



Asamblea General

Distr. general
11 de octubre de 2000
Español
Original: inglés

Quincuagésimo quinto período de sesiones

Tema 126 del programa

Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Reglas y procedimientos aplicables a las funciones de investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe, relativo a los procedimientos de la Sección de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, se ha preparado en respuesta a la petición de la Asamblea General formulada en el párrafo 17 de su resolución 54/244, de 23 de diciembre de 1999. Como es obligación de todas las oficinas de las Naciones Unidas que llevan a cabo actividades de investigación, sea de forma permanente o en situaciones especiales*, la Sección de Investigaciones desarrolla esas actividades de conformidad con los reglamentos, normas e instrucciones administrativas establecidas de las Naciones Unidas. Sin embargo, la Sección también se atiene a las disposiciones de la Asamblea General relativas a la Oficina de Servicios de Supervisión Internos (a saber, las resoluciones 48/218 B y 54/244) y a las disposiciones del boletín del Secretario General ST/SGB/273, de 7 de septiembre de 1994 (en adelante conjuntamente con las dos resoluciones antes mencionadas, denominadas el mandato); la Oficina ha publicado su Manual en el sitio que mantiene en la Web.

En cumplimiento de su mandato de prestar asistencia al Secretario General en su programa de reformas, la Sección de Investigaciones, teniendo debidamente en cuenta consideraciones de justicia y objetividad, debe desarrollar actividades para prevenir y detectar despilfarros, mala conducta, usos indebidos y mala administración en las operaciones de las Naciones Unidas. En cumplimiento de los objetivos enunciados en su mandato, la Sección examina las denuncias de mala conducta u otras actividades prohibidas y verifica los hechos del caso a fin de sustanciar o desestimar tales denuncias. A este respecto, la Sección se ajusta firmemente al concepto de rendición de cuentas. Si los elementos probatorios indican que alguien ha infringido leyes o normas de conducta ética o es responsable de actos de mala

conducta, despilfarro, abuso o mala gestión, la Sección formula al director del programa correspondiente recomendaciones que pueden incluir la de remitir el caso a una jurisdicción nacional para que se proceda a un juicio en lo penal o a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para que se considere la posibilidad de imponer medidas disciplinarias.

Con igual vigor, la Sección de Investigaciones procura limpiar el nombre de los funcionarios acusados sin razón o incorrectamente. En esos casos, las pruebas o bien determinan que el acusado no es culpable de la actividad denunciada o no son suficientes para sustanciar la denuncia. En este último caso, debe darse al acusado el beneficio de la duda. En ambos casos, el acusado es declarado inocente.

Con arreglo a las resoluciones de la Asamblea General, el Estatuto y el Reglamento del Personal y el mandato de la Oficina, las actividades de investigación se llevan adelante de manera de garantizar la confidencialidad de los informantes, de acuerdo con lo dispuesto en el boletín ST/SG/273, los derechos de los funcionarios de que se trate, la protección de las personas que se pongan en contacto con la Sección contra posibles actos de represalia, así como los intereses de la Organización.

El presente informe ha sido examinado por la Oficina de Asuntos Jurídicos y el Departamento de Gestión, cuyas opiniones se han incorporado en él.

* Por ejemplo, entre otros, también llevan a cabo investigaciones los directores de programas, las juntas de investigación, los servicios de seguridad y vigilancia y, en las misiones de mantenimiento de la paz, los oficiales de seguridad y las juntas de investigación locales, la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas y los comités mixtos de disciplina. Ninguno de éstos ha publicado sus procedimientos oficiales al respecto, pero todos ellos también realizan sus actividades conforme a las normas y reglamentos de las Naciones Unidas (véase, por ejemplo, la instrucción administrativa ST/AI/371).

I. Introducción

1. Sobre la base del mandato establecido por la Asamblea General en sus resoluciones 48/218 B, de 29 de julio de 1994, y 54/244, de 23 de diciembre de 1999, ampliado por el boletín del Secretario General ST/SGB/273, de 7 de septiembre de 1994, la Sección de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna está encargada de llevar a cabo investigaciones en una amplia gama de esferas. Por fuerza, su labor se centra en la reunión de elementos de prueba, teniendo debidamente en cuenta los derechos de todos los interesados. La Sección, que no es una oficina de carácter judicial, realiza sus investigaciones con arreglo a lo dispuesto en su mandato. En los procesos disciplinarios de la Organización, las investigaciones de la Sección constituyen actividades preliminares de investigación, con arreglo a lo dispuesto en la instrucción administrativa ST/AI/371, de 2 de agosto de 1991, relativa a medidas y procedimientos disciplinarios revisados.

2. Las investigaciones, que constituyen procesos jurídicos y analíticos, son averiguaciones encomendadas a profesionales especializados para determinar si ha ocurrido o no un acto ilegal o no autorizado y, si efectivamente ha ocurrido, quiénes son los responsables de ello. Las conclusiones se basan en elementos de prueba cuya constitución y peso permitan presentarlos a un tribunal o a otra instancia de adopción de decisiones. Como las conclusiones de las averiguaciones deben basarse en las pruebas, también pueden desembocar en la exculpación de las personas acusadas incorrectamente o de mala fe.

II. Derechos y obligaciones de los funcionarios de las Naciones Unidas

3. Los funcionarios de las Naciones Unidas tienen derecho a que los investigadores de la Sección lleven a cabo investigaciones justas y objetivas, y a que en todo momento se conduzcan de forma profesional y actúen con arreglo a las normas, reglamentos y procedimientos aplicables. Los investigadores, seleccionados especialmente, son profesionales de gran capacidad que cuentan con distintos tipos de formación; la mitad de ellos son licenciados en derecho y todos, desde que prestan servicios en las Naciones Unidas, han recibido

capacitación adicional sobre los procedimientos concretos de llevar adelante una investigación.

4. La Sección de Investigaciones lleva a cabo investigaciones preliminares con arreglo a lo dispuesto en la instrucción ST/AI/371. El cumplimiento de los requisitos en materia de garantías procesales enunciados en esa instrucción administrativa es responsabilidad del director del programa interesado quien, con arreglo a los párrafos 19 y 20 del boletín ST/SGB/273, recibe las conclusiones y recomendaciones de la investigación, y de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. La Sección sólo tiene autoridad para hacer recomendaciones, por lo que no puede presentar cargos contra los funcionarios. De resultas de ello, se aplican a las investigaciones de la Oficina las mismas normas de garantías procesales aplicables a las investigaciones preliminares, por ejemplo, en lo relativo al derecho de los funcionarios de responder a las denuncias hechas contra ellos antes de que se publique informe alguno.

5. Los derechos individuales de los funcionarios deben respetarse y las investigaciones llevarse adelante teniendo debidamente en cuenta la justicia y las garantías procesales a que tienen derecho todos los funcionarios. A los funcionarios que entren en contacto con los investigadores, que deben recibir un trato cortés sólo puede pedírseles información respecto de las investigaciones debidamente autorizadas por la dirección de la Sección. Si bien disfrutan de estos derechos, los funcionarios también deben cumplir ciertas obligaciones. En la cláusula 1.2 r) del Estatuto del Personal se dispone que los funcionarios deben responder a todas las solicitudes de información que formulen funcionarios y otros miembros del personal de la Organización autorizados para investigar posibles casos de malversación de fondos, derroche o uso indebido. Esta disposición se amplía en el boletín ST/SGB/273 en que se enuncia la obligación de los funcionarios de ponerse a la disposición de los investigadores y de proporcionarles, sin previa autorización, acceso a todos los registros, documentos u otro material, así como a todos los activos y locales que los investigadores consideren importantes para el cumplimiento de su labor.

6. La cooperación del personal es fundamental para que las investigaciones sean imparciales y tengan éxito. Al prestar ayuda a las investigaciones y al señalar a la atención de la Sección los asuntos que parecen infringir el derecho interno, los reglamentos, normas y procedimientos de las Naciones Unidas o las normas de conducta ética, los funcionarios ayudan a mantener la

confianza del público en la integridad y eficiencia de las operaciones de las Naciones Unidas. Además, los abusos que puedan cometer algunos funcionarios pueden afectar a sus colegas y perjudicar los programas y objetivos de las Naciones Unidas, así como a sus beneficiarios. Por ejemplo, el robo de fondos impide que éstos sean utilizados en proyectos de las Naciones Unidas y afecta a los funcionarios que, debido a la conducta delictiva de otros, no pueden dedicar toda su atención a la labor de la Organización.

III. Confidencialidad

7. Las denuncias o sugerencias hechas directamente a la Sección de Investigaciones se manejan con un criterio de confidencialidad, con arreglo al apartado b) del párrafo 18 b) del boletín ST/SGB/273. Los investigadores autorizados para recibir sugerencias y denuncias tienen la obligación de velar por que no sean reveladas de forma deliberada o accidental o por negligencia. Además, los investigadores deben velar por que no se revele la identidad de ninguna persona que haya hecho denuncias o sugerencias, salvo en la medida de lo dispuesto en el boletín ST/SGB/273 o si el denunciante ha revelado su identidad a otras personas ajenas a la Sección. Al estar protegidas por las disposiciones del mandato relativas a la confidencialidad y a prohibición de represalias, no hay ninguna razón para que las personas proporcionen información anónimamente a la Sección. Las disposiciones del mandato no exigen que las personas que se dirigen o escriben a la Sección den a conocer su identidad, si bien las alientan enérgicamente a que lo hagan para prestar ayuda a la investigación y evitar denuncias de mala fe.

8. Las disposiciones de la confidencialidad que figuran en el boletín ST/SGB/273, que protegen la identidad de los funcionarios que proporcionen información a la Sección, no son aplicables a los testigos ni a las personas objeto de investigación que proporcionen información en respuesta a las preguntas e investigaciones de un investigador durante las pesquisas. Sin embargo, se protege a esas personas de toda revelación considerada impropia.

9. Las disposiciones de confidencialidad obligan al personal de la Sección a proteger la información que se recibe. Toda revelación no autorizada por el personal de la Sección, en particular respecto de la identidad de un funcionario que haya presentado una denuncia o sugerencia a la Sección, comprometería la eficacia de

la Sección y la confianza depositada en ésta por las Naciones Unidas. De la misma forma, queda prohibida toda revelación de datos por parte de las personas objeto de una investigación. Ese tipo de información podría hacer que el público se forjara una idea inapropiada e inexacta del funcionario interesado o de la Organización. La revelación no autorizada, por funcionarios de la Sección, de las sugerencias y la información recibidas constituye un acto de mala conducta que puede acarrear la imposición de medidas disciplinarias a los funcionarios de que se trate.

10. Además de la protección a los funcionarios que presentan denuncias, en el boletín ST/SGB/273 se prevén medidas de protección contra posibles actos ulteriores de represalias. Los funcionarios que consideran haber sido objeto de represalias por haber presentado denuncias o haber prestado asistencia a la Sección deben notificar a ésta de las circunstancias del caso. Cualquier acto de represalia contra un funcionario que preste ayuda a la Sección en el cumplimiento de su mandato puede hacer que la Organización tome las medidas correspondientes contra los responsables de dicho acto. La decisión de aplicar tales medidas es prerrogativa del director del programa, en consulta con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos u otra oficina designada a esos efectos.

IV. Proceso de investigación

11. También se garantiza la confidencialidad a los funcionarios y otras personas contra las cuales se hayan hecho denuncias. A fin de proteger a las personas objeto de investigación, no puede revelarse sin previa autorización ni la identidad de esas personas ni el tema de la denuncia. No se pueden dar a conocer conclusiones ni recomendaciones antes de que la persona objeto de investigación haya tenido la oportunidad de responder a la denuncia, e incluso de presentar documentos y testigos en su favor. El proceso de investigación se ha diseñado con miras a garantizar su transparencia y proteger su confidencialidad. Todas las investigaciones deben llevarse adelante con arreglo a este proceso, a fin de garantizar la justicia y promover la objetividad profesional. Por otra parte, la confidencialidad, si se aplica debidamente, promueve la confianza y protege la reputación de las personas.

12. La mayoría de las investigaciones se originan en la recepción de una denuncia o sugerencia, si bien la Sección está autorizada para emprender investigaciones

basadas en un análisis de posibilidades de fraude. Estas investigaciones se llevan a cabo en respuesta a denuncias recibidas de diversas personas, incluidos jefes de oficinas, departamentos, fondos y programas; funcionarios; contratistas; personas que llaman a la línea directa de la Sección; la Asamblea General o uno de sus órganos subsidiarios; organizaciones no gubernamentales; o el público en general. Tras una evaluación inicial, se deja debida constancia en la Sección de todas estas denuncias o sugerencias y se asigna a un investigador a cada una de ellas. Ningún investigador puede iniciar una investigación sin previa aprobación dada por escrita por los directores de la Sección. Los investigadores llevan adelante sus pesquisas con arreglo a los reglamentos, normas y obligaciones administrativas pertinentes de las Naciones Unidas. La función del investigador es examinar objetiva y detalladamente las situaciones que pueden entrañar infracciones de la ley, o los reglamentos, normas e instrucciones administrativas de las Naciones Unidas, mala administración, abuso de autoridad, despilfarro de recursos y posibles esferas en que puedan cometerse fraudes, así como pasar revista a las sugerencias para mejorar la ejecución de los programas. Las investigaciones pueden tener como resultado una conclusión, basada en las pruebas disponibles, de que una denuncia es infundada. En otros casos, es posible que una investigación revele actividades que infringen claramente las leyes nacionales, o una conducta impropia de un funcionario público internacional. Además, es posible que algunos asuntos no se investiguen sino que se remitan a otras oficinas de la Organización, por corresponder más bien al ámbito de estas, por ejemplo, si se trata de quejas sobre cuestiones de personal. En lo relativo a los asuntos que investiga la Sección, los procedimientos apropiados figuran en el Manual de la Oficina o forman parte de los regímenes disciplinarios y administrativos internos.

13. Los casos se señalan a la atención de la Sección de diversas maneras: en persona, por teléfono, por fax, por correo electrónico o por correo. La Sección, con arreglo a lo dispuesto en el boletín ST/SGB/273 y la instrucción administrativa ST/AI/397, de 7 de septiembre de 1994, cuenta con una línea telefónica directa para recibir denuncias de uso indebido de recursos de las Naciones Unidas y propuestas para mejorar la ejecución de los programas. Esta línea constituye un medio eficaz y directo para que el personal de las Naciones Unidas y otras personas denuncien casos de despilfarro, fraude, uso indebido, mala administración y mala conducta.

14. Al señalar a la Sección las situaciones que, a su juicio, deberían investigarse, los funcionarios y otras personas deben proporcionar la mayor información posible, e incluir cualesquiera documentos de apoyo y otros tipos de información fáctica de que dispongan. Ello facilitará el proceso de investigación y reducirá la posibilidad de que la información sea insuficiente o inexacta. Todas las denuncias que recibe la Sección se estudian cuidadosamente, pero no todas ellas desembocan en una investigación pormenorizada. Por ejemplo, puede suceder que las cuestiones de gestión o los asuntos administrativos se remitan a los directores de los programas, con la solicitud de que informen a la Sección de las conclusiones a que lleguen.

15. Se hace todo lo posible por estudiar las denuncias con la mayor rapidez y eficiencia posibles a fin de proteger los intereses de la Organización y de todas las partes en el caso. Sin embargo, hay diversos factores que pueden influir en el progreso de una investigación, por ejemplo, las exigencias de los casos de mayor prioridad, la disponibilidad de recursos de la Sección, la disponibilidad y proximidad de las partes en el caso y la necesidad de proteger la identidad y los derechos de los funcionarios que han proporcionado información a la Sección o que son objeto de investigación.

16. Al realizar una investigación, los investigadores asignados deben estudiar y analizar los documentos y otro material, entrevistar a los testigos y llevar a cabo las nuevas investigaciones que sean necesarias. Las solicitudes de acceso a registros, documentos u otro material, así como a activos y locales, o las entrevistas que deban sostenerse con diversos funcionarios durante la investigación, no deben interpretarse como prueba de que una persona determinada haya cometido una falta. De hecho, esas solicitudes de información tienen por objeto obtener los datos necesarios para establecer los hechos del caso de que se trate.

17. En el momento adecuado, la Sección le informa a los directores de los programas de las investigaciones que afecten a los programas u operaciones a ellos encomendados. Cursar notificaciones antes de una investigación puede ser poco práctico o inapropiado, por lo cual puede suceder que la administración no reciba información con antelación respecto de una investigación dada. Por ejemplo, debido al daño potencial que pueden representar para la reputación de un funcionario, las denuncias no confirmadas de mala conducta de ese funcionario sólo se darán a conocer cuando haya terminado la investigación, salvo en los casos en que la

retención de esa información pueda perjudicar las actividades de un programa. La Sección no proporciona informes sobre la marcha de las investigaciones a los directores de los programas ni a las partes interesadas a menos que exista una clara y apremiante necesidad de hacerlo. Para proteger mejor la integridad del proceso de investigación y la vida privada de los interesados, la Sección tiene por política no dar a conocer públicamente los detalles ni la existencia misma de una investigación en curso o de denuncias insustanciadas.

18. Por consiguiente, la Sección lleva adelante sus investigaciones conforme a procedimientos establecidos, que comprenden el estudio de los archivos y la documentación pertinentes, y entrevistas de los denunciantes, los testigos y las personas objeto de investigación, así como de otras personas, por ejemplo, expertos técnicos que, a juicio de la Sección, pueden ayudar a resolver la cuestión. Debido al alcance mundial de las responsabilidades de las Naciones Unidas, las investigaciones que realiza la Sección suelen hacer necesario viajar y celebrar consultas con las autoridades locales.

19. Al concluir una investigación, la Sección evalúa las pruebas obtenidas. Sobre la base de este análisis, la Sección puede decidir cerrar el caso por considerarlo insustanciado, habida cuenta de las pruebas presentadas o bien, si las pruebas fundamentan la denuncia, llevarlo adelante. Si las pruebas confirman la comisión de faltas, la Sección proporciona el informe correspondiente con las conclusiones y recomendaciones pertinentes a los directores de programas interesados. De la misma forma, si las pruebas no sustentan la denuncia, se da cuenta de ello al director del programa y se exculpa a los acusados.

20. La Sección es un órgano que sólo formula recomendaciones, por lo que no puede tomar medidas directas para presentar un caso a las autoridades judiciales de un país, instituir procedimientos disciplinarios ni tomar medidas administrativas (por ejemplo, cursar una reprimenda). Si se recomienda alguna medida de este tipo al término de una investigación que, de conformidad con la instrucción ST/AI/371 es solo preliminar, el director del programa tiene la responsabilidad de estudiarlas y de responder a la Oficina de Servicios de supervisión Interna con arreglo a lo dispuesto en el boletín ST/SGB/273, tras lo cual pueden celebrarse consultas. Si el director del programa está de acuerdo con una recomendación de orden disciplinario, remite la cuestión a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para que la examine más a fondo; las disposiciones en

materia de garantías procesales de la instrucción ST/AI/371 son aplicables una vez que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos decide presentar los cargos oficialmente. Si se le solicita, la Sección puede prestar ayuda en los nuevos estudios que realicen la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, las juntas de investigación, los comités mixtos de disciplina y las juntas mixtas de apelación. También, además de las acciones judiciales, e independientemente de ellas, pueden incoarse acciones administrativas. Si el director del programa no está de acuerdo con la recomendación, pueden celebrarse nuevas consultas con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Si no se llega a un acuerdo, el caso puede remitirse al Secretario General para que éste dictamine al respecto con arreglo al mandato de la Oficina.

21. Si una investigación arroja pruebas de conducta delictiva, la Sección, tras celebrar consultas con la oficina de asuntos jurídicos, puede recomendar al director del programa que el caso se remita a las autoridades judiciales pertinentes del país de que se trate para que se inicie el juicio correspondiente. Estas remisiones podrán referirse a funcionarios, proveedores y otras personas que hayan tratado de obtener beneficios ilegales en detrimento de las Naciones Unidas.

22. Cuando un caso se remite a las autoridades judiciales de un país para que se lleven a cabo una investigación en lo penal y, en última instancia, proceso penal, la Sección, en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos y el director del programa de que se trate, asume la función que le corresponde de enlace entre las Naciones Unidas y las autoridades nacionales. La Sección debe prestar la asistencia que soliciten las autoridades nacionales pertinentes, sin perder de vista la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas y en estrecha consulta con el director del programa y la Oficina de Asuntos Jurídicos. En los casos de pérdida o malversación de recursos de las Naciones Unidas, se recomienda recurrir a la restitución.

23. Si las pruebas aducidas por la investigación revelan que la denuncia se hizo a sabiendas de su falsedad o con deliberado desprecio en cuanto a que fuera verídica o falsa (ST/SGB/273, párr. 18 e)), los procedimientos de la Sección exigen que las pruebas se den a conocer a los directores de los programas correspondientes para que tomen las medidas del caso. En virtud de las disposiciones del boletín ST/SGB/273, no basta con que se demuestre que la denuncia era incorrecta,

sino que debe probarse la mala fe de la persona que haya proporcionado la información.

V. Conclusión

24. La Sección de Investigaciones cumple sus funciones con arreglo a las atribuciones que se le asignan en su mandato y respetando los intereses de la Organización. Para obtener más orientación, se recurre al Estatuto y el Reglamento del Personal y a diversas instrucciones administrativas. La dirección y supervisión del Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna garantiza una debida rendición de cuentas respecto de la labor de la Sección.
