



Asamblea General

Distr.
LIMITADA

A/AC.243/1994/L.2
30 de marzo de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

GRUPO ESPECIAL INTERGUBERNAMENTAL DE TRABAJO
DE EXPERTOS ESTABLECIDO EN VIRTUD DE LA
RESOLUCION 48/218 DE LA ASAMBLEA GENERAL
Primer período de sesiones
11 a 15 de abril de 1994
Tema 3 del programa provisional*

PRESUNTOS CASOS DE FRAUDE EN LAS NACIONES UNIDAS: ESTUDIO DE LA
POSIBILIDAD DE ESTABLECER UN NUEVO MECANISMO JURISDICCIONAL Y
PROCESAL O DE AMPLIAR LOS MANDATOS Y MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO
DE LOS MECANISMOS YA EXISTENTES

Mecanismos disciplinarios internos

Nota de la Secretaría

I. INTRODUCCION

1. Los mecanismos disciplinarios internos se rigen por el artículo X del Estatuto del Personal y el capítulo X del Reglamento del Personal (que entraron en vigor el 1º de enero de 1990), explicados y amplificados por la instrucción administrativa ST/AI/371, de 2 de agosto de 1991.

2. Todos los asuntos disciplinarios van precedidos de una investigación inicial y un establecimiento de los hechos, como se describe en los párrafos 3 a 6 infra. Cuando la investigación inicial y el establecimiento de los hechos revelan la existencia de una falta grave de conducta, el Secretario General tiene autoridad para decidir la destitución sumaria del funcionario, como se explica en los párrafos 7 a 11 infra. Otros casos en que la investigación inicial indica que se ha cometido una falta se remiten a un comité mixto de disciplina, según se explica en los párrafos 12 a 29 infra.

* A/AC.243/1994/L.1.

II. INVESTIGACION INICIAL Y ESTABLECIMIENTO DE LOS HECHOS

3. Sobre la base de un informe presentado al Director de Personal (antes el Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos) en que se exponen las pruebas reunidas de resultados de la investigación inicial y el ulterior establecimiento de los hechos, éste decide si el asunto debe seguir examinándose y si tiene carácter disciplinario.

4. Si la investigación parece indicar que se ha cometido una falta, el funcionario podrá ser suspendido en sus funciones en espera de que se realice una investigación y se incoe un procedimiento disciplinario. Esta suspensión no constituye una medida disciplinaria y se aplica siempre sin perjuicio de los derechos del funcionario. En virtud de la regla 110.2 del Reglamento del Personal, podrá imponerse la suspensión cuando ello sea en interés de la Organización, por ejemplo, si la conducta en cuestión puede constituir un peligro para otros funcionarios o para la Organización o si existe el riesgo de que se destruyan u oculten pruebas y no es posible redistribuir al funcionario interesado (véase el párrafo 4 del documento ST/AI/371). La suspensión en espera de una investigación, impuesta en virtud de la regla 110.2 del Reglamento del Personal, normalmente será con sueldo a menos que, en circunstancias excepcionales, el Secretario General decida que corresponde la suspensión sin sueldo. La suspensión sin sueldo suele aplicarse cuando la presunta falta es grave (siempre lo es en casos de fraude) y las pruebas demuestran que es patente. La suspensión, con o sin sueldo, no debe superar normalmente los tres meses pero puede prorrogarse si así lo justifican las circunstancias especiales de un determinado caso.

5. En todos los casos en que la investigación parece indicar que se ha cometido una falta, se envía al funcionario una notificación en la que se exponen las acusaciones formuladas en su contra, junto con una copia de las pruebas de la presunta falta. Se informa al funcionario de su derecho a responder en un plazo razonable, que se fija en cada caso, y de su derecho a contar con el asesoramiento de un abogado al preparar su respuesta. El plazo puede prorrogarse si el funcionario así lo solicita, con la debida justificación. El Tribunal Administrativo considera que las garantías procesales requieren que se informe al funcionario de los cargos en su contra y se le reconozca el derecho a responder y a contar con la asistencia de un abogado¹. Esos requisitos, que se han cumplido en todos los casos, se codificaron en 1990 en la regla 110.4 a) del Reglamento del Personal en los términos siguientes:

"No podrá incoarse un procedimiento disciplinario contra un funcionario a menos que éste haya sido notificado de los cargos en su contra y del derecho a recabar la asistencia en su defensa de otro funcionario en servicio o jubilado y haya tenido ocasión razonable de responder a esos cargos."

6. Una vez recibida la respuesta del funcionario, o si no se da respuesta alguna en el plazo fijado, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos analiza todos los hechos y pruebas, así como la respuesta del funcionario a los cargos en su contra. Sobre la base de dicho análisis, el Director de Personal puede:

a) Decidir dar por terminado el asunto cuando la conducta del funcionario no constituya una falta o bien no haya pruebas suficientes para seguir adelante con el procedimiento (puede enviarse al funcionario una carta de reprimenda o advertencia, según proceda); o

b) Remitir el asunto a un comité mixto de disciplina si los hechos y las pruebas indican que se ha cometido una falta; o

c) Recomendar al Secretario General la destitución sumaria del funcionario si la falta es grave y las acusaciones son corroboradas por pruebas claras y convincentes.

III. DESTITUCION SUMARIA

7. La autoridad del Secretario General para imponer la destitución sumaria por falta grave de conducta se basa en la cláusula 10.2 del Estatuto del Personal que dice lo siguiente:

"Podrá asimismo destituir sumariamente a cualquier funcionario por falta grave de conducta."

La destitución sumaria suele aplicarse cuando la falta es patente, las pruebas claras o abrumadoras y la conducta claramente incompatible con las normas de comportamiento que cabe esperar de un funcionario internacional. El Tribunal ha reconocido siempre al Secretario General la facultad discrecional de determinar que constituye una falta grave de conducta y de destituir sumariamente a los funcionarios que las cometan cuando existan pruebas que corroboren una acusación en ese sentido².

8. El fraude es una falta grave³. Cuando el fraude es patente y existen pruebas claras y contundentes que corroboran la acusación (como la confesión del funcionario, el cobro de cheques, pruebas documentales de manipulación de documentos financieros, etc.), entonces se cumplen las condiciones para que el Director de Personal recomiende al Secretario General la destitución sumaria del funcionario, teniendo en cuenta las observaciones que éste pueda formular. La Administración no tiene por qué demostrar fuera de toda duda que ha habido intención efectiva de defraudar a la Organización⁴, especialmente cuando un funcionario ha certificado en falso que reúne las condiciones necesarias para ocupar un puesto. Certificar en falso constituye, per se, una falta grave de conducta⁵. No importa la cantidad obtenida por medios fraudulentos⁶, ni tampoco el hecho de que no puedan cuantificarse las pérdidas sufridas por la Organización⁷.

9. La Oficina de Asuntos Jurídicos examina las recomendaciones de destitución sumaria formuladas por el Director de Personal a fin de comprobar que se cumplen todas las condiciones necesarias para que la destitución sumaria tenga validez jurídica. Luego las recomendaciones son examinadas por el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión, que tiene autoridad para aprobarlas en nombre del Secretario General. Una vez reunidas todas las pruebas, el proceso puede terminarse con gran rapidez.

10. Si se aprueba la destitución sumaria, la decisión se comunica al funcionario, que es apartado inmediatamente del servicio. Los funcionarios sumariamente destituidos pierden todo derecho a percibir indemnización por rescisión del nombramiento (anexo III del Estatuto del Personal) y prima de repatriación (anexo IV del Estatuto del Personal).

11. En virtud de las reglas revisadas introducidas el 1º de enero de 1990, el funcionario que haya sido sumariamente destituido tiene derecho, de conformidad con la regla 110.4 c) del Reglamento del Personal, a solicitar que la decisión sea revisada por un comité mixto de disciplina. Hasta el momento ninguna decisión ha sido revocada de resultados de dicha revisión. Luego se puede apelar directamente ante el Tribunal Administrativo la decisión de imponer una destitución sumaria (regla 110.4 d) del Reglamento del Personal).

IV. ASUNTOS REMITIDOS A UN COMITE MIXTO DE DISCIPLINA

12. En todos los casos en que la falta no se considere suficientemente grave para justificar una destitución sumaria, o los hechos no estén claros, el Director de Personal remitirá el asunto a un comité mixto de disciplina, salvo cuando la administración y el funcionario acuerden renunciar a ese procedimiento, en cuyo caso podrá imponerse inmediatamente una de las medidas disciplinarias que se enumeran en la regla 110.3 del Reglamento del Personal.

13. En la regla 110.3 del Reglamento del Personal se prevé que las medidas disciplinarias pueden consistir en una o más de las siguientes:

- a) Amonestación del Secretario General por escrito;
- b) Pérdida de uno o más de los escalones en la categoría;
- c) Pérdida durante un período determinado del derecho al incremento periódico dentro de la categoría;
- d) Suspensión sin sueldo;
- e) Multa;
- f) Descenso de categoría;
- g) Separación del servicio, con o sin aviso o indemnización en lugar del aviso, no obstante lo dispuesto en la regla 109.3;
- h) Destitución sumaria.

En 1990 se introdujo la posibilidad de imponer la destitución sumaria después de que un asunto hubiese sido remitido a un comité mixto de disciplina a fin de tener en cuenta aquellos casos en que la falta fuese grave pero no estuviese plenamente demostrada por pruebas claras al término de la investigación inicial, con la consiguiente imposibilidad de formular una recomendación inmediata de destitución sumaria sin remitir el asunto a un comité mixto de disciplina. Una

posterior investigación llevada a cabo por dicho comité mixto puede aportar las pruebas necesarias para demostrar que se cometió, de hecho, una falta grave de conducta. La imposición de una destitución sumaria tras la intervención de un comité mixto de disciplina entraña la aplicación de los anexos III y IV del Estatuto del Personal, que niegan al funcionario destituido el derecho a percibir cualquier indemnización por rescisión del nombramiento o prima de repatriación.

14. Los comités mixtos de disciplina se establecen en virtud de la cláusula 10.1 del Estatuto del Personal, que prevé lo siguiente:

"El Secretario General podrá establecer un organismo administrativo en que participará el personal y que estará a su disposición para asesorarlo en casos disciplinarios."

15. Actualmente existen comités mixtos permanentes de disciplina en Nueva York, Ginebra y Viena. En cada caso, el oficial que preside el comité mixto constituye un grupo integrado por un presidente (de una lista de funcionarios designados por el Secretario General en consulta con el personal), un miembro de una lista de funcionarios designados por el Secretario General y un miembro de una lista de funcionarios elegidos a tal efecto por el personal (véase la regla 110.6 del Reglamento del Personal).

16. Cuando un asunto presenta aspectos que sólo pueden comprenderse cabalmente si se tienen conocimientos especializados, o cuando se da una situación en la que el Secretario General determina que un comité mixto permanente de disciplina no resulta adecuado, el Secretario General puede establecer un comité mixto especial para que examine un determinado asunto o serie de asuntos.

17. El examen de asuntos disciplinarios en lugares de destino fuera de las sedes, y en particular en los de menor importancia, ha sido siempre problemático. Naturalmente es necesario realizar la mayor parte de las investigaciones y el establecimiento de los hechos in situ y sería poco práctico tener que trasladar al funcionario interesado, al abogado, los testigos y las pruebas hasta un comité mixto de disciplina de una de las sedes. Hasta 1990, año en que se introdujeron medidas disciplinarias revisadas⁸, los asuntos planteados en lugares de destino fuera de las sedes se examinaban con arreglo a las disposiciones de la directriz de personal PD/1/76, que tenía por objeto facilitar un mecanismo para el establecimiento de los hechos y asegurar el respeto de las garantías procesales básicas. Según la directriz, el jefe de la oficina o misión designaba un comité o grupo local que examinaba las pruebas, concedía una audiencia al funcionario y su abogado e informaba al jefe de la oficina o misión, que debía evaluar la recomendación antes de remitirla a la Sede para la adopción de la decisión correspondiente.

18. Los informes presentados en virtud de la directriz PD/1/76 eran de calidad desigual, debido en gran parte a la falta de experiencia para evaluar las pruebas y a la escasez de personal local con conocimientos jurídicos. En algunos casos hubo quejas de que el jefe de la oficina había ejercido una influencia inapropiada. Sin embargo, en general el procedimiento funcionaba

razonablemente bien y el tribunal consideraba que protegía plenamente los derechos de los funcionarios⁹.

19. En los procedimientos disciplinarios revisados que se introdujeron en 1990, la directriz PD/1/76 fue sustituida por un mecanismo especial que pretendía duplicar, en la medida de lo posible, los procedimientos seguidos en los comités mixtos de disciplina de las sedes. Lo que no había podido preverse en el momento de revisar las normas era la proliferación de misiones de mantenimiento de la paz y los problemas especiales que iban a plantearse en tales situaciones. Ni tampoco se comprendió plenamente la complejidad del nuevo mecanismo. Sin duda, los procedimientos establecidos en la instrucción administrativa ST/IA/371 son demasiado complejos para resultar útiles en muchas situaciones y la Administración está examinando ahora diversos medios para adaptarlos, al igual que otros procedimientos administrativos, a la realidad actual de la Organización.

20. Para la constitución de un comité mixto especial de disciplina en virtud de la instrucción administrativa ST/AI/371 se requiere lo siguiente:

a) La decisión del Director de Personal de remitir un asunto a un comité mixto de disciplina;

b) La decisión del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión en nombre del Secretario General de constituir un comité mixto especial de disciplina;

c) La notificación de la decisión anterior al jefe de la oficina o misión, que deberá proponer, para la composición del comité mixto:

i) El nombre de un presidente (tras consultar con el personal);

ii) Tres nombres de funcionarios designados por el jefe de la oficina;

iii) Tres nombres de funcionarios designados por el personal del lugar de destino;

d) Como en las misiones especiales no hay ningún "órgano representativo del personal", deberán celebrarse consultas con los órganos representativos del personal de otros lugares;

e) El Secretario General Adjunto de Administración y Gestión deberá aprobar la composición del comité mixto en nombre del Secretario General.

21. Por lo general se necesitan varias semanas o incluso más tiempo para celebrar consultas con el personal a fin de nombrar al presidente y seleccionar al personal designado por sus órganos representativos. El proceso es especialmente largo y difícil en los lugares de destino de menor importancia, donde el número limitado de funcionarios crea problemas para encontrar candidatos que no estén ya familiarizados con determinados aspectos del asunto o no mantengan una relación demasiado estrecha con la Administración o con el funcionario acusado de la falta. Además, dada la movilidad del personal en las

misiones especiales, para cuando se han terminado todas esas consultas y se ha aprobado la composición de un comité mixto de disciplina, uno o varios miembros pueden no estar ya disponibles y entonces ha de iniciarse de nuevo todo el proceso.

22. En determinados lugares de destino (Nairobi y las sedes de las comisiones regionales), la instrucción administrativa ST/AI/371 intenta resolver la dificultad de constituir un comité mixto de disciplina previendo un oficial presidente para que constituya un comité mixto especial presidido por él mismo o por una persona por él designada. El oficial presidente seleccionará a los otros dos miembros del comité mixto especial, uno tomado de una lista de al menos tres nombres presentada por el jefe de la oficina, y el otro de una lista de al menos tres nombres designados por el órgano representativo del personal del lugar de destino. De este modo, una vez designado el oficial presidente, ya no es necesario que la Sede intervenga en la composición del comité mixto especial. Hasta la fecha, sin embargo, tan sólo se han designado oficiales presidentes en Nairobi y Santiago. Pese a reiteradas solicitudes, las demás comisiones regionales no han presentado candidatos para ocupar el cargo de oficial presidente y, si se plantea algún caso, los miembros del comité mixto de disciplina todavía han de ser designados por el Secretario General.

23. Cuando se remite un asunto a un comité mixto especial fuera de las sedes, la oficina en cuestión a menudo carece de experiencia y formación en esas cuestiones y pide a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos que presente el asunto por escrito, exponiendo las acusaciones, hechos, pruebas y principios jurídicos pertinentes y poniendo de relieve, según proceda, aquellos aspectos en que es preciso realizar nuevas investigaciones o determinar la credibilidad de la partes interesadas.

24. Una vez se ocupa del asunto un comité mixto de disciplina, permanente o especial, el Director de Personal de Nueva York o el funcionario designado a tal efecto en otros lugares de destino, transmite al funcionario todo el expediente presentado al comité mixto y le recuerda su derecho a estar representado por cualquier funcionario en servicio o jubilado del mismo lugar de destino donde se ha establecido el comité mixto. Además, se informa al funcionario de la composición del comité mixto de disciplina y del derecho que le asiste de presentar observaciones por escrito a dicho comité mixto en un determinado plazo, así como de su derecho de indicar otras personas para que puedan ser interrogadas y solicitar la celebración de audiencias y la presentación de testigos.

25. En la regla 110.7 del Reglamento del Personal y en los párrafos 17 a 19 de la instrucción administrativa ST/AI/371 figura el reglamento interno que debe seguir el comité mixto de disciplina.

26. Aún cuando la regla 110.7 del Reglamento del Personal dispone que el comité mixto de disciplina debe examinar cada asunto "con la mayor diligencia" y presentar su informe al Secretario General "en un plazo de cuatro semanas contadas desde la fecha en que le haya sido sometido el asunto", el proceso dura de hecho mucho más tiempo ya que el reglamento prevé que el funcionario tenga la oportunidad de responder por escrito a la presentación del caso hecha por la

Administración. Tan sólo este trámite puede tardar cuatro semanas o más si el comité mixto de disciplina concede una o varias prórrogas al funcionario para que presente su respuesta por escrito.

27. El comité mixto de disciplina examinará el asunto después de haber recibido la presentación de la Administración y las observaciones del funcionario, si las ha formulado. El procedimiento puede limitarse al examen de documentos escritos pero, en muchos casos, prevé también la celebración de audiencias a las que se invita al funcionario interesado y a otro oficial en representación de la Administración. Es posible presentar testigos, lo que puede acarrear retrasos considerables si esos testigos están temporalmente ausentes en misión o en licencia y si regresan en un momento en que quienes estén ausentes en misión o en licencia sean uno o varios miembros del comité mixto. El asunto más sencillo suele durar varios meses.

28. Una vez terminado el examen del asunto, el comité mixto de disciplina prepara un informe con recomendaciones acerca de la eventual aplicación de medidas disciplinarias. Dicho informe se transmite al Secretario General Adjunto de Administración y Gestión, quien, en la mayoría de los casos, tomará una decisión en nombre del Secretario General. En algunos casos especialmente delicados, será el propio Secretario General quien tome la decisión correspondiente.

29. De conformidad con el Artículo 97 de la Carta de las Naciones Unidas, que dispone que el Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la Organización, los comités mixtos de disciplina tan sólo pueden prestar asesoramiento no vinculante para el Secretario General. El Tribunal Administrativo ha sostenido reiteradamente que el Secretario General tiene amplias facultades discrecionales en asuntos disciplinarios, incluida la de determinar qué constituye una falta de conducta y cuál es la sanción apropiada¹⁰. Ni la comprobación de un determinado hecho, ni la recomendación de una determinada medida disciplinaria son vinculantes para el Secretario General, especialmente si resulta que el comité mixto de disciplina no ha aplicado debidamente los principios jurídicos pertinentes a los hechos específicos del asunto en cuestión.

Notas

¹ Véanse, por ejemplo, los fallos Nos. 123 Roy (1968), secc. V, 183 Lindblad (1974), seccs. VI y VII, 340 Lebaga (1984), seccs. V y VI, 558 Farug (1992), secc. V.

² Véanse, por ejemplo, los fallos Nos. 479 Caine (1990), secc. III, 484 Omosola (1990), seccs. II y III, 494 Rezene (1990), secc. IV, 510 Camara (1991), secc. II y 515 Khan (1991), secc. II.

³ Toda la jurisprudencia del Tribunal Administrativo corrobora esta afirmación. Véanse, por ejemplo, los fallos Nos. 424 Ying (1988), secc. XV, 425 Bruzual (1988), secc. X y 445 Morales (1989).

Notas (continuación)

⁴ Véanse los fallos Nos. 445 Morales (1989), secc. IV, 479 Caine (1990), seccs. III y XV y 490 Liu (1990), secc. VIII.

⁵ Fallos Nos. 424 Ying (1988), secc. XVII, 425 Bruzual (1988), secc. XII y 445 Morales (1989), secc. IV.

⁶ Fallo No. 425 Bruzual (1988), secc. XII.

⁷ Véase el fallo No. 515 Khan (1991), secc. XI.

⁸ Las reglas disciplinarias revisadas se introdujeron tras repetidas recomendaciones en ese sentido de la Asamblea General. Véanse las resoluciones 44/185 B, de 19 de diciembre de 1989 y 43/224 B, de 21 de diciembre de 1988.

⁹ Fallo No. 351 Herrera (1985), secc. II. La Administración está obligada a respetar los procedimientos establecidos. De modo que, como en el capítulo X se exige ahora que todos los comités mixtos de disciplina se constituyan con participación del personal, así debe hacerse. Sin embargo, no hay ninguna garantía procesal general que requiera que un órgano consultivo o investigador en cuestiones disciplinarias haya de constituirse con participación del personal. Véanse los fallos Nos. 515 Khan (1991), secc. XVII y 583 Djimbaye (1992), secc. VII.

¹⁰ Véanse por ejemplo los fallos Nos. 210 Reid (1976), secc. IV, 394 Armijo (1987), secc. XII, 429 Beyele (1988), secc. IX, 529 Dey (1991), secc. V y 558 Faruq (1992), secc. XII.
