



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/47/510
8 de octubre de 1992
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo séptimo período de sesiones
Tema 102 del programa

INFORMES FINANCIEROS Y ESTADOS FINANCIEROS COMPROBADOS E INFORMES DE LA JUNTA DE AUDITORES

Medidas para facilitar la comunicación de información por parte del personal sobre cualquier utilización inapropiada de los recursos de la Organización; controles internos relativos al pago de subsidios y prestaciones; y esfuerzos por recuperar los reembolsos excesivos pendientes del impuesto sobre la renta

Informe del Secretario General

1. En el inciso b) del párrafo 17 de su resolución 46/183 de 20 de diciembre de 1991, la Asamblea General pidió al Secretario General y a los jefes ejecutivos de las organizaciones y los programas de las Naciones Unidas que informasen a la Asamblea General, en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, "sobre la aplicación de medidas eficaces para facilitar la comunicación de información de carácter confidencial y reservado por parte del personal sobre cualquier utilización inapropiada de los recursos de una organización o un programa de las Naciones Unidas".
2. En el inciso d) del párrafo 17 de la misma resolución, la Asamblea pidió al Secretario General y a los demás jefes ejecutivos que "establezcan sin demora un control más eficaz del pago de todos los subsidios y las prestaciones a los funcionarios y que informen sobre los adelantos alcanzados en tal sentido a la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones ...".
3. En el párrafo 21 de la resolución mencionada, la Asamblea General expresó su agradecimiento al Secretario General "por las medidas adoptadas para eliminar los abusos en el pago de los reembolsos del impuesto sobre la renta" y le pidió "que siga realizando esfuerzos por recuperar los reembolsos excesivos pendientes del impuesto sobre la renta e informe al respecto a la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones ...".

4. El presente informe se ha preparado en respuesta a las mencionadas peticiones de la Asamblea General.

I. MEDIDAS PARA FACILITAR LA COMUNICACION DE INFORMACION DE CARACTER CONFIDENCIAL Y RESERVADO POR PARTE DEL PERSONAL SOBRE CUALQUIER UTILIZACION INAPROPIADA DE LOS RECURSOS

5. Tanto el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada como el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas contienen disposiciones explícitas para proteger a la Organización de las pérdidas financieras que podrían producirse como resultado de la violación por parte de un funcionario de tales reglamentos o de las instrucciones administrativas conexas. La regla financiera 114.1 sobre responsabilidad personal dice lo siguiente:

"Todo funcionario de las Naciones Unidas será responsable ante el Secretario General de la regularidad de las medidas o decisiones que adopte en el ejercicio de sus funciones. El funcionario que adopte una medida o decisión contraria a la presente Reglamentación Financiera Detallada, o a las instrucciones administrativas expedidas en relación con ella, podrá ser tenido por responsable, personal y financieramente, de las consecuencias de tal medida o decisión."

En la regla 112.3 del Reglamento del Personal, sobre responsabilidad financiera, figura una disposición paralela.

6. El régimen de control financiero de las Naciones Unidas se basa, para todas las transacciones financieras, en una delegación personal de autoridad a oficiales certificadores y oficiales certificadores suplentes (en virtud de la regla financiera 110.4) a oficiales aprobadores (de conformidad con la regla financiera 108.9) y a funcionarios autorizados (con arreglo a la regla financiera 110.16); también se basa en la separación de autoridad, responsabilidades y deberes para establecer controles y equilibrios. Por ejemplo, los oficiales certificadores no pueden ejercer simultáneamente la función de oficiales aprobadores. Por consiguiente, todas las transacciones financieras requieren autorización de dos funcionarios autorizadores.

7. En las reglas financieras 109.5, sobre pérdida de numerario o de efectivos negociables, 110.14, sobre el paso a pérdidas y ganancias de las pérdidas de numerario o de efectos por cobrar, y 110.15, sobre el paso a pérdidas y ganancias de las pérdidas de bienes, también figuran disposiciones relativas a la responsabilidad personal.

8. Además de las disposiciones sobre responsabilidad financiera y control que figuran en la Reglamentación Financiera Detallada y en el Reglamento del Personal, existe una instrucción permanente del Contralor de las Naciones Unidas a todos los oficiales ejecutivos y administrativos de la Sede y a todos los jefes de administración y jefes de finanzas de las oficinas de fuera de la Sede en el sentido de que tienen que notificar al Contralor, directamente y por escrito, siempre que se produzca un caso de fraude o presunto fraude que entrañe utilización inapropiada de fondos. Esta instrucción es aplicable

independientemente de la fuente de los fondos. Hay que notificar simultáneamente al Director de la División de Auditoría Interna. Los oficiales responsables de informar al Contralor de los casos de fraude o presunto fraude serán considerados responsables a título personal si, en el curso de las revisiones de comprobación de cuentas o en otro momento se llegase a la conclusión de que se habían producido casos de fraude o presunto fraude que entrañara el uso inapropiado de fondos pero no se hubiera informado sobre ello al Contralor.

9. De lo dicho hasta aquí queda claro que los funcionarios de las Naciones Unidas, en particular los que ocupan puestos de responsabilidad en la administración y las finanzas, tienen la obligación de informar al personal directivo de cualquier utilización inapropiada de los recursos de la Organización. Además, tanto en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada como en el Reglamento del Personal hay amplio margen para atribuir responsabilidad personal a funcionarios determinados por cualquier pérdida financiera que sufra la Organización por utilización inapropiada de recursos. Estas disposiciones, que se han hecho valer en los casos necesarios, unidas a las disposiciones del Estatuto del Personal y el Reglamento del Personal relativas a la aplicación administrativa de medidas disciplinarias, también sirven de medida disuasoria para posibles casos de mala utilización de los recursos de la Organización.

10. En las administraciones públicas de algunos Estados Miembros, además de en el sector privado, hay disposiciones y programas más detallados que alientan a comunicar información sobre la utilización inapropiada de recursos. No obstante hasta la fecha este tipo de programas solamente existen en unos cuantos Estados Miembros.

11. La información recibida parece indicar que se ha tropezado con considerables problemas a nivel nacional para preparar y aplicar programas eficaces de esta índole. Con frecuencia, quienes han informado sobre abusos han sido objeto de represalias, dado que, en algunos casos, ha sido difícil garantizar la confidencialidad a estas personas. En algunos programas también se han planteado problemas derivados de los numerosos requisitos para entablar proceso legal, o debidos a la presentación de información infundada o dolosa. Además, estos programas han requerido el establecimiento de una estructura administrativa encargada de recibir e investigar los informes, con los costos conexos. Estos problemas se agravarían en una organización internacional como las Naciones Unidas, con actividades en todas las partes del mundo.

12. Por consiguiente, las dificultades que entraña establecer y administrar un programa de esta índole en las Naciones Unidas podrían ser mayores que las ventajas que pudiera reportar añadir este tipo de programa a los sistemas vigentes de prevención de abusos e información sobre ellos. Como se indicó en los párrafos 5 a 9 *supra*, las disposiciones del Reglamento y la Reglamentación Financiera Detallada y del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, junto con las instrucciones conexas publicadas por el personal directivo de categoría superior, obligan a los funcionarios a impedir la utilización inapropiada de los recursos y, si pese a sus esfuerzos se producen abusos, deben informar al Contralor sobre tales casos. Parece que los objetivos del inciso b) del párrafo 17 de la resolución 46/183 de la Asamblea General pueden

alcanzarse mediante el cumplimiento estricto de las disposiciones vigentes y mediante el refuerzo de los controles internos existentes, como se expone en la sección II infra, más que mediante el establecimiento de un programa nuevo o complementario.

13. Sin embargo, la cuestión se mantendrá bajo examen. Si los acontecimientos futuros justifican la posibilidad de establecer nuevas medidas para facilitar la comunicación de información sobre utilización inapropiada de los recursos, se volvería a tomar en consideración esta posibilidad y se informaría de ello a la Asamblea General.

II. CONTROLES INTERNOS RELATIVOS AL PAGO DE SUBSIDIOS Y PRESTACIONES

14. El Secretario General atribuye gran importancia a su responsabilidad fiduciaria frente a los Estados Miembros en cuanto a la administración prudente de los recursos encomendados a la Organización. Se vela por garantizar que estos recursos se utilicen para los fines para los que se destinan, que se gasten con toda la atención debida a la economía y que se responda de su utilización en todas las etapas. Aunque en ocasiones se ha determinado que se habían utilizado los recursos de la Organización de manera inapropiada, el número de tales casos ha sido reducido en relación con el volumen y la dispersión geográfica del personal de las Naciones Unidas, así como de la variedad de las prestaciones y subsidios. Los elementos clave para impedir la mala utilización de los recursos son un sistema eficaz de controles internos y una comprobación periódica de cuentas que lo complementa.

15. En su cuadragésimo segundo período de sesiones, en respuesta a una solicitud hecha por la Asamblea General en la resolución 41/176, de 5 de diciembre de 1986, la Asamblea General examinó un informe del Secretario General 1/ relativo a los procedimientos de control interno de las prestaciones y subsidios recibidos por los funcionarios de las Naciones Unidas. Como se indica en ese informe, las características principales del sistema de control interno relativo al pago de prestaciones y subsidios son las siguientes: a) certificación por parte del funcionario; b) presentación por parte del funcionario de la documentación original que demuestre el derecho a determinadas prestaciones; y c) cuando se pueda, confirmación por terceras partes de la información proporcionada por el funcionario.

16. Prácticamente todas las prestaciones de las Naciones Unidas requieren la certificación del funcionario interesado. Se considera que la certificación por parte del funcionario es una forma válida de confirmación y, por consiguiente, una característica esencial de todo régimen de control interno para la concesión de tales prestaciones, en vista del requisito establecido en la Carta de las Naciones Unidas y en la cláusula 4.2 del Estatuto del Personal de que los funcionarios posean el más alto grado de integridad. La certificación falsa por parte de un funcionario se considera una falta grave de conducta y, por consiguiente, da base para la adopción de las medidas disciplinarias pertinentes.

17. Al mismo tiempo, se considera necesario y apropiado exigir la presentación de la documentación original para demostrar el derecho a determinadas prestaciones. Por ejemplo, un funcionario que reclame prestaciones por familiares a cargo en relación con un cónyuge e hijos debe presentar los certificados de nacimiento originales de los hijos y el certificado original del matrimonio. De la misma manera, las reclamaciones de pago del subsidio de educación deben ir acompañadas de un formulario con las respuestas dadas por la escuela y sellado por ésta, en la que se enumeren todos los detalles relativos a todas las tarifas de la enseñanza impartida y los pagos hechos.

18. El funcionario que solicita el pago del subsidio de alquiler debe presentar todos los años una nueva solicitud, acompañada del recibo del pago del alquiler del primer mes o del cheque correspondiente con indicación de su pago por el banco, y copia del contrato de alquiler. Si la solicitud de pago del subsidio y la documentación de apoyo necesaria no se reciben dentro del plazo estipulado, se suspende el pago del subsidio al funcionario.

19. Se ha utilizado en mayor medida la confirmación de terceras partes respecto de ciertos subsidios y prestaciones, como el subsidio de educación. Por ejemplo, las estadísticas que se llevan en la Sede indican que aproximadamente un 50% de las solicitudes de pago de subsidio de educación presentadas por los funcionarios se someten a ese tipo de verificación. Si hay dudas sobre la legitimidad de una solicitud determinada, la información presentada se verifica mediante consulta directa a terceras partes.

20. Se utilizan otras formas de fiscalización cuando se hacen pagos anticipados respecto de determinadas prestaciones, como en el caso de los anticipos para viajes y los anticipos del subsidio de educación. Si la documentación necesaria para fundamentar la solicitud no se presenta a tiempo, se efectúan deducciones automáticas del sueldo para recuperar el anticipo. Por ejemplo, si la solicitud de reembolso de los gastos de viaje de un funcionario, acompañada de pruebas de que el viaje se ha efectuado, no se recibe en el plazo de dos semanas a contar de la terminación del viaje, se emprenden medidas para cobrar al funcionario la cuantía de la dieta pagada por anticipado. A continuación se adoptan las medidas que corresponda para obtener el reembolso del costo del pasaje. De manera análoga, si el funcionario no presenta en el plazo establecido el formulario de solicitud de pago del subsidio de educación llenado debidamente y acompañado de un certificado de asistencia del establecimiento de enseñanza, se deduce del sueldo del funcionario el monto del anticipo del subsidio.

21. Como complemento de los sistemas de fiscalización interna, la División de Auditoría Interna, en el marco de su programa ordinario de auditoría, examina la idoneidad de esos sistemas de fiscalización e informa al respecto. Las auditorías consisten en el examen de los expedientes de determinados funcionarios elegidos al azar para verificar su derecho al pago de las respectivas prestaciones y comprobar que todos los cálculos de los sueldos y prestaciones se ajusten al Estatuto y al Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y las publicaciones administrativas pertinentes.

22. En los últimos años se han intensificado los esfuerzos para fortalecer los sistemas de fiscalización interna del pago de subsidios y prestaciones. Se ha dado prioridad a los sistemas de fiscalización interna en el contexto del establecimiento del Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG). Con ese fin, se han incluido especialistas en sistemas de fiscalización interna entre los funcionarios asignados al proyecto del SIIG y entre los consultores contratados por las organizaciones para prestar asistencia en esa tarea. En el curso del último año se han realizado extensas consultas entre las diversas oficinas interesadas y el equipo encargado del proyecto del SIIG para lograr que se incorporen en el SIIG medidas y sistemas de fiscalización completos y a largo plazo para la administración de las prestaciones.

23. Además de la labor en curso sobre el proyecto del SIIG, se han introducido mejoras en varias esferas determinadas. Se han mejorado los sistemas y procedimientos actuales para la recuperación de los anticipos de distintos tipos y se han introducido otros nuevos. En la mayor parte de los casos, se programa automáticamente el cobro de los anticipos de sueldo mediante deducción del sueldo. Cuando un funcionario deja de prestar servicios a la Organización, su expediente se examina sistemáticamente para garantizar que cualquier anticipo pendiente de reembolso o cualquier pago excesivo se deduzca de los pagos por separación del servicio. También ha mejorado considerablemente la coordinación entre las diversas oficinas interesadas para la supervisión del pago de los subsidios y prestaciones y los anticipos respectivos.

24. Los ejemplos citados tienen por objeto ilustrar los actuales sistemas de fiscalización interna y poner de relieve las mejoras introducidas a ese respecto en los últimos años. No obstante, se reconoce que sigue habiendo ciertas deficiencias en esta esfera, como señaló la Junta de Auditores en su informe sobre las cuentas de las Naciones Unidas correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 1991 2/. Esas deficiencias pueden atribuirse en parte a que se dispone de recursos limitados para la tramitación de las solicitudes de pago de subsidios y prestaciones y a que ha aumentado el volumen de trabajo debido a la ampliación de las actividades de la Organización.

25. Otra fuente importante de problemas ha sido que hasta la fecha la información relativa a los subsidios y prestaciones no está suficientemente computadorizada, por lo cual es necesario recurrir a procedimientos manuales muy trabajosos. Otro factor es la complejidad de algunos subsidios y prestaciones. Las dificultades señaladas se ven agravadas por el hecho de que la administración de los subsidios y prestaciones está repartida entre distintas dependencias. Además, ha habido dificultades para elaborar y aplicar procedimientos adecuados de confirmación por terceras partes respecto de algunos subsidios y prestaciones.

26. Las oficinas interesadas, si bien tienen presente su obligación de prestar servicios a los funcionarios en forma oportuna y eficaz, al mismo tiempo tienen plena conciencia de la necesidad de prestar la debida atención a los sistemas de fiscalización interna. Se considera que la mejor forma de lograr el equilibrio ideal entre el suministro oportuno de servicios y la aplicación de los sistemas de fiscalización consiste en aumentar la

computadorización en el contexto del SIIG, y no en la aplicación de procedimientos manuales trabajosos que sólo producen resultados limitados.

27. Está previsto que en la primavera de 1993 se haya establecido en la Sede el módulo del SIIG sobre subsidios y prestaciones; incluirá la determinación del derecho a los subsidios y prestaciones y la tramitación de las solicitudes respectivas. Más tarde en el mismo año se iniciará la aplicación en el sistema de nómina de sueldos. Por medio del SIIG, las oficinas que participan en la tramitación de las solicitudes de pago de subsidios y prestaciones tendrán acceso a una base de datos completa que incluirá toda la información proporcionada por el funcionario que pueda ser pertinente para la determinación de su derecho al pago de diversos subsidios y prestaciones. La tramitación y la verificación de los derechos en el SIIG se basará en la incorporación en el sistema de las reglas del Reglamento del Personal y otras disposiciones administrativas aplicables. El sistema verificará la información sobre los distintos funcionarios en relación con esas reglas y determinará su derecho a cada prestación, con las respectivas fechas de iniciación y finalización.

28. De esta forma, la tramitación del pago de las prestaciones, incluida su terminación, será más oportuna que en la actualidad; las reglas se aplicarán en forma más pareja en toda la Secretaría; la administración dispondrá de los instrumentos necesarios para vigilar la administración de las prestaciones; y la División de Auditoría Interna podrá examinar mejor la aplicación de las reglas y políticas pertinentes. También disminuirán en buena medida las posibilidades de que se efectúen pagos excesivos, ya que toda tramitación de prestaciones se reflejará automáticamente en la información de la nómina de sueldos. La aplicación del SIIG reducirá considerablemente las dificultades señaladas en los párrafos 24 y 25 supra derivadas de la insuficiencia de recursos, la insuficiencia de la computadorización, la complejidad de ciertas prestaciones y la descentralización de la administración de los subsidios y prestaciones.

29. Al mismo tiempo, y aparte del SIIG, prosigue la labor de elaboración de procedimientos adicionales de confirmación por terceras partes, que se aplicarán a una muestra aleatoria de funcionarios. Esa labor se concentrará en los subsidios y prestaciones respecto de los cuales ha habido dificultades en el pasado para establecer procedimientos de esa índole.

III. RECUPERACION DE LOS REEMBOLSOS EXCESIVOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

30. En atención a la solicitud formulada por la Asamblea General en el párrafo 21 de su resolución 46/183, se han intensificado los esfuerzos para recuperar los reembolsos excesivos del pago del impuesto sobre la renta. Cuando se detectan pagos excesivos se programa inmediatamente la recuperación. Se han hecho esfuerzos importantes para reducir al mínimo los posibles pagos excesivos mediante un análisis más a fondo de la situación particular de cada funcionario. Con ese fin, cuando se hacen los anticipos trimestrales para el pago del impuesto sobre la renta se tienen en cuenta los cambios de las circunstancias que pueden influir en la obligación de la

Organización de reembolsar los impuestos sobre la renta, como la modificación de la situación contractual de un funcionario o el cambio de lugar de destino. A ese respecto, en la actualidad ha mejorado mucho la coordinación entre las diversas oficinas interesadas.

31. En los últimos años, las declaraciones de impuestos presentadas como parte de la solicitud de reembolso del pago de impuestos se han examinado regularmente sobre la base de la información proporcionada por el funcionario en las solicitudes de pago de diversos subsidios y prestaciones. Se exige a los funcionarios casados que presentan declaraciones como solteros que justifiquen la no presentación de declaraciones conjuntas con sus cónyuges, que normalmente reducirían el monto de sus impuestos y, en consecuencia, la suma que las Naciones Unidas deben reembolsar.

32. Se establecen contactos sistemáticamente con los funcionarios en servicios que no han presentado las copias necesarias de su declaración de impuestos. Si las declaraciones de impuestos no se presentan oportunamente, se recuperan los anticipos pendientes. Además, en la actualidad se exige que los funcionarios que se separan del servicio obtengan el visto bueno de la oficina competente respecto de su situación tributaria antes de recibir los pagos finales por separación del servicio. Se envían comunicaciones por escrito a los funcionarios que al separarse del servicio tienen anticipos legítimos pendientes y no presentan declaraciones de impuestos y, si es necesario, se les envían sin demora comunicaciones complementarias.

CONCLUSION

33. Las disposiciones sobre responsabilidad financiera y asuntos conexos de la Reglamentación Financiera y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y las publicaciones administrativas pertinentes constituyen el marco necesario para que los funcionarios informen sobre el uso indebido de recursos. En lo que respecta al pago de los subsidios y prestaciones, se ha prestado atención al mejoramiento de los sistemas de fiscalización interna; la aplicación del SIIG fortalecerá esos sistemas y facilitará la tramitación oportuna de las solicitudes pendientes. En los últimos años se ha avanzado mucho en la reducción de los pagos excesivos por concepto de reembolso de impuestos sobre la renta y en el establecimiento de medidas para facilitar el cobro de los reembolsos excesivos de pago de impuestos. Todos esos esfuerzos son motivados por la dedicación a garantizar que los recursos que se confían a la Organización se utilicen en la debida forma y con prudencia.

Notas

1/ A/42/437.

2/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/47/5), secc. II, párrs. 187 a 192.

