



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/42/437
5 agosto 1987
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo segundo período de sesiones
Tema 115 del programa provisional*

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

Procedimientos de control interno de prestaciones y subsidios

Informe del Secretario General

1. En su resolución 41/176, de 5 de diciembre de 1986, la Asamblea General pidió al Secretario General y a los jefes ejecutivos de las organizaciones y los programas interesados que, entre otras cosas, examinaran los procedimientos de control interno de las prestaciones y los subsidios que recibían los funcionarios de las Naciones Unidas e instituyeran las medidas necesarias para mejorar esos procedimientos, con miras a prevenir el derroche, el fraude, el abuso, y que informaran al respecto, por conducto de la Junta de Auditores y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, a la Asamblea General en su cuadragésimo segundo período de sesiones. En el documento A/42/438 figura una nota del Secretario General por la que transmite las respuestas de los demás jefes ejecutivos a dicha solicitud. El presente informe constituye la respuesta del Secretario General.

2. En primer lugar, cabe hacer notar que los intereses y preocupaciones expresados por la Asamblea General a este respecto coinciden con los del Secretario General. El Secretario General ha recalcado en repetidas oportunidades su empeño en lograr mejoras de gestión a fin de aumentar la eficiencia administrativa y la eficacia en función de los costos, es decir, en lograr mejoras para prevenir el derroche o, por lo menos, para reducirlo al mínimo. Al mismo tiempo, ha reconocido la importancia de contar con controles internos eficaces a fin de que los recursos de la Organización, sean humanos o financieros, se utilicen con los fines para los que hayan sido autorizados y se administren de conformidad con el Estatuto del Personal y el Reglamento Financiero aprobados por la Asamblea General.

* A/42/150.

3. Habida cuenta de que alrededor de tres cuartas partes de los recursos de la Organización se destinan a sufragar gastos de personal, corresponde que se preste especial atención a los procedimientos de control interno de los subsidios y prestaciones que reciben los funcionarios de las Naciones Unidas. A este respecto, conviene hacer notar que esta esfera ha sido objeto de una atención cada vez mayor en los últimos años y de que se ha instituido una serie de mejoras al respecto. En todos y cada uno de esos casos se ha perseguido una doble finalidad: modernizar los procedimientos de tramitación, donde ello sea posible, a fin de aumentar la eficacia y reducir los costos administrativos conexos, y reforzar los controles internos aplicables.

4. El objeto de los controles internos de las prestaciones a que tiene derecho el personal es asegurar la observancia de las reglas y políticas aplicables que rigen la concesión de esos derechos, así como detectar y contrarrestar cualesquiera intentos de evadir dichas reglas y políticas. Las medidas de control interno consisten fundamentalmente en procedimientos de verificación o confirmación. Como se informó a la Quinta Comisión de la Asamblea General en su cuadragésimo primer período de sesiones, los distintos subsidios financieros o prestaciones requieren diferentes métodos de verificación y confirmación, o una combinación de métodos de ambos tipos. Un tipo de confirmación es la certificación por parte del funcionario. En vista del requisito estatuido 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 eficiencia, competencia e integridad, se considera que la certificación del funcionario es una forma válida de confirmación, y se le asigna gran importancia. Además de esto, la confirmación o verificación de terceros, en los casos en que ello es viable y económico, se considera a la vez necesaria y conveniente.

5. En este contexto, constituye fraude la apropiación indebida y deliberada de prestaciones concedidas por las Naciones Unidas. Como casi todas las prestaciones de las Naciones Unidas se entregan previa certificación por el funcionario interesado, ese tipo de apropiación indebida de prestaciones suele entrañar asimismo la presentación de certificados falsos.

6. Los controles internos se han ideado de manera que funcionen como parte integrante de los procedimientos administrativos de aprobación y pago de subsidios o prestaciones financieras. Un elemento fundamental para que los controles internos sean eficaces es que haya actividades sistemáticas de auditoría. La División de Auditoría Interna, en el marco de su programa de auditoría, regularmente lleva a cabo estudios y presenta informes sobre la eficacia funcional de los controles internos. Habida cuenta de la atención cada vez mayor que se ha venido prestando desde hace varios años a estos dos aspectos, era de esperar que se descubrieran algunos casos de fraude o de presunción de fraude. Cabe indicar que, en relación con el tamaño y la distribución geográfica del personal de las Naciones Unidas, así como con la gran variedad de prestaciones y beneficios existentes, el número de casos de fraude o de presunción de fraude verificados ha sido relativamente pequeño. En esos casos, sin embargo, la imposición de las medidas disciplinarias pertinentes, con arreglo a la autoridad que corresponde al Secretario General en virtud de la cláusula 10.2 del Estatuto del Personal, es a la vez la respuesta adecuada a esos actos de fraude y un eficaz elemento de disuasión.

/...

Mejoras concretas de los controles internos

a) Pagos del subsidio de educación

7. Un estudio hecho por la División de Auditoría Interna del sistema de controles internos que regían los pagos del subsidio de educación determinó diversas esferas concretas en que era preciso mejorar esos controles. A principios de 1985, debido a las dudas que merecía la seguridad funcional del sistema, la División de Auditoría Interna comenzó a verificar una muestra representativa de los pagos del subsidio de educación correspondientes al año académico 1983/1984; la verificación se ha ido extendiendo paulatinamente hasta convertirse en una auditoría general de dichos pagos. Parte de la labor ha consistido en pedir a instituciones educativas de todo el mundo que confirmen la recepción de las sumas cuyo pago esas instituciones ya habían certificado a las Naciones Unidas en un "certificado de asistencia y costos" (formulario P.41).

8. La auditoría reveló diversos casos en que, inadvertidamente, se habían pagado prestaciones inferiores o superiores a lo debido, así como casos de fraude y de presunción de fraude. De resultados de ello, se mejoraron los controles internos del pago de los subsidios de educación y se perfeccionó la tramitación de esos pagos. En 1986 se revisó en consecuencia y se volvió a publicar la instrucción administrativa pertinente. Asimismo, se han tomado medidas para que, en la tramitación de esos pagos, se recurra de manera más frecuente y sistemática a la confirmación de terceros, en este caso, de las propias instituciones educativas.

b) Reembolsos del impuesto sobre la renta

9. Los reembolsos del impuesto sobre la renta se hacen con arreglo a la cláusula 3.3 f) del Estatuto del Personal y los funcionarios son notificados de las condiciones que rigen para el pago de dicho reembolso mediante circulares informativas anuales. Una condición para el pago de ese reembolso es que los funcionarios, entre otras cosas, certifiquen que, de solicitársele, presentarán comprobantes de pago de los impuestos. El único método absolutamente eficaz para verificar que efectivamente se ha pagado a las autoridades tributarias pertinentes el monto de los impuestos cuyo reembolso han solicitado los funcionarios sería que esas autoridades tributarias proporcionaran la información directamente a las Naciones Unidas. No obstante, las leyes de los Estados Unidos no permiten que esa información se haga llegar a terceros sin el consentimiento previo del contribuyente.

10. Para aumentar los controles internos en la esfera de los reembolsos de impuestos, fuera de los diversos requisitos y certificados que se exigen a los funcionarios como condición del reembolso, cada cheque de anticipo o reembolso de impuestos se extiende conjuntamente a la autoridad tributaria del caso y al funcionario interesado, a menos que este último presente pruebas de que ya ha pagado dichos impuestos a la autoridad tributaria, en cuyo caso el cheque se extiende únicamente a nombre del funcionario. Los cheques para el pago de impuestos extendidos conjuntamente a la autoridad tributaria y al funcionario pertinente son examinados a fin de cerciorarse de que se han pagado a las autoridades tributarias del caso. A partir de 1984, se ha venido exigiendo también a los funcionarios que, como requisito para recibir el reembolso, firmen un

/...

formulario por el que autorizan a las autoridades tributarias a que hagan llegar directamente a la Organización los datos correspondientes a su situación impositiva.

11. Además de los controles internos esbozados más arriba, actualmente la División de Auditoría Interna lleva a cabo una auditoría del 100% respecto de todos los reembolsos de impuestos correspondientes a 1983 y 1984.

c) Esferas que serán objeto de una atención prioritaria

12. Actualmente se estudian los sistemas de control interno de otras tres prestaciones de beneficios a fin de determinar posibles mejoras. Se trata de los sistemas que rigen en: a) los subsidios o descuentos de alquiler con arreglo a la regla 103.7 e) del Reglamento del Personal; b) las prestaciones por familiares a cargo previstas en la cláusula 3.4 del Estatuto del Personal; y c) las solicitudes de reembolso de gastos médicos. Se prevé prestar una atención prioritaria a los sistemas de control interno vigentes e instituir los cambios que hagan necesarios los resultados de estos estudios.

13. En lo que se refiere a los subsidios o descuentos de alquiler, los resultados preliminares de la auditoría indican que, aunque en el sistema se han previsto controles internos suficientes, éstos no se han aplicado con el rigor necesario. Además de las medidas ya adoptadas para corregir esta situación, se procura mejorar el control de los descuentos por concepto de alquiler, que se habrán de aplicar a la porción de la remuneración correspondiente al ajuste por lugar de destino cuando un funcionario ocupe una vivienda subvencionada o proporcionada sin cargo por un gobierno.

14. En el caso de las prestaciones por familiares a cargo, el derecho a ellas se determina con arreglo a la información de los documentos probatorios que presentan los funcionarios. Además, en virtud de la regla 103.23 c) del Reglamento del Personal, los funcionarios deben comunicar a la Organización todo cambio que pueda afectar al pago de esas prestaciones y presentar anualmente la certificación pertinente. En esta esfera, se estudian medios para reforzar los controles internos vigentes, en particular procedimientos suplementarios de verificación o confirmación.

15. En lo que se refiere al seguro médico, las compañías comerciales de seguros pertinentes se ocupan de la tramitación de las solicitudes de reembolso y de los controles internos pertinentes en lo que se refiere a todo el personal de la Sede y al resto del personal de contratación internacional en todo el mundo. Las Naciones Unidas proporcionan seguro médico, mediante convenios de autoseguro, a todo el personal de Ginebra y Bangkok y a los funcionarios de contratación local en casi todos los demás lugares de destino. En estos casos, la tramitación de las solicitudes de reembolso y la aplicación de los sistemas de control interno necesarios son responsabilidad de la Organización. A partir del 1° de septiembre de 1987, un nuevo Plan de Seguro Médico (PSM) reemplazará al actual Plan de Ayuda para Gastos Médicos (PAGM) respecto de los funcionarios de contratación local de las Naciones Unidas, el PNUD y el UNICEF en la mayor parte de los lugares de destino oficial fuera de la Sede. En la elaboración del nuevo plan, preparado conjuntamente por las tres organizaciones antes mencionadas, se ha procurado lograr que los procedimientos administrativos pertinentes consistan en operaciones

/...

simplificadas y comprendan medidas eficaces de control interno. Como el nuevo PSM tendrá más alcance que el PAGM, se prevé seguir muy de cerca sus operaciones para cerciorarse de que los sistemas de control funcionen de acuerdo con lo previsto.

Proceso disciplinario

16. Para que un sistema de control interno sea eficaz, debe englobar no sólo la detección y la prevención sino también la disuasión, mediante la aplicación de las medidas disciplinarias pertinentes. Como en la Carta se exige de los funcionarios el más alto grado de integridad, de ellos se espera también un alto nivel de responsabilidad y compromiso en cuanto a la exactitud de sus certificaciones. Evidentemente, toda certificación o declaración falsa es una transgresión del más alto grado de integridad y constituye, de por sí, un motivo para iniciar acciones disciplinarias.

17. Es preciso que haya equilibrio entre la responsabilidad fiduciaria de la Organización respecto de los recursos que utiliza y el sistema disciplinario pertinente, por una parte y, por la otra, los derechos de los funcionarios, con arreglo al Estatuto del Personal, al Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y a los fallos del Tribunal Administrativo, a que se respeten las garantías legales, a que no tercier elementos de arbitrariedad y a que se les proporcione asistencia letrada. En los casos en que una auditoría u otro proceso administrativo revela una discrepancia, los funcionarios tienen la oportunidad de hacer observaciones o proporcionar explicaciones. Si las explicaciones y las pruebas pertinentes no dilucidan satisfactoriamente la discrepancia, el funcionario es acusado, por escrito, de faltas concretas de conducta y se le fija un plazo para responder. Sobre la base de esta respuesta, si procede, se hace una recomendación disciplinaria.

18. Si el fraude es patente y los documentos probatorios abrumadores, o si la irregularidad de las solicitudes de pago es tan evidente que el beneficiario no podía haber dejado de reparar en ella, el funcionario es destituido sumariamente, de conformidad con la cláusula 10.2 del Estatuto del Personal. Si las pruebas de que hubo intención de cometer fraude no son concluyentes, el caso se remite, en la Sede, Ginebra o Viena, a un Comité Mixto de Disciplina para que preste asesoramiento al respecto. En los lugares de destino en que no hay comités de ese tipo se establecen comités de investigación. Con arreglo al Reglamento del Personal, los funcionarios destituidos sumariamente pierden su derecho a la prima de repatriación, al pago en lugar de aviso de cesación en el servicio y a la indemnización por rescisión del nombramiento. En los casos de destitución no sumaria, estos beneficios se retienen en su totalidad, salvo la indemnización por rescisión del nombramiento, cuyo monto puede reducirse a discreción del Secretario General. En virtud de lo dispuesto en el Estatuto del Personal y en el Reglamento del Personal, si después de remitirse un caso a un Comité Mixto de Disciplina se dictamina que hubo apropiación indebida y deliberada pasible de destitución sumaria, esa pena ya no puede imponerse, lo que da por resultado un trato desigual del personal, así como una pérdida de los recursos de la Organización, además de los ya sufridos debido a la apropiación indebida de fondos.

Cooperación entre las organizaciones

19. Habida cuenta del interés común que existe por mejorar los controles internos y evitar el derroche, sobre todo en lo que se refiere a las prestaciones a que tiene derecho el personal, las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia han establecido un grupo de trabajo interdisciplinario permanente, cuyo mandato es mejorar los procedimientos y los sistemas de control interno respecto de determinadas prestaciones. Se espera que, al mancomunar su experiencia y sus recursos, las tres organizaciones realicen progresos considerables en las esferas que son de interés mutuo.
