, además, que la propiedad estatal se concentra en sectores de alto riesgo, tales como las industrias extractivas y las infraestructuras, donde los sectores público y privado confluyen en virtud de valiosas concesiones y proyectos de licitación pública. Para mitigar de forma efectiva los peligros de la corrupción, el ejercicio de la propiedad estatal ha de ser firme y responsable. Asimismo, en muchas economías, las empresas públicas prestan servicios públicos esenciales. El coste para las arcas públicas y los efectos nocivos de la mala asignación de recursos en las empresas públicas debido a la corrupción pueden minar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

La calidad del gobierno corporativo y la forma en que el Estado ejerza sus derechos de propiedad puede contribuir a abordar estas cuestiones. Algunas empresas públicas todavía funcionan como instituciones públicas a pesar de tener objetivos económicos y competir en el mercado, y muchas carecen de la avanzada gestión de riesgos y los mecanismos de rendición de cuentas presentes en aquellas empresas privadas que destacan por sus buenas prácticas. Por otra parte, las empresas públicas pueden ser objeto de intervenciones indebidas por parte de altos funcionarios o de terceros. En este sentido, la Recomendación del Consejo sobre las Directrices en materia de lucha contra la corrupción e integridad en las empresas públicas puede contribuir a que los Estados, en calidad de propietarios, promuevan la integridad y luchen contra la corrupción en las empresas públicas. Dichas Directrices complementan las ya vigentes Directrices de la OCDE sobre gobierno corporativo de empresas públicas y cuentan con un amplio consenso internacional, puesto que se basan en los Principios de alto nivel del G20 sobre prevención de la corrupción y salvaguarda de la integridad en las empresas públicas avalados por los líderes del G20 en 2018. Estas Directrices reflejan

el papel que desempeña la OCDE como organismo normativo mundial en materia de gobernanza corporativa pública, lucha contra la corrupción y fomento de la integridad además de enriquecer las herramientas de la OCDE y contribuir a que los compromisos adquiridos como parte del consenso internacional se transformen en acciones concretas.

Personalmente, animo a todos los países socios de la OCDE a aplicar activamente las Directrices, pues en el mundo empresarial del futuro serán las empresas estatales quienes deban dar ejemplo en el sector público de los esfuerzos en materia de prevención de la corrupción. Mediante la distribución y aplicación de las presentes Directrices, los responsables de las políticas darán un paso clave hacia la consecución de dicho objetivo.



Angel Gurría

Secretario General de la OCDE

Preámbulo

La Recomendación del Consejo sobre Directrices en materia de lucha contra la corrupción e integridad en las empresas públicas (en adelante, las Directrices) es el primer instrumento internacional que ofrece a los estados, en su papel de propietarios de empresas, apoyo en fomenten la integridad y lucha contra la corrupción en las empresas públicas.

Estas Directrices sirven de complemento a la Recomendación del Consejo sobre las Directrices de la OCDE en materia de gobierno corporativo de las empresas públicas y resultan también de aplicación a todas las empresas públicas que desarrollen actividades económicas, ya sea exclusiva o conjuntamente con la consecución de objetivos de política pública o el ejercicio de facultades estatales o de una competencia estatal.

Adoptadas en el marco de la reunión ministerial del Consejo de la OCDE, celebrada el 22 de mayo de 2019, las presentes Directrices añaden una nueva dimensión a las herramientas que proporciona la OCDE en materia de lucha contra la corrupción y promoción de la integridad. Se inspiran en las normas globales vigentes como las Directrices de la OCDE en materia de gobierno corporativo de las empresas públicas, los Principios de gobierno corporativo del G20 y la OCDE, el Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales y la Recomendación del Consejo en materia de integridad pública, complementándolas a su vez. De esta forma, las presentes Directrices contribuyen a la puesta en marcha del Enfoque estratégico de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad.

Agradecimientos

Las presentes Directrices han sido elaboradas por el Grupo de trabajo de la OCDE sobre prácticas de propiedad estatal y privatización (WPSOPP en inglés) del Comité de gobierno corporativo, en colaboración con el Grupo de trabajo de la OCDE sobre la corrupción en las transacciones comerciales internacionales (WGB en inglés) y el Grupo de trabajo de altos funcionarios sobre integridad pública (SPIO en inglés), organismos que, con su compromiso y asesoramiento técnico, así como con la valiosa información acumulada en sus respectivos instrumentos, han contribuido de forma esencial a la elaboración de las presentes Directrices. Su extraordinaria cooperación a lo largo de los años ha garantizado que las presentes Directrices se inspiren los instrumentos internacionales vigentes en materia de gobierno corporativo, lucha contra la corrupción y promoción de la integridad y sean plenamente coherentes con ellos. Los delegados de los tres organismos mencionados las Secretarías correspondientes de la OCDE no solo han contribuido significativamente al exhaustivo proceso de consulta sino que también van a participar en la aplicación de las presentes Directrices, cuya elaboración ha sido posible gracias a las aportaciones de la OCDE y los países socios, el Comité Asesor para las Empresas y la Industria (BIAC en inglés) y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC en inglés), así como otros actores del sector empresarial, incluidas las empresas públicas, instituciones financieras internacionales y representantes de la sociedad civil, como Transparencia Internacional y el Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales.

Los borradores de las presentes Directrices se han nutrido de los comentarios de las partes interesadas por medio de una consulta pública en línea, así como durante las reuniones de la OCDE y otros eventos internacionales, como el Foro global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguardia de la integridad (marzo de 2018), la Red Asia de gobierno corporativo de empresas estatales (septiembre de 2018), la Red latinoamericana de gobierno corporativo de empresas estatales (noviembre de 2017) y la Mesa redonda extraordinaria en materia de integridad, lucha contra la corrupción y fomento de las conductas empresariales responsables en las empresas públicas (octubre de 2017). La citada consulta pública en línea, anunciada en varias redes y boletines de noticias, se llevó a cabo entre diciembre de 2018 y enero de 2019.

Índice

Prefacio	3
Preámbulo.....	5
Agradecimientos.....	7
Acerca de las Directrices	11
Recomendación del Consejo relativa a las Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas.....	15
A. Integridad del Estado.....	19
B. Ejercicio de los Derechos de Propiedad del Estado en Favor de la Integridad	23
C. Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción Dentro de la Empresa	27
D. Rendición de Cuentas de las Empresas Públicas y del Estado.....	33
Disposiciones Adicionales	39
Bibliografía	41

Acerca de las Directrices

Un porcentaje significativo de las mayores empresas del mundo son públicas y parece que esta cifra está en aumento. Las empresas públicas se concentran, principalmente, en sectores clave como servicios públicos, recursos naturales, industrias extractivas y finanzas. Además, las operaciones de las empresas públicas tienen importantes implicaciones fiscales y pueden generar deudas, incluso en términos jurídicos, al Estado, que en último término puede ser responsable de sus finanzas.

El buen gobierno de las empresas públicas es crucial para la existencia de mercados abiertos y justos, el funcionamiento de las economías nacionales donde actúan dichas empresas y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía. Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (en lo sucesivo, “Directrices sobre Empresas Públicas”) se revisaron en 2015, ya que se había avanzado mucho en varios países en la profesionalización del régimen de propiedad de empresas públicas y en la mejora de su gobierno corporativo a nivel individual.

Sin embargo, la corrupción u otras prácticas irregulares que se puedan producir en las empresas públicas, o que afecten a éstas, siguen siendo un gran obstáculo para el buen gobierno corporativo. No sólo pueden perjudicar a la reputación de la marca y de la empresa y sus resultados, también pueden provocar importantes pérdidas financieras, minar la confianza de la opinión pública, deteriorar el entorno de inversión nacional e internacional y afectar directamente a la prestación de servicios públicos a la ciudadanía. La corrupción en las empresas públicas, o la que las afecta, puede ser un problema que no se limite únicamente a ellas. En algunos casos es endémica o refleja falta de integridad en el sector público. La prevención de la corrupción en este ámbito requiere contar con enfoques del Estado y de las empresas públicas que se refuercen mutuamente. Es necesario basarse, en primer lugar, en la integridad del Estado y en el ejercicio fiel de sus responsabilidades de propiedad, y, en segundo lugar, en las buenas prácticas del sector público que puedan reflejar y respaldar un régimen legítimo de propiedad estatal.

El riesgo de corrupción puede ser, o no, cualitativamente distinto en las empresas públicas y en las privadas, pero los elevados estándares de integridad en las primeras pueden depender, en la práctica, de la manera en la que el Estado ejerza sus derechos de propiedad. Un estudio de la OCDE de 2018 concluyó que, en algunos casos, las empresas públicas parecen tener menos capacidad o voluntad que las privadas para

evitar actividades de alto riesgo (OECD, 2018a). Además, el análisis de varios casos juzgados de cohecho entre 1999 y 2014 muestra que los cargos de las empresas públicas recibían sobornos más a menudo que otros cargos públicos (OECD, 2014). Es necesario considerar el riesgo de que haya cargos públicos de alto nivel que utilicen deliberadamente a las empresas públicas para obtener financiación política, tratos de favor o enriquecimiento personal o para sus partidos. Existe riesgo para las empresas públicas en los siguientes casos: (i) si hay una carencia generalizada de integridad en el sector público; (ii) si hay una carencia de profesionalidad en el ejercicio de la propiedad por parte del Estado; (iii) si existen riesgos en la gestión y los controles corporativos son insuficientes o no se tienen en cuenta, y; (iv) si hay una aplicación deficiente de la normativa o una protección indebida frente a la aplicación de la ley y de otros elementos represivos.

La presente Recomendación tiene el objetivo de completar las Directrices sobre Empresas Públicas, proporcionando orientaciones al Estado sobre cómo desempeñar su función de propietario de manera activa e informada en el ámbito específico de la lucha contra la corrupción y de la integridad. Los elementos principales que se abordan tanto en la presente Recomendación como en las Directrices mencionadas son: (i) la profesionalización de la función de propiedad del Estado; (ii) lograr que las empresas públicas operen con unos niveles de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas similares a los de las privadas que siguen las mejores prácticas; y (iii) garantizar que la competencia entre las empresas públicas y las privadas, cuando se produzca, se realice en igualdad de condiciones.

La presente Recomendación ha sido elaborado partiendo de la premisa de que el Estado, como propietario de una empresa, debe adherirse a cuatro principios fundamentales similares a los que promueven las Directrices sobre Empresas Públicas. El primer principio es que la función de propiedad estatal se ejerza en un entorno económico que se rija por un conjunto de normas, en el que cada agente económico obtenga su autoridad de las leyes aplicables, y actúe de conformidad con ellas. El segundo principio es la estricta separación de funciones entre el Estado como propietario y la gestión de la empresa pública (el Estado debe permitir que la empresa pública tenga una autonomía operativa total). La tercera premisa consiste en diferenciar claramente la función del Estado como propietario del resto de sus funciones (por ejemplo la función reguladora, de formulación de políticas y la penal). En cuarto lugar, las empresas públicas no deben obtener ventajas injustas debido a su proximidad con el Estado, y tampoco deberán verse sobrecargadas en cuanto a la normativa y los controles en comparación con las privadas.

La presente Recomendación es aplicable a todas las empresas públicas que desarrollen actividades económicas, ya sea de manera exclusiva o conjuntamente con la búsqueda de objetivos de política pública o el ejercicio de la autoridad estatal o una de las

funciones del Estado¹. Algunas de las disposiciones que figuran en la presente Recomendación tal vez no puedan reflejarse en las soluciones que se podrían aplicar para empresas públicas especialmente pequeñas, siendo necesario actuar con más flexibilidad y proporcionalidad en estos casos. Como principio rector, aquellas entidades responsables de ejercer la propiedad de empresas en niveles regionales y locales deberían intentar aplicar el máximo número de las recomendaciones citadas en la presente Recomendación que sean pertinentes.

La presente Recomendación tiene el objetivo de completar las Directrices de Empresas Públicas, pero también toma como referencia y pretende completar los instrumentos jurídicos existentes de la OCDE en materia de lucha contra la corrupción, integridad y gobierno corporativo, especialmente la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales [[OCDE/JURÍDICO/0293](#)] y sus instrumentos jurídicos, así como la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública [[OCDE/JURÍDICO/0435](#)].

¹ La composición de las empresas públicas varía de un país a otro, y, debido a la inexistencia de una definición de empresa pública universalmente aceptada, la investigación basada en hechos concretos puede ser útil para establecer si una empresa es pública o no. Dicho análisis debe incluir consideraciones acerca de la propiedad, control, estatus y función de la entidad en cuestión. Aunque existan entidades que no se ciñan exactamente a la definición de empresa pública mencionada arriba, el Estado podría considerar que sería beneficioso aplicar las recomendaciones relevantes de esta Recomendación a dichas empresas. Las estructuras estatales son muy variadas y, en algunos casos, pueden tener otros instrumentos para desempeñar otras de sus funciones. Dichos instrumentos también deben ser conscientes del elevado riesgo de corrupción en el sector de las Empresas Públicas. La Recomendación puede resultar útil para estos instrumentos de gobierno, aunque las entidades en cuestión no sean técnicamente empresas públicas.

Recomendación del Consejo relativa a las Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas

EL CONSEJO,

VISTO el artículo 5 b) del Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, de 14 de diciembre de 1960;

VISTA la Recomendación del Consejo relativa a las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas [[OCDE/JURÍDICO/0414](#)] (en lo sucesivo, “Directrices sobre Empresas Públicas”) en relación con la cual la presente Recomendación establece directrices complementarias sobre la integridad en las empresas públicas;

VISTA la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales [[OCDE/JURÍDICO/0144](#)] y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales; el Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales [[OCDE/JURÍDICO/0293](#)]; la Recomendación del Consejo sobre Directrices de la OCDE para Gestionar Conflictos de Interés en el Sector Público [[OCDE/JURÍDICO/0316](#)]; la Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha Contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales [[OCDE/JURÍDICO/0378](#)], incluido su Anexo II: Guía de Buenas Prácticas Sobre Controles, Ética y Cumplimiento; la Recomendación del Consejo sobre la Guía de Debida Diligencia para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo [[OCDE/JURÍDICO/0386](#)]; la Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública [[OCDE/JURÍDICO/0435](#)]; Recomendación del Consejo relativa a los Principios de Gobierno Corporativo [[OCDE/JURÍDICO/0413](#)]; la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública [[OCDE/JURÍDICO/0411](#)], y la Recomendación del Consejo sobre la Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable [[OCDE/JURÍDICO/0443](#)];

RECONOCIENDO el importante papel que desempeñan las empresas públicas en muchas economías, su creciente participación en los mercados internacionales y los grandes beneficios que se derivan de una buena gobernanza empresarial en dichas empresas;

RECONOCIENDO que las empresas públicas se enfrentan a distintos problemas específicos de gobernanza derivados del hecho de que su propiedad es ejercida por funcionarios públicos en nombre de la ciudadanía;

RECONOCIENDO que las empresas públicas se enfrentan a riesgos de corrupción, en condición tanto de pagadoras como de receptoras de cohechos, así como a otras prácticas irregulares que pueden intensificarse en casos de i) una falta general de integridad en el sector público; (ii) una falta de profesionalidad en la gestión de la propiedad pública; (iii) controles de la gestión de riesgos y corporativos insuficientes o no aplicados; (iv) aplicación deficiente de la ley o protección indebida contra la aplicación de medidas represivas y otros elementos disciplinarios;

RECONOCIENDO que las empresas públicas no deberán gestionarse como instrumentos para la financiación política, el patrocinio o el enriquecimiento personal o de terceros;

RECONOCIENDO la pertinencia de los Principios de alto nivel del G20 para prevenir la corrupción y garantizar la integridad en las empresas públicas, así como la labor de la OCDE sobre el comercio de productos básicos de propiedad pública y la corrupción en la cadena de valor extractiva;

CONSIDERANDO que la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en las empresas públicas requieren enfoques que se refuercen mutuamente, tanto por parte del Estado como de dichas empresas, basándose en primer lugar en la integridad del Estado y en el cumplimiento de sus responsabilidades como propietario y, en segundo lugar, en las buenas prácticas de las empresas públicas y de sus sectores de actividad;

CONSIDERANDO que la presente Recomendación es aplicable a todas las empresas públicas que desarrollen actividades económicas, ya sea exclusiva o conjuntamente con la consecución de objetivos de política pública o el ejercicio de facultades estatales o de una atribución estatal.

A propuesta del Comité de Gobierno Corporativo, a través del Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización y en cooperación con el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales y el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública:

I. ACUERDA que, a efectos de la presente Recomendación, se utilizarán las siguientes definiciones:

- *Empresas públicas*: Los países difieren con respecto al abanico de instituciones que consideran empresas públicas. De acuerdo con las Directrices sobre Empresas Públicas, se entenderá por empresa pública cualquier persona jurídica que la ley nacional reconozca como entidad mercantil y en la que el Estado ejerza los derechos de la propiedad. Ello incluye las sociedades anónimas, las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades comanditarias por acciones. Además, las entidades legalmente establecidas, con personalidad jurídica reconocida por una ley específica, serán consideradas empresas públicas siempre que su objeto o sus actividades, o parte de ellas, tengan un carácter principalmente económico.
- *Propiedad y control*: La Recomendación es aplicable a las empresas que están bajo el control del Estado, tanto si éste constituye el último propietario beneficiario de la mayoría de las acciones con derecho a voto como si ejerce un grado equivalente de control por cualquier otro medio. Ejemplos de grado equivalente de control son, entre otros, los casos en los que las disposiciones legales o los estatutos sociales garantizan el control continuado del Estado sobre una empresa o su Consejo de Administración en el que tiene una participación minoritaria. Algunos supuestos límite habrán de ser considerados caso por caso, como prevén las Directrices sobre Empresas Públicas.
- *Los órganos de gobierno de las empresas públicas (p. ej. "Consejos")*: La mayoría de las empresas públicas, aunque no todas, están dirigidas por órganos de gobierno corporativo denominados consejos. Algunas empresas públicas tienen una estructura de administración dual, en la que las funciones de supervisión y gestión están encomendadas a distintos órganos. Otras cuentan con una estructura monista, en la que se puede incluir, o no, uno o varios consejeros ejecutivos. En el contexto del presente documento, el término "Consejo de Administración" se refiere al órgano social que desempeña las funciones de gobierno de la empresa y supervisión de la gestión.
- *Miembros independientes del Consejo*: Muchos Gobiernos incluyen miembros "independientes" en los Consejos de Administración de las empresas públicas, pero el alcance y significado de su independencia varía considerablemente en función del contexto jurídico nacional y de los códigos de gobernanza corporativa. En sentido amplio, se entiende que un miembro independiente del Consejo lo es tanto de la empresa (miembro no ejecutivo del Consejo) como del Estado (ni funcionario público, ni cargo público, ni cargo por elección). Se entiende por consejeros independientes, en su caso, las personas que no tengan relaciones o intereses significativos respecto a la

empresa, su dirección, otros accionistas importantes o la entidad propietaria, que puedan poner en peligro el ejercicio de un juicio objetivo.

- *Entidad propietaria*: Este término designa a la entidad pública que tiene atribuida la propiedad o el ejercicio de los derechos de propiedad del Estado. La “entidad propietaria” puede referirse a una agencia de propiedad estatal, a una agencia de coordinación o a un departamento ministerial que tenga atribuidos los derechos de propiedad correspondientes al Estado. En los casos en que no se haya asignado a una única entidad pública, con carácter predominante, las funciones de propiedad, aplicarán la presente Recomendación las distintas entidades públicas responsables de los derechos de propiedad o del ejercicio de dichos derechos en las empresas públicas.
- *Corrupción*: Aunque no hay una definición acordada internacionalmente, a efectos de la presente Recomendación, puede entenderse de forma general que este concepto comprende los actos de corrupción incluidos en el ámbito de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- *Integridad*: La aceptación y la correspondiente adhesión a los valores, principios y normas éticas compartidos, para dar prioridad y defender el interés público por encima de los intereses privados.
- *Controles internos*: Las actividades de control, llevadas a cabo por un Consejo de una empresa pública, la dirección u otro personal, establecidas para asistir a la empresa pública en el logro de sus objetivos en relación con sus operaciones, presentación de informes y cumplimiento, de forma que se minimice la incidencia de casos de fraude, malversación, abuso o mala gestión.
- *Auditoría interna*: La auditoría interna es una actividad de supervisión y consultoría con la que una empresa pública puede mejorar sus operaciones y alcanzar sus objetivos. La función de auditoría interna aporta un punto de vista sistemático y profesional para la evaluación y mejora de la gestión de riesgos, el control interno y la gobernanza, y la información al Consejo.
- *Auditoría externa*: Es la realizada por auditores externos, que cobran honorarios, con sede externa a la empresa pública objeto de la auditoría, que son independientes de la empresa y de la Administración y que, por regla general, son designados por la junta general anual de la empresa. El texto es explícito cuando, en lugar de a ella, se refiere a la "auditoría externa" llevada a cabo por el organismo nacional encargado de supervisar la ejecución del presupuesto público y con garantías constitucionales de independencia funcional y organizativa (en lo sucesivo denominado "institución superior de auditoría").

A. Integridad del Estado

II. RECOMIENDA que todos los Estados miembros y no miembros que se hayan adherido a la presente Recomendación (en lo sucesivo, los "Adherentes") tengan presente que las empresas públicas son entidades jurídicas autónomas supervisadas por la Administración y por funcionarios públicos de alto nivel y sujetas en general al Estado de Derecho en los países en que operan. Los Adherentes deberán adherirse plenamente a las buenas prácticas y a los rigurosos criterios de comportamiento de los que depende la integridad en las empresas públicas. A estos efectos, los Adherentes, actuando a través de las entidades propietarias si procede, deberán tomar las siguientes medidas:

Satisfacer criterios estrictos de comportamiento del Estado

1. El Estado deberá dar prioridad al interés público y asumir la responsabilidad de los problemas de integridad en las empresas públicas de que sea propietario y de aquellos que puedan afectarlas, lo que incluye, entre otras cosas, el fomento de una cultura de transparencia transversal a toda la Administración, en la cual puedan debatirse libremente los dilemas éticos, los temas de integridad pública y los errores, y en la que el liderazgo sea responsable y se comprometa a ofrecer asesoramiento oportunamente y resolver las cuestiones pertinentes.
2. El Estado deberá satisfacer criterios estrictos de comportamiento, que constituyan un ejemplo para las empresas públicas y pongan de manifiesto su integridad frente a los ciudadanos en su calidad de propietario último. A estos efectos, los representantes de la entidad propietaria y otros responsables del ejercicio de las funciones de propiedad en nombre del Estado deberán:
 - i. Seguir procedimientos en materia de contratación, retención, formación, jubilación y retribuciones sustentados en principios de eficiencia, transparencia, y en criterios predeterminados como el mérito, la igualdad, la capacidad y la integridad.
 - ii. Quedar sujetos a normas sobre conflictos de intereses que aborden de manera suficiente los conflictos que puedan surgir directamente en la gobernanza de determinadas empresas públicas o carteras de empresas

- públicas, o que puedan dimanar de actividades realizadas por la empresa pública o de asuntos relacionados con el sector en el que ésta opera. Estas normas pueden restringir la capacidad de determinados funcionarios públicos, como los empleados de la entidad propietaria, de poseer acciones en una empresa estatal o en el sector de actividad de las empresas públicas (por ejemplo, competidores o proveedores), o de participar en la gobernanza corporativa de empresas del sector privado.
- iii. Quedar sujetos a las disposiciones sobre gestión de información sensible para paliar los riesgos de uso de información privilegiada.
 - iv. Establecer normas y procedimientos claros para comunicar cualquier preocupación sobre prácticas ilegales o irregulares, tanto efectivas como meramente inducidas, que lleguen a su conocimiento en el desempeño de sus funciones de propietario. Los procedimientos deberán incluir, en tanto sea necesario y si es oportuno, la comunicación a las autoridades competentes externas y que tengan el mandato y la capacidad para realizar investigaciones sin influencias indebidas. La comunicación de estas preocupaciones deberá quedar protegida, en Derecho y en la práctica, de cualquier posible represalia en forma de trato injustificado.
3. La entidad propietaria deberá asumir su responsabilidad ante los organismos representativos pertinentes, incluido el parlamento nacional.

Establecer prácticas en la función de la propiedad que propicien la integridad

4. El Estado deberá tomar las medidas oportunas para prevenir el mal uso de las empresas públicas para beneficio personal o político, en particular:
 - i. Disponer que las leyes aplicables que tipifican como delito el cohecho de cargos públicos se apliquen de forma similar a los representantes de los órganos de gobierno, la dirección y los empleados de las empresas públicas cuando tengan la consideración legal de funcionarios públicos.
 - ii. Prohibir el uso de las empresas públicas como instrumento para el cohecho de cargos públicos extranjeros o nacionales.
 - iii. Prohibir el uso de las empresas públicas como instrumento para la financiación de actividades políticas y hacer contribuciones a campañas políticas.
5. La estructura y el régimen de propiedad deberán propiciar la integridad, lo que implica:
 - i. Determinar claramente que el ejercicio de los derechos de propiedad en la Administración estatal estará centralizado en una única entidad

propietaria, o, si resulta imposible, mediante un organismo coordinador con facultades y competencias para desempeñar sus funciones con eficacia.

- ii. Separar la función de propietario de otras funciones del Estado para minimizar los conflictos de interés y las oportunidades de intervención política (de naturaleza no estratégica ni operativa) y otras influencias indebidas en las empresas públicas por parte del Estado, políticos en ejercicio o terceros con conexiones políticas. Cuando la propiedad esté asignada a ministerios con otras competencias en relación con las empresas públicas, deberán tomarse las medidas adecuadas para separarlas.
- iii. Aclarar y poner a disposición de los ciudadanos la información sobre la estructura de propiedad, incluidos los vínculos de la empresa pública con la entidad propietaria responsable de las empresas públicas de que se trate, lo que puede incluir, por ejemplo, inscribirlas en los registros de propiedad.
- iv. Aclarar y poner en conocimiento de los ciudadanos otras funciones o políticas estatales (distintas a la de propietario) que puedan incidir, ya sea de forma infrecuente o frecuente, en las empresas públicas (incluidas, entre otras, las agencias reguladoras y las instituciones de auditoría o control).
- v. Fomentar el diálogo profesional entre la entidad propietaria y las autoridades estatales responsables de la prevención de la corrupción y otras prácticas irregulares, cuando sea apropiado y esté permitido por el ordenamiento jurídico.
- vi. Establecer un marco de comunicación adecuado que incluya el mantenimiento de registros precisos de los contactos entre la entidad propietaria y las empresas públicas.
- vii. Guiarse por principios elevados de transparencia y divulgación de la información en relación con las estructuras de costes e ingresos de las empresas públicas cuando éstas combinen actividades económicas y otros objetivos de política pública, haciendo posible que se asignen a las principales áreas de actividad.
- viii. Garantizar que la entidad propietaria esté preparada para controlar, revisar y evaluar los resultados de las empresas públicas periódicamente, y supervisar y comprobar que la empresa pública cumple con los estándares aplicables de gobernanza corporativa (incluidos los relacionados con la lucha contra la corrupción y por la integridad).

B. Ejercicio de los Derechos de Propiedad del Estado en Favor de la Integridad

III. RECOMIENDA que los Adherentes actúen como propietarios activos y comprometidos, manteniendo elevados niveles de rendimiento e integridad en las empresas públicas, al tiempo que se abstienen de intervenir indebidamente en las operaciones de aquellas o de controlar directamente su gestión. Las entidades propietarias deberán tener el respaldo jurídico, la capacidad y la información necesaria para hacer que las empresas públicas mantengan elevados niveles de rendimiento e integridad. Los Adherentes deberán manifestar claramente sus expectativas en materia de lucha contra la corrupción y de integridad. A estos efectos, los Adherentes, a través de las entidades propietarias cuando proceda, deberán tomar las siguientes medidas:

Garantizar la claridad del marco jurídico y normativo y de las expectativas del Estado en cuanto a la lucha contra la corrupción y a la integridad.

1. Deberá haber claridad en el marco jurídico y normativo en materia de operativa y rendición de cuentas de las empresas públicas, de forma que se les apliquen las mejores prácticas del sector privado en ámbitos como la responsabilidad corporativa, la contabilidad y la auditoría. El marco jurídico y normativo deberá promover que las empresas puedan competir en condiciones de igualdad en aquellos mercados en los que participan empresas públicas.
2. El Estado deberá establecer claramente los objetivos específicos de las empresas públicas y evitar redefinir los mismos de manera no transparente. Los mandatos y objetivos generales fijados por el Estado para las empresas públicas deberán revisarse, únicamente, cuando haya habido un cambio fundamental de misión.
3. Deberá asignarse a la entidad propietaria un papel en el ejercicio de los derechos de propiedad. Cuando los representantes de la Administración, incluidos los de la entidad propietaria, den instrucciones que parezcan ser irregulares, las empresas públicas deberán tener la opción de solicitar asesoramiento o informar de ello a través de canales establecidos al efecto.

4. El Estado deberá fijar con claridad y comunicar firmemente unas expectativas elevadas en relación con la lucha contra la corrupción y con la integridad, mediante, entre otros, los procesos de:
 - i. Definir y expresar sus expectativas en relación con ámbitos de alto riesgo que pueden incluir, entre otros: las inversiones y desinversiones del Estado; la gestión de recursos humanos; la contratación de bienes y servicios; las retribuciones de los miembros del Consejo y de los altos directivos; los conflictos de intereses; las contribuciones a partidos políticos; sobornos y solicitud de sobornos y extorsión; favoritismo, nepotismo o amiguismo; la oferta y aceptación de dádivas o donaciones; la hospitalidad y atenciones; y las donaciones benéficas y los patrocinios.
 - ii. Revisar periódicamente las expectativas del Estado con respecto a la lucha contra la corrupción y a la integridad, basándose en un análisis exhaustivo de los riesgos existentes y emergentes relacionados con la corrupción.

Actuar como propietario activo e informado en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción y a la integridad en las empresas públicas.

5. El Estado deberá actuar como propietario activo e informado en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción y a la integridad en las empresas de su propiedad. Sus principales responsabilidades en este ámbito y en el de la integridad en las empresas públicas deberán incluir, aunque no exclusivamente, lo siguiente:
 - i. Establecer sistemas de información que le permitan supervisar y evaluar regularmente los resultados de las empresas públicas en relación con los objetivos establecidos y los niveles de referencia predeterminados, evaluar el cumplimiento por parte de las empresas públicas de las normas de gobernanza corporativa aplicables y su ajuste a las expectativas del Estado respecto a la integridad y la lucha contra la corrupción. Las fuentes utilizadas en el seguimiento y la evaluación deberán facilitar una comprensión adecuada de la gestión del riesgo de corrupción en las empresas públicas.
 - ii. Desarrollar capacidades en las áreas de riesgo y control para supervisar y evaluar mejor la aplicación por parte de las empresas públicas de las normas pertinentes y las expectativas de los propietarios, y entablar conversaciones con los Consejos de Administración de estas empresas acerca de las medidas de mitigación del riesgo de corrupción.

- iii. Seguir una política de divulgación que identifique qué información deberán difundir públicamente las empresas públicas, los canales adecuados para hacerlo y los mecanismos para garantizar la calidad de la información. Teniendo en consideración la capacidad y tamaño de las empresas públicas, los tipos de información difundida deberán ajustarse lo más posible a los sugeridos en las Directrices sobre Empresas Públicas y podrán incluir además información sobre integridad. El Estado deberá considerar la creación de mecanismos para medir y evaluar el cumplimiento por parte de las empresas públicas de los requisitos de divulgación.
- iv. Informar sobre cualquier apoyo financiero del Estado a las empresas públicas de forma transparente y coherente.
- v. Utilizar, en su caso, herramientas de evaluación comparativa para valorar la exposición global del Estado al riesgo a través de su propiedad de empresas públicas. Cuando proceda, estas herramientas también deberán utilizarse para fomentar mejoras en la gestión del riesgo de corrupción en las empresas públicas.

C. Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción Dentro de la Empresa

IV. RECOMIENDA que los Adherentes se aseguren de que su política de propiedad refleje plenamente que uno de los fundamentos del fomento de la integridad y la prevención de la corrupción en las empresas públicas y en relación con ellas es la eficacia de los controles internos de la empresa, la ética y las medidas de cumplimiento que previenen, detectan y mitigan los riesgos relacionados con la corrupción y hacen cumplir las normas. Los Adherentes deberán asegurarse de que las empresas públicas sean supervisadas por Consejos de Administración eficaces y competentes, facultados para supervisar la gestión de la empresa y para actuar de forma autónoma con respecto al Estado en su conjunto. A estos efectos, los Adherentes, según proceda y a través de las entidades propietarias, deberán tomar las siguientes medidas:

Fomentar los sistemas integrados de gestión de riesgos en las empresas públicas.

1. El Estado deberá fomentar que los Consejos de Administración y los órganos de supervisión de las empresas públicas supervisen, y que la dirección aplique, unos sistemas de gestión de riesgos acordes con las expectativas del Estado y, en su caso, conformes con los requisitos aplicables a las empresas cotizadas. Para ello, el Estado, actuando a través de la entidad propietaria, deberá impulsar a las empresas públicas a adoptar un enfoque centrado en los riesgos y, en la medida de lo posible, seguir buenas prácticas, como las siguientes:
 - i. El sistema de gestión de riesgos forma parte integrante de la estrategia de la empresa pública y del logro de los objetivos predeterminados. Por lo tanto, incorporará un conjunto coherente y exhaustivo de controles internos, principios éticos y medidas de cumplimiento que deben desarrollarse y mantenerse en respuesta a evaluaciones de riesgos regulares y adaptadas a las necesidades.
 - ii. El Consejo de Administración supervisa periódicamente el sistema de gestión de riesgos, lo reevalúa y adapta a las circunstancias de la

- empresas públicas, con el fin de mantener la pertinencia y la eficacia de los controles, políticas y procedimientos internos.
- iii. Existe una segregación de funciones entre los que se hacen responsables de los riesgos y los gestionan, los que los supervisan y los que ofrecen una verificación independiente en el seno de las empresas públicas.
 - iv. El sistema de gestión de riesgos incluye evaluaciones de riesgos que:
 - i) se realizan periódicamente; ii) están adaptadas a la empresa pública de que se trate; iii) tienen en cuenta los riesgos internos y externos que le sean propios en función de su probabilidad y su repercusión en la consecución de los objetivos de la empresa pública, así como los riesgos residuales; iv) examinan explícitamente un conjunto completo de riesgos relacionados con la corrupción, teniendo en cuenta los ámbitos de alto riesgo y los aspectos intrapersonales e interpersonales (por ejemplo, el comportamiento humano y las relaciones entre el Consejo de Administración de las empresas públicas y el Gobierno), y v) integran diferentes perspectivas, incluyendo las de la empresa y las de los principales interesados (que representan los diferentes niveles de autoridad en la empresa, los territorios y las diferentes partes del negocio).
 - v. Los representantes de las empresas públicas responsables de la evaluación de riesgos dentro de la empresa deberán tener la autoridad suficiente para reunir contribuciones significativas, determinar los riesgos, seleccionar las respuestas adecuadas a los mismos y reaccionar de forma adecuada a los resultados problemáticos.
 - vi. Las empresas públicas, siempre que sea posible, deberán publicar información sobre los riesgos importantes relacionados con la integridad, el sistema de gestión de riesgos y las medidas adoptadas para mitigarlos.

Promover los controles internos, la ética y las medidas de cumplimiento en las empresas públicas

2. El Estado, sin intervenir en la gestión particular de las distintas empresas públicas, debe tomar las medidas adecuadas para fomentar la integridad en ellas, esperando y respetando que los Consejos de Administración y la alta dirección de las mismas promuevan una "cultura corporativa de integridad" en toda la jerarquía empresarial a través, entre otras cosas, de: i) una política empresarial, claramente articulada y visible, que prohíba la corrupción; ii) simplificando la aplicación de las disposiciones aplicables en materia de

lucha contra la corrupción y de integridad mediante el apoyo y el compromiso firme, explícito y visible de los Consejos de Administración y la dirección a los controles internos, la ética y las medidas de cumplimiento (en lo sucesivo denominados "mecanismos de integridad"); iii) fomentando una cultura abierta que facilite y apoye el aprendizaje por parte de la organización, propicie el buen gobierno y la integridad y proteja a los informantes (también conocidos como "denunciantes"); y iv) dando ejemplo con su comportamiento.

3. El Estado debe fomentar que los mecanismos de integridad sean aplicables a todos los niveles de la jerarquía corporativa y a todas las entidades sobre las que una empresa tenga control efectivo, incluidas las filiales. De acuerdo con las expectativas del Estado y las disposiciones legales aplicables, y en la medida de lo posible, los mecanismos de integridad deberán:

- i. Establecer estándares estrictos de comportamiento mediante códigos de conducta, ética o políticas similares, que sean claros y accesibles y que aborden, en particular, la contratación de bienes y servicios, así como, entre otras cosas, las retribuciones de los miembros del Consejo y de la alta dirección, los conflictos de intereses, las atenciones ofrecidas por las empresas, las contribuciones políticas, las donaciones benéficas y los patrocinios, los obsequios, el favoritismo, el nepotismo o el amiguismo, los sobornos, la solicitud de sobornos y la extorsión.
- ii. Garantizar que se apoyen, incentiven y apliquen estándares estrictos de comportamiento a través de políticas y procedimientos de recursos humanos, en los que los procesos estén adecuadamente diseñados para asegurar que la contratación, retención y despido de empleados se basan en un conjunto de criterios objetivos y predeterminados.
- iii. Establecer vínculos con el sistema de procedimientos financieros y contables, que deben apoyarse en el sistema de gestión de riesgos y en los controles internos conexos y estar razonablemente diseñados para garantizar la llevanza de libros, registros y cuentas fieles y exactos.
- iv. Garantizar que las empresas públicas no reclamen ni acepten exenciones que no estén previamente contempladas en el marco legal o reglamentario, incluido lo relacionado con los derechos humanos, el medioambiente, la salud, la seguridad, la tributación y los incentivos financieros.
- v. Aplicarse a la relación con agentes y otros intermediarios, consultores, representantes, distribuidores, contratistas y proveedores, consorcios y socios de empresas conjuntas (en adelante, "socios comerciales"),

que se reforzará mediante la aplicación en su selección o contratación de una revisión basada en los riesgos debidamente documentada, así como mediante una supervisión adecuada y periódica de los socios comerciales. Las empresas públicas podrán, entre otras cosas, establecer criterios claros de selección, informar a los socios comerciales del compromiso de la empresa con la lucha contra la corrupción y con la integridad y solicitarles un compromiso recíproco por escrito.

- vi. Ser supervisados por el Consejo y otros órganos colegiados, de existir, que sean independientes de la dirección.
4. El Estado debe alentar la existencia de medidas corporativas para apoyar positivamente la observancia de los mecanismos de integridad por parte de todos los niveles de la jerarquía empresarial y para mitigar comportamientos oportunistas, lo que incluye formación en todos los niveles de la empresa y sus filiales sobre las disposiciones legales pertinentes, las expectativas del Estado y los mecanismos de integridad de la empresa, con la posibilidad de medir el grado de comprensión en toda la jerarquía.
5. El Estado debe promover sistemas adecuados de supervisión y presentación de informes en el ámbito de la empresa. Esto implica, en la medida de lo posible, lo siguiente:
- i. La confianza en que la función de auditoría interna, cuando exista, tenga la capacidad, autonomía y profesionalidad necesarias para cumplir debidamente su cometido.
 - ii. Promover la creación de comisiones especializadas del Consejo cuando resulte oportuno, en especial en las áreas de gestión de riesgo, auditoría, retribuciones y contratos públicos cuando sea pertinente, cada una con un mínimo de un miembro independiente del Consejo e, idealmente, con mayoría de miembros de este carácter.
 - iii. Impulsar la adopción de medidas efectivas que ofrezcan directrices y asesoramiento a los directivos, funcionarios, empleados y, en su caso, a los socios comerciales, sobre el cumplimiento de los mecanismos de integridad de la empresa, incluso cuando necesiten asesoramiento urgente en situaciones difíciles.
 - iv. Fomentar el establecimiento de normas y procedimientos claros para que los empleados u otras personas que deban informar al Consejo de Administración puedan manifestar sus inquietudes respecto a prácticas ilegales o irregulares, reales o inducidas, en las empresas públicas o en relación con ellas (incluidas las filiales o los socios

comerciales). A falta de medidas correctoras en un plazo razonable o ante un riesgo razonable de consecuencias laborales negativas, se anima a los empleados a informar a las autoridades competentes. Deben estar protegidos jurídicamente y en la práctica contra todo tipo de consecuencias negativas por haber manifestado tales inquietudes.

6. El Estado debe mantener la expectativa de que las empresas públicas apliquen estándares estrictos de transparencia y divulgación de la información, semejantes a las buenas prácticas de empresas cotizadas o de empresas que les sean comparables, y en todo caso acordes con las políticas administrativas de divulgación de la información. Además, el Estado deberá promover la divulgación de la estructura orgánica de las empresas públicas, incluidas las empresas participadas y las filiales.

7. Cuando proceda, el Estado deberá confiar en que las empresas públicas se adhieran a las leyes relacionadas con los grupos de presión, por ejemplo, declarando una reunión en el registro correspondiente.

8. El Estado deberá confiar en que existan procedimientos corporativos de investigación y disciplinarios para promover el cumplimiento y para abordar, entre otras cosas, las infracciones, a todos los niveles de la empresa, de las leyes pertinentes o de los mecanismos de integridad.

Salvaguardar la autonomía de los órganos de toma de decisiones de las empresas públicas

9. Es responsabilidad primordial del Estado garantizar que los Consejos de Administración tengan la autoridad, la diversidad, las competencias y la objetividad necesarias para desempeñar su función de manera autónoma e íntegra. El marco de gobernanza corporativa deberá garantizar que el Consejo rinda cuentas a la empresa y a los accionistas y, cuando así se disponga legalmente, se someta al control parlamentario, reconociendo, en última instancia, a los ciudadanos como accionistas, lo que incluye, entre otras cosas, que:

- i. Los políticos que estén en situación de influir sustancialmente en las condiciones de funcionamiento de las empresas públicas no deberán formar parte de sus Consejos de Administración. Los funcionarios y otros cargos públicos pueden formar parte de los Consejos con la condición de que se les apliquen los requisitos de cualificación y de conflicto de intereses. Para antiguos políticos debe aplicarse un periodo de incompatibilidad como regla general.
- ii. Un número adecuado de miembros independientes, ajenos al Estado y no ejecutivos, deberá estar presente en cada Consejo y formar parte de las comisiones especializadas del mismo.

- iii. Deberán definirse claramente todas las responsabilidades colectivas e individuales de los miembros del Consejo. Todos ellos deberán estar obligados jurídicamente a actuar en el mejor interés de la empresa, conscientes de los objetivos de las partes interesadas. Todos los miembros del Consejo de Administración deberán revelar cualquier participación dominical personal en la empresa pública y seguir las normas pertinentes sobre el uso de información privilegiada.
 - iv. Los miembros de los Consejos de Administración y de la dirección ejecutiva de las empresas públicas deberán presentar declaraciones a los órganos pertinentes en relación con sus inversiones, actividades, empleo y prestaciones que puedan dar lugar a un posible conflicto de intereses.
 - v. Los consejeros deberán ser seleccionados en función de su integridad personal y de sus cualificaciones profesionales, siguiendo un conjunto de criterios claros, coherentes y predeterminados para el Consejo de Administración en su conjunto, para cada uno de sus cargos y para el Presidente, y sujetos a procedimientos transparentes que incluyan la diversidad, la comprobación de sus antecedentes y, en su caso, mecanismos encaminados a prevenir futuros conflictos de intereses (por ejemplo, mediante la firma de declaraciones de activos).
 - vi. Deberán existir mecanismos para gestionar los conflictos de intereses que puedan impedir a los consejeros desempeñar sus funciones en interés de la sociedad y para limitar las injerencias políticas en los procesos del Consejo. En el momento del nombramiento deberán presentarse declaraciones de los intereses potencialmente conflictivos, que se mantendrán actualizadas durante el mandato del Consejo.
 - vii. Deberán establecerse mecanismos para evaluar y mantener la eficacia de la actuación del Consejo y su independencia, que podrán incluir, entre otras cosas, limitaciones en cuanto al periodo de vigencia de un nombramiento o las veces en que un nombramiento puede ser renovado, así como recursos para que el Consejo pueda acceder a información o asesoramiento independientes.
10. El Estado deberá expresar su expectativa de que el Consejo aplique estándares rigurosos en la contratación y el comportamiento de la alta dirección y de los demás miembros de la dirección ejecutiva, que deberán designarse en función de criterios profesionales. Deberá prestarse especial atención a la gestión de los conflictos de intereses y, en relación con ello, a la movilidad de agentes entre el sector público y el privado (práctica conocida también como "puertas giratorias").

D. Rendición de Cuentas de las Empresas Públicas y del Estado

V. RECOMIENDA que los Adherentes garanticen la oportuna detección de la corrupción, así como la investigación y aplicación de la ley, y que los procesos fundamentales sean confiados a instituciones que estén protegidas de influencias externas, de la posibilidad de eliminación de los mencionados procesos y de la divulgación de información pública sobre sus actividades. Los procedimientos de auditoría externa, sólidos, transparentes e independientes son mecanismos que garantizan la probidad financiera, informando a los accionistas del comportamiento general de la empresa e implicando a las partes interesadas. A estos efectos, los Adherentes, cuando proceda a través de las entidades propietarias, deberán tomar las siguientes medidas:

Crear mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión en las empresas públicas

1. En caso de que la legislación lo permita, las empresas públicas deberán ser convocadas a informar ante el parlamento nacional u otros órganos electivos similares del Estado. Las empresas públicas deberán publicar informes anuales de sus resultados e incluir estados financieros auditados y el Estado, en su calidad de propietario, deberá disponer la divulgación pública de la información agregada sobre su cartera de empresas públicas.
2. El Estado deberá animar a las empresas públicas a someter sus estados financieros a una auditoría externa anual independiente basada en normas reconocidas internacionalmente para las empresas cotizadas. El auditor o los auditores externos deberán tener la capacidad, la profesionalidad y la independencia necesarias para realizar una evaluación objetiva de las cuentas de la empresa, los estados financieros y los controles internos. Pueden ser de aplicación las siguientes consideraciones:
 - i. Los auditores externos deberán rendir cuentas a los accionistas y tienen el deber ante la empresa de ejercer la debida diligencia profesional en la realización de la auditoría.

- ii. Deberán fijarse procedimientos para la selección de los auditores externos, con arreglo a las Directrices sobre Empresas Públicas. Es fundamental que los auditores externos sean independientes de la empresa pública y de sus grandes accionistas; esto es, el Estado en el caso de las empresas públicas.
- iii. Cuando las instituciones superiores de auditoría participen en el seguimiento de las empresas públicas, el Estado deberá exigir que las empresas públicas se sometan además a auditorías externas anuales, de conformidad con normas reconocidas internacionalmente. Dichas instituciones no sustituirán a un auditor externo. Cuando además intervenga una institución superior de auditoría, deberá evitar el solapamiento, la fragmentación o la duplicación del alcance de las auditorías realizadas por los auditores externos.
- iv. Los auditores externos de empresas públicas deberán someterse a los mismos criterios de independencia que los auditores externos de las empresas del sector privado, lo que exigirá una estrecha atención por parte del comité de auditoría o del Consejo de Administración y, por lo general, implica limitar la prestación de servicios distintos de los de auditoría a las empresas públicas auditadas, así como la rotación periódica de los auditores y la licitación de la auditoría externa.
- v. La institución superior de auditoría, cuando así se le encomiende, podría auditar de forma complementaria y periódica: i) las operaciones financieras, incluidas las ayudas y las transferencias de activos, entre el Estado y las empresas públicas; y ii) el ejercicio por el Estado de sus funciones como propietario. Para las empresas públicas con objetivos de política pública, el órgano superior de auditoría podrá también evaluar la contribución de la gestión de riesgos y las medidas de integridad al logro de los objetivos de política pública de que se trate. Los resultados de la auditoría deberán debatirse oportunamente por el parlamento, con arreglo al ciclo presupuestario, y hacerse públicos.
- vi. No deberá esperarse que los auditores externos investiguen la corrupción o las prácticas irregulares dentro del ámbito de la auditoría, a menos que se les haya encomendado. Sin embargo, deberá exigírseles que informen de prácticas ilegales o irregulares, reales o presuntas, a los órganos corporativos de control pertinentes, y, cuando resulte adecuado, a las autoridades competentes independientes de la empresa.

3. Deberá reforzarse la función de supervisión y control externos dentro del sistema de integridad pública, en particular velando por que los órganos de supervisión, los organismos reguladores encargados de hacer cumplir la ley y los tribunales administrativos respondan a la información recibida de terceros sobre presuntas irregularidades o comportamientos inadecuados en relación con las empresas públicas o el Estado como propietario de las mismas (por ejemplo, las denuncias o alegaciones presentadas por empresas, empleados y otras personas).

Tomar medidas y respetar las garantías procesales en las investigaciones y acciones judiciales

4. Los requisitos legales y reglamentarios que afectan a las prácticas de gobernanza corporativa deberán ser exigibles. Velar por ello es ajeno, en su mayor parte, a las competencias de quienes ejercen los derechos de propiedad sobre las empresas públicas, pero la entidad propietaria deberá cooperar plenamente con las autoridades pertinentes y, en ningún caso, tomar medidas para obstaculizar los procedimientos en curso.

5. Las sanciones civiles, administrativas o penales por la corrupción u otras acciones ilegales deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. Se aplicarán tanto a las personas físicas como jurídicas, incluidas las empresas públicas.

6. Se deberá ofrecer protección jurídica y práctica contra todo tipo de tratamientos injustificados que puedan afectar, como consecuencia de ello, a las personas dispuestas a denunciar prácticas ilegales o irregulares, reales o inducidas, en las empresas públicas o en relación con ellas, incluidas las relacionadas con el Estado en su calidad de propietario.

7. Los Adherentes deberán alentar a las empresas públicas que reciban de un auditor externo informes sobre prácticas ilegales o irregulares reales o inducidas a que respondan de manera activa y eficaz a esos informes.

8. Deberán elaborarse procedimientos transparentes para garantizar que todas las irregularidades detectadas en las empresas públicas y en relación con ellas se investiguen y, cuando sea necesario, se enjuicien de conformidad con los procedimientos jurídicos nacionales. La aplicación de las disposiciones normativas deberá ser rigurosa y sistemática y garantizar que las empresas públicas no gocen de ventajas indebidas o de la protección de su propietario. Además:

- i. Las autoridades de supervisión, regulación y aplicación de las normas deberán tener la autoridad, la integridad y los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones de manera profesional y objetiva,

observando las garantías procesales y respetando los derechos fundamentales. A mayor abundamiento, sus resoluciones deberán adoptarse sin dilaciones indebidas, y, cuando proceda, deben explicarse de forma transparente y en su integridad.

- ii. La investigación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción o de actos ilícitos conexos que involucren a empresas públicas no deberán verse influidos por consideraciones de interés económico nacional, por el posible efecto en las relaciones con otro Estado o por la identidad de las personas físicas o jurídicas implicadas.
 - iii. Los organismos estatales pertinentes deberán cooperar plenamente en las investigaciones que involucren a empresas públicas o al Estado en su calidad de propietario de la empresa y deberán exhortar a las empresas públicas a que actúen del mismo modo.
9. Cuando se haya detectado corrupción o prácticas irregulares, la entidad propietaria deberá aplicar procesos de seguimiento en las empresas públicas para mitigar el riesgo de reincidencia, lo que podrá incluir, entre otras cosas, alentar a la empresa pública para que redacte un plan de acción basado en un análisis de las causas fundamentales de los problemas, y para divulgar las enseñanzas obtenidas entre la jerarquía de la empresa. El Estado deberá consecuentemente evaluar la necesidad de reformas en el seno de las empresas públicas o en el cumplimiento de sus tareas.

Fomentar la participación de la sociedad civil, la ciudadanía y los medios de comunicación y la comunidad empresarial

10. Deberá fomentarse la transparencia y la participación de las partes interesadas en todas las etapas de los procesos de toma de decisiones gubernamentales para promover la rendición de cuentas y el interés público, lo que implica que el Estado dé ejemplo en materia de transparencia, procurando activamente mejorar el conocimiento de los ciudadanos acerca de la realidad de las empresas públicas.

11. Se deberá alentar a los organismos estatales pertinentes a cooperar con las partes interesadas, los sindicatos, los representantes del sector privado, los ciudadanos y los medios de comunicación para facilitar el análisis de la información divulgada y, cuando proceda, poner de relieve y abordar los problemas de corrupción en las empresas públicas y en relación con ellas.

12. El Estado podrá alentar a las empresas públicas a que consideren la posibilidad de colaborar con la sociedad civil, las organizaciones empresariales y las asociaciones profesionales que puedan servir para reforzar el desarrollo y la eficacia de los mecanismos de integridad.

13. Las partes interesadas y otros afectados, incluidos los acreedores y los competidores, deberán tener acceso a una reparación eficaz mediante mecanismos jurídicos o de arbitraje imparciales cuando consideren que se han violado sus derechos

Los representantes del Estado y de las empresas públicas deberán abstenerse de reprimir o restringir de otro modo las libertades civiles, incluidas la de crítica o investigación, de las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, los representantes del sector privado, los ciudadanos y los medios de comunicación.

Disposiciones Adicionales

VI. INVITA al Secretario General a divulgar la presente Recomendación.

VII. INVITA a los Adherentes a divulgar la presente Recomendación.

VIII. INVITA a los no adherentes a que tomen debida nota de la presente Recomendación y, cuando proceda, a que se adhieran a ella, a reserva de su revisión por el Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización.

IX. INSTRUYE al Comité de Gobierno Corporativo, para que, a través del Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización y en cooperación con el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales y el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública:

- i. actúe como foro para el intercambio de información sobre experiencias en relación con la aplicación de la presente Recomendación;
- ii. prepare, mediante un proceso integrador, una guía que ayude a los Adherentes a aplicar la Recomendación;
- iii. supervise la aplicación de la presente Recomendación, e informe al Consejo sobre la aplicación de la presente Recomendación antes de que se cumplan cinco años de su aprobación y al menos cada diez años posteriormente.

Bibliografía

- Directrices en Materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas, www.oecd.org/corporate/OECD-Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.htm
- Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y Documentos Relacionados, www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm
- 2009 Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha Contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y su Anexo II Guía de Buenas Prácticas Sobre Controles, Ética y Cumplimiento, www.oecd.org/corruption/anti-bribery/oecdantibriberyrecommendation2009.htm
- Recomendación del Consejo de la OCDE Sobre Integridad Pública, www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/
- Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20, www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance.htm.
- Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, www.oecd.org/investment/oecddeclarationanddecisions.htm
- Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>.
- Recomendación del Consejo sobre Directrices de la OCDE para Gestionar Conflictos de Interés en el Sector Público, www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictsofinterestinthepublicservice.htm
- Recomendación del Consejo sobre la Guía de Debida Diligencia para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo, <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/mining.htm>
- Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/

- G20 High-Level Principles on Preventing Corruption and Ensuring Integrity in State-Owned Enterprises, http://www.g20.utoronto.ca/2018/final_hlps_on_soes.pdf
- Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable, <https://mneguidelines.oecd.org/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm>
- OECD (2018a), *State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>.
- OECD (2018b), OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity, www.oecd.org/corruption/oecd-strategic-approach-to-combating-corruption-and-promoting-integrity.htm
- OECD (2015), *Informe de la OCDE sobre Cohecho Internacional: Análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226654-es>

www.oecd.org/corporate

