

Enero de 2013



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

COMITÉ DE FINANZAS

148.º período de sesiones

Roma, 18-22 de marzo de 2013

**La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas
(JIU/REP/2011/7)**

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sr. John Fitzsimon

Inspector General, Oficina del Inspector General (OIG)

Tel.: +39 06 570 54884

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org.

RESUMEN

- De acuerdo con las orientaciones proporcionadas por el Consejo en su 123.º período de sesiones (cf. CL 123/REP, párr. 73), los informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) se presentan al Comité de Finanzas y al Comité del Programa junto con las observaciones del Director General (y de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, si están disponibles) para que los examinen y formulen comentarios al respecto.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a tomar nota de la información proporcionada en el informe de la DCI adjunto y a presentar los comentarios que desee realizar al respecto al Consejo.

Enero de 2013

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

CONSEJO

146.º período de sesiones

Roma, 22-26 de abril de 2013

La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/7)

1. Este informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) va acompañado de breves comentarios del Director General y de las observaciones conjuntas más amplias de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (documento A/67/140/Add.1, de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

Comentarios del Director General de la FAO

2. La FAO hace suyo el informe de la DCI titulado “La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/ 2011/7), así como las observaciones al respecto de la Junta de los jefes ejecutivos.

3. En relación con la investigación de casos de acoso, la FAO señala que el sistema aplicado por la Organización refleja una práctica que era común en las primeras etapas del sistema de las Naciones Unidas y que aún existe en un cierto número de organizaciones, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas por lo que hace a determinadas categorías. Se han realizado importantes esfuerzos para mejorar el funcionamiento de los grupos de investigación y el desarrollo de sus deliberaciones. En vista de ello, la FAO considera que no hay ningún motivo importante para cambiar el sistema en este momento.

4. La FAO señala que cumple plenamente las recomendaciones 2, 3, 4 y 5, de conformidad con las políticas y procedimientos pertinentes en materia de recursos humanos, la Carta de la Oficina del Inspector General y las directrices para las investigaciones administrativas internas.

5. En relación con la recomendación 6, el Director General revisa la idoneidad de los recursos y el personal de la función de investigación sobre la base del asesoramiento de la Oficina del Inspector General y del Comité de Auditoría de la FAO. El presupuesto y las propuestas y ajustes relativos a los puestos se someten al examen de los Miembros en el contexto del proceso de preparación del Programa de trabajo y presupuesto bienal.

6. La FAO apoya la recomendación 7, esto es, que se designe un punto focal central encargado de la vigilancia de la aplicación y el seguimiento de todos los informes de investigación, y comparte la opinión de la Junta de los jefes ejecutivos sobre la recomendación 8, en el sentido de que no sería

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org.

eficiente ni eficaz establecer una sola dependencia de investigación para todo el sistema de las Naciones Unidas.

7. En cuanto a la recomendación 1, la FAO señala que la Junta de los jefes ejecutivos no adoptó una postura precisa sobre esta recomendación y mencionó diversos motivos de preocupación, incluso de carácter financiero. A este respecto, los Estados Miembros requerirían pruebas empíricas para justificar todo cambio que entrañara aumentos de recursos para aplicar la recomendación 1.



Asamblea General

Distr. general
29 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones
Tema 136 del programa provisional*
Dependencia Común de Inspección

La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2011/7).

Resumen

En el informe titulado “La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas”, la Dependencia Común de Inspección examinó los progresos logrados en el fortalecimiento de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el último decenio. La Dependencia estableció que, como en el pasado, las entidades de supervisión interna no eran operacionalmente independientes de sus jefes ejecutivos porque dichos jefes no tenían la libertad de decidir sobre sus propias necesidades presupuestarias ni estaban en condiciones de ejercer un control total sobre sus recursos humanos. La Dependencia también observó que en algunas organizaciones la responsabilidad de las investigaciones estaba fragmentada, lo que permitía que algunas investigaciones las realizaran investigadores no profesionales.

La presente nota expone los puntos de vista de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre las recomendaciones formuladas en el informe. Estos se han reunido tomando como base las aportaciones de las organizaciones que integran la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, la cual acogió con satisfacción el informe y apoyó algunas de las conclusiones encaminadas a fortalecer la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

* A/67/150.



I. Introducción

1. En su informe titulado “La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas”, la Dependencia Común de Inspección tomó como base los informes anteriores sobre supervisión para determinar los progresos logrados en el fortalecimiento de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el último decenio. La Dependencia estableció que, como en el pasado, las entidades de supervisión interna no eran operacionalmente independientes de sus jefes ejecutivos porque dichos jefes no tenían la libertad de decidir sobre sus propias necesidades presupuestarias ni estaban en condiciones de ejercer un control total sobre sus recursos humanos. La Dependencia también observó que en algunas organizaciones la responsabilidad de las investigaciones estaba fragmentada, lo que permitía que algunas investigaciones las realizaran investigadores no profesionales.

2. La Dependencia formuló recomendaciones encaminadas a fomentar la coherencia y la armonización en todo el sistema y pidió, entre otras cosas, la concentración de todas las investigaciones en el servicio de supervisión interna de cada organización; la profesionalización de la función de investigación mediante la contratación de personal cualificado y su exención de planes de movilidad o rotación dentro de la misma organización; la centralización del seguimiento de los resultados de las investigaciones; la realización de exámenes periódicos para determinar si los recursos y el personal dedicados a las investigaciones son suficientes; y la institucionalización de la cooperación y el intercambio de mejores prácticas en el ámbito de las investigaciones entre los órganos de supervisión. La Dependencia también pidió al Secretario General que, bajo los auspicios de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, estableciera un equipo de tareas interinstitucional encargado de plantear opciones para la creación de una sola dependencia de investigación para todo el sistema de las Naciones Unidas para finales de 2013, a fin de que las examinaran los órganos legislativos pertinentes. Dicha unificación redundaría en beneficio de los pequeños organismos que no tienen capacidad de investigación, armonizaría las prácticas comerciales, daría lugar a normas y procedimientos comunes para llevar a cabo investigaciones, resolvería las cuestiones relativas a la independencia, daría lugar a la contratación exclusivamente de investigadores profesionales, brindaría oportunidades de ascenso al personal y daría respuesta a los problemas de fragmentación.

II. Observaciones generales

3. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogen con satisfacción el informe y reconocen que las conclusiones formuladas en él mejorarán la eficacia del sistema de las Naciones Unidas y que las recomendaciones están encaminadas a asegurar la independencia de la función de investigación en las distintas organizaciones. Sin embargo, señalan que algunas recomendaciones no son aplicables a los organismos pequeños que no cuentan con dependencias de investigación independientes. También señalan que se necesita aclarar más algunas partes del informe, tales como los párrafos 18 y 19, en los que se sugiere que las cuestiones relacionadas con el personal, como la actuación profesional, no se eleven al nivel de investigación oficial.

III. Observaciones concretas sobre las recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos que aún no lo han hecho deberían velar por que todas las investigaciones se encomienden a la entidad de supervisión interna de cada organización. Deberían proporcionarse los recursos necesarios (humanos y financieros) para el desempeño efectivo de la función de investigación de acuerdo con las recomendaciones de los comités de auditoría/supervisión de la organización.

4. Si bien algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogen favorablemente esa recomendación, el órgano de supervisión interna de la Secretaría de las Naciones Unidas señala que las consecuencias logísticas y financieras de que se le asigne autoridad ejecutiva sobre la función de investigación no han sido examinadas por la Dependencia Común de Inspección. La aplicación requeriría importantes recursos para reemplazar lo que en efecto es la actual capacidad *in situ* de las Naciones Unidas para ocuparse de investigaciones de categoría II y de categoría I de nivel inferior. Además, el órgano de supervisión interna de la Secretaría de las Naciones Unidas afirma la importancia capital de la recomendación 7, dado que los Estados Miembros requerirían pruebas empíricas para justificar todo cambio que entrañara un aumento o una reasignación de recursos para apoyar cualquier decisión sobre la aplicación de la recomendación 1.

5. Aparte de las consecuencias financieras, existen otros riesgos asociados a la aplicación de la recomendación 1. Si, por ejemplo, en el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas, el órgano de supervisión asume toda la responsabilidad de las investigaciones, habría que aplicar otras medidas para asegurar la continua rendición de cuentas de la administración respecto de algunas medidas proactivas de prevención tales como la capacitación y la concienciación, el aumento de la seguridad en los complejos de edificios y la prohibición del acceso a determinados locales y la imposición de toques de queda. Además, los organismos observan que la Dependencia no menciona lo decidido por los Estados Miembros sobre la clasificación de las denuncias de categoría I y II y sobre la autoridad de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) para remitir las denuncias de categoría I de nivel inferior a los directores de programas (véase ST/SGB/273).

6. A pesar de esas preocupaciones, el órgano de supervisión interna de la Secretaría de las Naciones Unidas señala que la recomendación 1 podría aplicarse en la medida en que se refiera a la investigación de conductas prohibidas en el lugar de trabajo. La recomendación en ese sentido se basa en la información recibida de los funcionarios, las dependencias de investigación y la administración. El órgano de supervisión interna de la Secretaría de las Naciones Unidas está de acuerdo en que existe un riesgo para la Organización si estos asuntos son investigados por personas que no son profesionales. Sin embargo, las cuestiones de gestión no sujetas a investigación deben seguir siendo responsabilidad de la administración. Las investigaciones no deberían utilizarse para eximir a la administración de la responsabilidad de atender los problemas en el lugar de trabajo.

7. No obstante, el órgano de supervisión interna de la Secretaría de las Naciones Unidas expresa su firme apoyo a la recomendación de que los organismos centralicen todas las investigaciones en las entidades de supervisión interna, dado que esto introducirá una mayor profesionalidad en los procesos de investigación. A

ese respecto, señala que, independientemente de la categoría de los casos, todos ellos, si se llevan adelante, terminan en el mismo sistema de justicia profesionalizado, que exige un nivel comparable de profesionalidad en la realización de las investigaciones.

8. En ese sentido, el órgano de supervisión interna de la Secretaría de las Naciones Unidas observa que, en el informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas (A/64/314), la Oficina del Ombudsman informó a la Asamblea General de que:

“Los funcionarios de la Secretaría y de los fondos y programas expresaron preocupación acerca de los procesos de investigación de las denuncias de acoso, abuso de poder y otras faltas de conducta. Se quejaron de que en ocasiones las investigaciones se realizaban sin las debidas garantías procesales. Además, aparentemente, las investigaciones no siempre eran realizadas por el órgano de investigación apropiado o por las personas que tuvieran la competencia lingüística necesaria”.

9. Los tribunales también han puesto de relieve ese asunto.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían velar por que el personal de investigación sea seleccionado de conformidad con el Estatuto y Reglamento del Personal, basándose en el mérito, las calificaciones y la experiencia profesional en materia de investigación como principales criterios de selección. Ese personal debería seleccionarse con independencia de toda influencia de la dirección y la administración, a fin de garantizar la imparcialidad y la transparencia y dar mayor eficacia e independencia a la función de investigación.

10. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogen favorablemente esa recomendación. Señalan que el personal debería seleccionarse con independencia de toda influencia de la dirección y la administración y de conformidad con el estatuto y reglamento pertinente. Sin embargo, algunas organizaciones afirman que el mérito, las calificaciones y la experiencia son los únicos criterios que deberían tenerse en cuenta al seleccionar al personal de investigación.

11. Las organizaciones señalan que, en el texto que precede a la recomendación, la Dependencia Común de Inspección parece sugerir que, en el contexto de la independencia operacional de los órganos de supervisión, se debería conceder a cada jefe de supervisión plenas facultades para seleccionar y nombrar a su personal. Si bien la independencia operacional debe protegerse de modo que los órganos de supervisión estén en condiciones de desempeñar las funciones que se les ha encomendado, esa independencia solo se refiere a las funciones de supervisión interna y no debe obstaculizar el cumplimiento de las obligaciones ni el ejercicio de la autoridad, delegada por los Estados Miembros, del jefe ejecutivo de un organismo.

12. En el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas, a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos se le ha encomendado la responsabilidad de asegurar que los reglamentos, normas e instrucciones pertinentes se apliquen de forma sistemática en

toda la Secretaría. Por consiguiente, la Oficina supervisa el proceso de contratación, selección y nombramiento en todos los departamentos y oficinas de la Secretaría de las Naciones Unidas, incluida la OSSI, para asegurar que los reglamentos, normas e instrucciones pertinentes se apliquen correcta y sistemáticamente. Sin embargo, el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna puede nombrar a funcionarios hasta de categoría D-1 inclusive, cuyos nombramientos se limiten a la prestación de servicios a la OSSI.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos deberían poner fin a la movilidad de los investigadores dentro de la misma organización y fomentar su traslado y/o adscripción a los servicios de investigación de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

13. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no se oponen a esa recomendación, aunque su aplicación tendría que ajustarse al sistema pertinente de selección del personal. Para facilitar dichos traslados, cabe señalar que la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación ha aprobado el Acuerdo interorganizacional sobre el traslado, la adscripción o el préstamo de personal entre las organizaciones que aplican el régimen común de sueldos y prestaciones de las Naciones Unidas. Cabe señalar también que deberían tenerse en cuenta los deseos de los miembros del personal al respecto, al tiempo que se reserva el derecho que tiene la administración de negar adscripciones o préstamos o de reasignar personal para atender las necesidades operacionales de acuerdo con las actividades encomendadas. Por ejemplo, el traslado de los investigadores de la OSSI a otras oficinas de las Naciones Unidas sigue siendo voluntario y se basa en un proceso de solicitud, contratación y, una vez que un candidato sea seleccionado, adquisición de derechos. Si bien la rotación obligatoria de los investigadores a plazas que no son de investigación es poco realista dados los conocimientos especializados que se les exigen, las organizaciones no son partidarias de prohibir que el personal de investigación solicite voluntariamente otras plazas dentro de la misma organización o se traslade a ellas si reúne los requisitos, siempre y cuando el hacerlo no afecte a la independencia de la función de investigación.

Recomendación 4

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo han hecho deberían ordenar a sus jefes ejecutivos que velen por que las entidades de supervisión interna o las dependencias de investigación estén facultadas para iniciar investigaciones sin su previa aprobación.

14. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apoyan y acogen favorablemente esa recomendación, cuyo objetivo es fortalecer la independencia operacional de la función de investigación.

Recomendación 5

La Conferencia de Investigadores Internacionales debería establecer un subgrupo del sistema de las Naciones Unidas, análogo al foro de auditoría interna de las Naciones Unidas (conocido como UN-RIAS).

15. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apoyan y acogen favorablemente esa recomendación, que se propuso en la reunión más reciente de la Conferencia de Investigadores Internacionales para facilitar el establecimiento de parámetros de referencia y la difusión de buenas prácticas y mejorar la coordinación, coherencia y cooperación en materia de investigación.

Recomendación 6

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían examinar, con una periodicidad anual o bienal según el ciclo presupuestario de la organización, si los recursos y el personal dedicados a la función de investigación son suficientes teniendo en cuenta las recomendaciones de los respectivos comités de auditoría/supervisión.

16. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas señalan que los órganos legislativos de algunas organizaciones ya examinan si los recursos y el personal dedicados a la función de investigación son suficientes. Por ejemplo, dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto tiene en cuenta el asesoramiento del Comité Asesor de Auditoría Independiente en sus deliberaciones sobre las solicitudes presupuestarias de la OSSI. Las organizaciones también señalan que, si bien acogen favorablemente esa recomendación, es a sus jefes ejecutivos, mediante sistemas de gestión debidamente delegados, a quienes corresponde examinar si los recursos y el personal dedicados a la función de investigación son suficientes basándose, entre otras cosas, en la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos deberían designar un punto focal central encargado de la vigilancia de la aplicación y el seguimiento de todos los informes de investigación en sus organizaciones respectivas.

17. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apoyan y acogen favorablemente esa recomendación.

Recomendación 8

El Secretario General, bajo los auspicios de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, debería establecer un equipo de tareas interinstitucional encargado de definir opciones relativas al establecimiento de una sola dependencia de investigación para todo el sistema de las Naciones Unidas, antes de finales de diciembre de 2013, para someterlas a la consideración de los órganos legislativos.

18. Si bien las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogen favorablemente esa recomendación en principio, señalan que el establecimiento de una sola dependencia de investigación para todo el sistema de las Naciones Unidas requeriría revisar los mandatos de todas las dependencias de investigación existentes en todas las organizaciones de que se trate. Además, las organizaciones que no cuentan con dependencias de investigación tendrían que estar de acuerdo en que una sola dependencia de investigación para todo el sistema de las Naciones Unidas tuviera jurisdicción sobre ellas. Por consiguiente, sería necesario solicitar y obtener

la aprobación del órgano rector de cada organización antes de adoptar cualquier medida para crear el equipo de tareas interinstitucional propuesto.

19. A falta de una indicación clara por parte de los órganos rectores respecto del mandato para establecer una sola dependencia de investigación para todo el sistema de las Naciones Unidas, los organismos cuestionan el valor de crear un equipo de tareas interinstitucional para resolver los complejos asuntos asociados a la recomendación (por ejemplo la estructura jerárquica y de rendición de cuentas, la dotación de personal, la ubicación y los presupuestos). Asimismo, los organismos señalan la extrema dificultad de lograr ese objetivo, especialmente para 2013, dadas las diferencias del estatuto del personal, los marcos jurídicos, las directrices de investigación y el reglamento financiero y reglamentación financiera detallada de cada organización, además del hecho de que las investigaciones requerirían que se comprendieran y conocieran perfectamente las operaciones de cada organización, algunas de las cuales son altamente especializadas.

20. Los organismos proponen además que, si todos los órganos rectores de que se trate aprobaran la recomendación, podría encomendarse a la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación el mandato de proceder a crear el equipo de tareas propuesto y aportar el apoyo necesario. Por consiguiente, las organizaciones señalan que una función de investigación centralizada y unificada afrontaría dificultades para cumplir satisfactoriamente los requisitos singulares de cada organismo, fondo y programa. Dado que una función centralizada de investigación carecería de los conocimientos especializados que requieren los diversos estatutos, reglamentos y procedimientos, no sería eficiente ni eficaz aplicar esa recomendación.

La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas

Informe preparado por

*Deborah Wynes
Mounir Zahran*

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2011

*Resumen***La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas
JIU/REP/2011/7**

El presente examen es complementario de los dos informes anteriores de la DCI sobre supervisión, a saber, "Fortalecimiento de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" y "Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas". El objetivo del examen es formular recomendaciones a efectos de una mayor coherencia y armonización de los mecanismos de supervisión del sistema de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones de investigación.

Principales observaciones y conclusiones

Durante el último decenio se ha registrado un considerable fortalecimiento de la función de investigación en las organizaciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, sigue habiendo problemas.

Los Inspectores observaron que la responsabilidad de las investigaciones en varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sigue estando fragmentada. Debido a ello, esas actividades se están llevando a cabo por investigadores y/o entidades no profesionales. Algunas de las consecuencias más graves de esta fragmentación es que las personas que las realizan no son independientes sino que forman parte de la dirección, y que la aplicación de las normas relativas a esa función es desigual dentro de cada organización.

También sigue habiendo problemas con respecto a la independencia de las entidades de supervisión interna en el desempeño de la función de investigación:

- Ninguna entidad puede decidir libremente sus propias necesidades presupuestarias; el presupuesto sigue siendo objeto de examen y control por los directivos funcionales y, en último término, por el jefe ejecutivo;
- Los jefes de las entidades no gozan de plena independencia operativa ni ejercen plena responsabilidad y control administrativos sobre sus recursos humanos;
- Debido a problemas de movilidad, existe el riesgo de que los investigadores experimenten una influencia negativa o incluso sean manipulados en el desempeño de sus funciones por personas que pueden acabar siendo sus supervisores directos o desempeñar una función en su promoción profesional futura;
- En algunas organizaciones no puede iniciarse una investigación sin la aprobación expresa o la indicación concreta del jefe ejecutivo.

Con respecto a la gestión de las investigaciones, los Inspectores observaron lo siguiente:

- Otras entidades de las organizaciones donde la función de investigación está fragmentada no aplican las mismas normas y directrices profesionales a las investigaciones que realizan;
- Aunque todas las entidades de supervisión interna de las organizaciones se basan en las Directrices uniformes para las investigaciones, los manuales y métodos empleados varían considerablemente de una organización a otra;
- No existe ningún foro institucionalizado en el que se examine el desempeño de la función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas;

- No existe ninguna partida para investigaciones en el presupuesto de supervisión de algunas organizaciones;
- La mayoría de las organizaciones carecen de un sistema coherente y eficaz de seguimiento de la aplicación de los resultados de las investigaciones realizadas.

Recomendaciones

La mayoría de las recomendaciones hacen referencia a la necesidad de que los jefes ejecutivos aborden y resuelvan los problemas observados por los Inspectores. Cabe destacar la recomendación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas para que establezca un equipo de tareas interinstitucional, bajo los auspicios de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, encargado de definir opciones relativas a la creación de una dependencia de investigación única para todo el sistema de las Naciones Unidas, que se someterían a la consideración de los órganos legislativos antes del fin de 2013. La concentración de la función de investigación en una sola entidad de las Naciones Unidas iría en beneficio de los organismos pequeños que carecen de una capacidad de investigación propia, armonizaría las prácticas institucionales, contribuiría al establecimiento de normas y procedimientos de investigación comunes, resolvería las cuestiones relativas a la independencia, se traduciría en la contratación exclusivamente de investigadores profesionales, facilitaría las oportunidades de ascenso del personal, solucionaría los problemas de fragmentación, etc. Los Inspectores reconocen que será una tarea muy difícil y compleja, pero confían en que, si todas las partes la abordan de manera positiva, puedan resolverse los problemas pendientes y que las organizaciones y su personal obtengan considerables beneficios.

Recomendaciones que se someten a la consideración de los órganos legislativos

- **Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo han hecho deben ordenar a sus jefes ejecutivos que velen por que las entidades de supervisión interna o las dependencias de investigación estén facultadas para iniciar investigaciones sin su previa aprobación;**
- **Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben examinar, con una periodicidad anual o bienal, de acuerdo con el ciclo presupuestario de la organización, si los recursos y el personal dedicados a la función de investigación son suficientes, basándose en las recomendaciones de los comités de auditoría/supervisión respectivos.**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Siglas.....		vi
I. Introducción.....	1–7	1
II. Definiciones.....	8–13	2
A. Investigación y tipos de investigación.....	8–10	2
B. Alcance y naturaleza de una investigación.....	11–13	3
III. Estructura de la función de investigación.....	14–24	4
A. Responsabilidad y autoridad con respecto a la función de investigación.....	14	4
B. Problemas de fragmentación.....	15–24	4
IV. Independencia de la función de investigación.....	25–38	7
A. Problemas relacionados con la aprobación del presupuesto para supervisión interna.....	25–26	7
B. Problemas relacionados con la contratación y cese en el servicio del personal de supervisión interna.....	27–30	7
C. Problemas relativos a la movilidad.....	31–34	8
D. Los jefes ejecutivos y la función de investigación.....	35–38	9
V. Gestión de las investigaciones.....	39–67	10
A. Políticas y procedimientos.....	39–49	10
B. Presupuesto y dotación de personal para el desempeño de la función de investigación.....	50–55	13
C. Competencia de los investigadores.....	56–62	14
D. Necesidad de vigilancia y seguimiento centralizados de la aplicación de los resultados de los informes de investigación.....	63–64	15
E. Garantía de calidad de la función de investigación.....	65–66	16
F. Relación de la función de investigación con los comités de auditoría/supervisión.....	67	17
VI. Una Dependencia de Investigación del sistema de las Naciones Unidas.....	68–73	17
 Anexos		
I. Autoridad y alcance de la función de investigación.....		19
II. Datos sobre las investigaciones de las entidades de supervisión interna cerradas en 2010.....		27
III. Presupuesto y recursos de personal para investigaciones en 2010.....		32
IV. Panorama general de las medidas que van a adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección.....		34

Siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
DCI	Dependencia Común de Inspección
DPKO	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OAI	Oficina de Auditoría e Investigaciones
OAI	Oficina de Auditoría Interna
OGRH	Oficina de Gestión de Recursos Humanos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONU DI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SSI	Servicios de Supervisión Interna
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. Como parte de su programa de trabajo para 2011, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó un examen de la función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas. El examen, que fue recomendado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSSI) de las Naciones Unidas, complementa dos informes anteriores de la DCI sobre supervisión titulados "Fortalecimiento de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas"¹ y "Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas"². La función de investigación es un elemento importante de supervisión interna del sistema de gobernanza establecido por los Estados Miembros. También es un elemento decisivo de los marcos de rendición de cuentas, ya que es parte integrante del mecanismo oficial que garantiza la integridad individual e institucional, así como la rendición de cuentas de toda decisión, acción u omisión.

2. El objetivo del examen es formular recomendaciones a los efectos de una mayor coherencia y armonización de los mecanismos y agentes de supervisión de las organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas en el desempeño de sus responsabilidades de investigación. Comprende las Naciones Unidas, sus fondos y programas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). De conformidad con las normas y criterios de la DCI y sus procedimientos de trabajo internos, la metodología empleada para preparar el presente informe consistió en un examen preliminar, cuestionarios, entrevistas y un análisis a fondo. Se enviaron cuestionarios detallados a las organizaciones participantes. Sobre la base de las respuestas recibidas, los Inspectores hicieron entrevistas a funcionarios de las organizaciones participantes y recabaron también las opiniones de otras organizaciones internacionales y de expertos del sector privado.

3. En contraste con el informe sobre las carencias en la supervisión, no se indica si las organizaciones que han establecido una función de investigación han cumplido las normas recomendadas por la DCI. Basándose en las entrevistas realizadas y en investigaciones ulteriores, los Inspectores llegaron a la conclusión de que resulta problemático establecer actualmente una norma común debido a la naturaleza y la complejidad de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el actual volumen de trabajo, las grandes diferencias de funcionamiento entre los organismos y el hecho de que la función de investigación esté evolucionando todavía en muchas organizaciones. En la etapa actual, no existe "una talla única". Los Inspectores reconocen que en los últimos años se han registrado momentos de fuerte aumento del volumen de trabajo debido en gran medida a que las organizaciones se han esforzado en alentar la denuncia de presuntos actos de conducta indebida. Sin embargo, confían en que acabará disminuyendo el número de casos investigados gracias a la instauración/fortalecimiento de los marcos de rendición de cuentas, el establecimiento de oficinas de ética y una mayor difusión de los códigos de conducta y los estatutos y reglamentos del personal, a fin de que todo el personal tome más conciencia de en qué consiste una conducta aceptable.

4. Según la práctica corriente, se pidió a las organizaciones participantes que formularan sus observaciones sobre el proyecto de informe, las cuales se tuvieron en cuenta al dar a este forma definitiva.

5. De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, se ha dado forma definitiva al presente informe tras la celebración de consultas entre los Inspectores a fin de

¹ JIU/REP/2000/9.

² JIU/REP/2006/2.

someter sus conclusiones y recomendaciones a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

6. Con el fin de facilitar el manejo del informe y la aplicación de sus recomendaciones, así como la vigilancia de dicha aplicación, en el anexo IV se reproduce un cuadro en el que se indica si el informe se somete a las organizaciones interesadas para que adopten medidas o con fines de información. Se señalan las recomendaciones que son pertinentes para cada organización, y se especifica si requieren una decisión del órgano legislativo o rector de la organización o si su jefe ejecutivo y el jefe de la dependencia de supervisión interna y/o investigación pueden aplicarlas directamente.

7. Los Inspectores desean expresar su reconocimiento a todos cuantos les prestaron asistencia en la preparación del presente informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y no dudaron en compartir sus conocimientos y experiencia.

II. Definiciones

A. Investigación y tipos de investigación

La investigación es un proceso de base jurídica y carácter analítico destinado a reunir información para determinar si se ha producido o no una actuación indebida y, de ser así, las personas o entidades responsables³.

8. En el párrafo 2 de los "Principios generales" de las Directrices uniformes para las investigaciones, que es aplicable a todas las investigaciones realizadas en el sector público internacional⁴, se estipula que el propósito de una investigación es examinar y determinar la veracidad de las denuncias⁵ de prácticas corruptas o fraudulentas, según se definen en cada institución, en particular por lo que respecta a los proyectos financiados⁶ por la organización, pero sin circunscribirse a ellos, así como de denuncias de conducta no satisfactoria de miembros del personal de la organización. En todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas las investigaciones se consideran una actividad administrativa de determinación de los hechos, y en algunas los términos "investigación" y "determinación de los hechos" son sinónimos.

9. En la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se realizan investigaciones **reactivas**, es decir, se inician en respuesta a acusaciones, informes o incidentes. Algunas realizan investigaciones **proactivas**, que entrañan un análisis y ensayo de situaciones y operaciones para identificar los sectores de riesgo a fin de elaborar o mejorar las medidas y sistemas de control que permitan evitar los actos ilícitos⁷. En la 12ª Conferencia de Investigadores Internacionales (CII) celebrada recientemente, se reconoció que los organismos deben hacer más hincapié en la realización de

³ "Directrices uniformes para las investigaciones" aprobadas por la cuarta Conferencia de Investigadores Internacionales (CII), Bruselas (Bélgica), 2003, sección II "Términos utilizados", pág. 28.

⁴ En aplicación de la recomendación 1, formulada en el documento JIU/REP/2000/9, de elaborar y aprobar un conjunto de normas y procedimientos comunes para la realización de investigaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la cuarta CII aprobó las "Directrices uniformes para las investigaciones" en 2003, que fueron revisadas por la décima CII en 2009 (2ª edición).

⁵ Puede comprender indicadores de fraude o corrupción.

⁶ Puede ser aplicable a los proyectos ejecutados por la organización.

⁷ JIU/REP/2000/9, párr. 11.

investigaciones proactivas como medida preventiva. Muchos comparten la opinión de que la exigencia de que se haya presentado una denuncia para iniciar una investigación no es una estrategia eficaz. Corrientes de información más eficaces, la identificación y seguimiento de las pautas de denuncia, indicadores de alerta y agentes en determinados sectores, regiones o países pueden contribuir a la detección de actos de conducta indebida que requieren una investigación proactiva. Los Inspectores convienen en que se debe poner más énfasis en esas investigaciones y prestarles más atención.

10. Los Inspectores tomaron conocimiento de que las investigaciones internas se consideran "preliminares" en el marco del sistema de justicia interna, sobre todo en relación con el proceso disciplinario, ya que se realizan antes de que se haya presentado formalmente una denuncia. Sin embargo, el término "preliminar" también tiene otro significado: se emplea para distinguir una primera fase de actividades de investigación, a la que se hace referencia indistintamente con expresiones como "evaluación preliminar", "examen preliminar" o "averiguación", antes de decidir si se debe iniciar una investigación completa u oficial. Durante esa etapa, la entidad de supervisión interna evalúa si los hechos denunciados proporcionan indicios suficientes o creíbles para iniciar una investigación completa o formal. Muchas denuncias se desestiman y se cierra el caso al término de la evaluación preliminar cuando las conclusiones indican la inexistencia de indicios racionales de culpabilidad.

B. Alcance y naturaleza de una investigación

11. Aunque en la mayoría de las definiciones de investigación vigentes en las organizaciones participantes se emplea el término "conducta indebida" para calificar las faltas de conducta, en las "Directrices uniformes para las investigaciones" se estipula que la función de la Oficina Investigadora consiste en examinar y determinar si se produjo "conducta no satisfactoria"; además, se define la "**conducta no satisfactoria**" como sigue:

El incumplimiento, por un miembro del personal, de las reglas de conducta o normas de comportamiento prescritas por la organización⁸.

12. El incumplimiento por parte de un funcionario de las normas administrativas de la organización puede adoptar diversas formas; puede ser una falta de comportamiento o hacer referencia a actos fraudulentos u otras irregularidades financieras (corrupción, irregularidades en las adquisiciones, etc.). Además debido a la naturaleza de sus actividades, algunas organizaciones han ampliado el ámbito de sus investigaciones para abarcar también a personas o entidades con distintos tipos de contrato y asociación con la organización. Por ejemplo, la Oficina de Auditoría e Investigaciones (OAI) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) puede evaluar e investigar las denuncias de fraude y otras irregularidades financieras cometidas por contratistas, asociados en la ejecución y terceros que se consideren perjudiciales para la organización. La OSSI podrá, cuando corresponda, investigar las faltas de conducta del personal de los países que aportan contingentes en misiones de mantenimiento de la paz o misiones políticas especiales, en

⁸ "Directrices uniformes para las investigaciones", 2ª edición (Décima CII, Mar Muerto (Jordania), 2009), párr. 11, nota 5, donde se indica que la definición de conducta no satisfactoria para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas figura en la regla 110.1 del Reglamento del Personal y es la siguiente: *"El incumplimiento por un funcionario de sus obligaciones con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto y el Reglamento del Personal u otras disposiciones administrativas aplicables, o de las normas de conducta que se esperan de un funcionario internacional"*.

caso de que el gobierno nacional no desee o no pueda iniciar una investigación administrativa en relación con una denuncia de presunta falta grave de conducta por parte de un miembro del contingente⁹.

13. Si de la investigación se desprende que puede haberse vulnerado el derecho penal, los resultados de la investigación podrán comunicarse a las autoridades nacionales competentes del país en que presuntamente se produjo la infracción. Corresponde a los jefes ejecutivos tomar la decisión de remitir o no el caso investigado a las autoridades nacionales; con respecto a los fondos y programas de las Naciones Unidas, la decisión corresponde al Secretario General de las Naciones Unidas.

III. Estructura de la función de investigación

A. Responsabilidad y autoridad con respecto a la función de investigación

14. El aumento de la importancia, el costo y la complejidad que las actividades de las Naciones Unidas han registrado desde mediados del decenio de 1990, junto con el hincapié hecho en la responsabilidad que incumbe al personal y a todas las partes interesadas de denunciar el fraude, la corrupción y los actos de conducta indebida, han hecho que la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas adopten importantes medidas para establecer funciones de investigación interna o reforzar las existentes. La OSSI de las Naciones Unidas se estableció en 1994 con el mandato, entre otras cosas, de realizar investigaciones. Varios fondos y programas han establecido sus propias entidades de supervisión interna y han creado dependencias separadas de investigación en sus servicios de supervisión. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) han creado puestos de investigador en sus entidades de supervisión interna. Con excepción de la Organización Mundial del Turismo (OMT), que aún ha de establecer una entidad de ese tipo, la mayoría de los organismos especializados y el OIEA tienen actualmente funciones específicas de investigación autorizadas, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) han establecido dependencias separadas de investigación en sus entidades de supervisión interna. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han creado un puesto específico de investigador en sus entidades de supervisión respectivas.

B. Problemas de fragmentación

15. En el informe anterior de la DCI sobre el fortalecimiento de la función de investigación se observó, lo que fue confirmado por el informe sobre las carencias en la supervisión, que, a pesar de la existencia de mandatos cada vez más claros que asignan la función de investigación a las entidades de supervisión interna, pocas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas lo han hecho plenamente.

16. Seis años después se observa que la situación ha mejorado; muchas organizaciones han concentrado la responsabilidad de esa función en una sola entidad, a saber, la entidad de supervisión interna respectiva, a la que se encomienda oficialmente la realización de las

⁹ A/61/19 (Part III), art. 7 *quater*, párr. 3 a), pág. 3.

investigaciones de la organización. En el PNUD, el UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la UNOPS y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) existe una función de investigación unificada. La OMS recientemente ha asignado a los Servicios de Supervisión Interna el examen de los casos de acoso. Funcionarios de la OMS informaron de que se había revocado la facultad otorgada a los jefes de las oficinas regionales para realizar investigaciones, tras convenir en que todas las investigaciones de faltas de conducta estarán a cargo de los Servicios de Supervisión Interna o se realizarán bajo su supervisión.

17. En las Naciones Unidas, muchos agentes comparten la responsabilidad de las investigaciones: la OSSI, los servicios de seguridad, los jefes de las oficinas y los directores de programas, así como la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH). En respuesta a la petición de la Asamblea General de que se examinara este asunto, se estableció un grupo de investigación encargado de "examinar todos los tipos de investigaciones que se estaban llevando a cabo en la Secretaría; formular propuestas acerca de la necesidad de mejorar los sistemas; examinar las medidas que sería preciso adoptar para introducir cambios, y establecer el mandato, de conformidad con la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución 62/244"¹⁰, en relación con un examen amplio de la función de investigación en las Naciones Unidas¹¹. El examen se está llevando a cabo y la OSSI está realizando una evaluación para determinar en qué medida puede cuantificarse esa consolidación y traducirse en cifras y número de expedientes abiertos, antes de decidir si es viable.

18. El principal argumento utilizado tanto por la administración como por los investigadores en defensa de la fragmentación de la función de investigación en su organización respectiva, especialmente cuando el examen de los casos de acoso y abuso de autoridad en el lugar de trabajo se encomienda a grupos de personas legas en la materia establecidos principalmente por las entidades de recursos humanos, es que esos casos nunca se reducen al acoso, sino que en general tienen un carácter interpersonal y están relacionados con el desempeño de la actividad profesional y solo se consideran un problema cuando el desempeño es insuficiente. Algunas organizaciones argumentan que se trata simplemente de "reclamaciones en el lugar de trabajo" que deben ser resueltas por las partes interesadas y no por investigadores profesionales. Algunos defensores de esos arreglos consideran que una capacitación en la función de investigación durante dos días de funcionarios de plantilla que se presenten voluntarios para participar a esos grupos de examen es suficiente, especialmente si poseen antecedentes profesionales o desempeñan funciones pertinentes, por ejemplo de carácter jurídico. Los Inspectores están profundamente en desacuerdo y consideran que las supuestas víctimas, la organización en su conjunto y el personal que presuntamente se haya comportado de manera impropia deben poder contar con una investigación profesional y a fondo a cargo de investigadores competentes y capacitados; el haber participado en un cursillo de dos días de duración, posiblemente hace varios años, no es en modo alguno suficiente y no garantiza una investigación bien documentada, justa e imparcial. Además, la realización de investigaciones por la administración plantea problemas, ya que en último término su función consiste en defender los intereses de la organización, no de la persona.

19. Las denuncias relacionadas con cuestiones de personal, por ejemplo ascensos, renovación de contrato, prestaciones (excepto fraude en el disfrute de derechos), etc. hacen referencia a la gestión y no a una conducta indebida, por lo que no deben elevarse al nivel de una investigación oficial. Por el contrario, deben examinarse en el marco de mecanismos

¹⁰ Informe del Comité Asesor de Auditoría independiente sobre las actividades del Comité Asesor de Auditoría Independiente durante el período comprendido entre el 1º de agosto de 2010 y el 31 de julio de 2011 (A/66/299), párr. 44.

¹¹ A/62/582.

informales establecidos para esos tipos de conflicto: defensores del personal, árbitros, consejeros del personal, mediadores, etc. Si la cuestión no se resuelve así y existe la posibilidad de que una parte haya cometido una falta grave de conducta, solo entonces se considera que el asunto debe ser objeto de una investigación oficial.

20. Todos los entrevistados convinieron en que las investigaciones "rutinarias" de asuntos relacionados con la seguridad, por ejemplo multas de tráfico, pérdida de distintivos, pequeños hurtos, cuestiones de protección, o seguridad y protección de los edificios, el personal y los bienes, incumben a los servicios de seguridad. Por ser los primeros funcionarios de las Naciones Unidas en el lugar de los hechos, los oficiales de seguridad normalmente empiezan por realizar una "investigación" de determinación de los hechos a los efectos de una evaluación preliminar de la situación. Si hay indicios de que puede haberse producido una falta grave de conducta, los oficiales de seguridad tienen instrucciones de informar a sus entidades de supervisión interna respectivas de que el hecho merece una investigación oficial; esa investigación deberá estar a cargo de la entidad de supervisión, y no de los servicios de seguridad. Sin embargo, los Inspectores observaron que en la Secretaría de las Naciones Unidas se pedía a los oficiales de seguridad sobre el terreno que realizaran investigaciones oficiales a fondo de los casos de faltas graves de conducta, independientemente de la OSSI, cuando esta careciera de los recursos o el tiempo necesarios para ello.

21. En vista de la seriedad del proceso de investigación y el decisivo papel que desempeña en la administración de justicia interna, los funcionarios consideran que el desempeño de esa función es muy importante. Han expresado el deseo de que todos reciban igual trato y sean sometidos a las mismas normas de investigación, y que los casos de conducta indebida sean examinados por investigadores profesionales. Les preocupa, del mismo modo que a los Inspectores, el hecho de que **las investigaciones llevadas a cabo por investigadores y/o entidades no profesionales, que no son independientes pero forman parte de la administración, puedan comportar conflictos de interés, un tratamiento indebido de la información, una aplicación desigual de las normas, y problemas relacionados con el respeto de las garantías procesales, así como la posibilidad de que algunos casos "se abandonen" o tarden demasiado tiempo en concluirse.**

22. Además, algunos funcionarios consideran un obstáculo a la igualdad de trato la importancia que se concede a la antigüedad, la categoría y el nivel en la evaluación preliminar de los casos y el establecimiento de las prioridades de examen en algunas organizaciones. La importancia otorgada a la antigüedad tanto en la clasificación como en priorización de un caso y su ulterior examen por investigadores profesionales se considera un trato discriminatorio y privilegiado de los funcionarios de categoría superior frente a otras categorías y niveles. El argumento que se emplea a favor de esa distinción es que la antigüedad comporta mayor autoridad, más responsabilidades y, por tanto, más riesgos para la organización. Esta distinción no convence a los Inspectores, quienes consideran que todos los funcionarios deben recibir igual trato.

23. Los Inspectores creen que el argumento a favor de encomendar todas las investigaciones a la entidad de supervisión interna es muy sólido y que esa decisión debería aplicarse urgentemente a fin de que todos los funcionarios y partes interesadas reciban un trato justo en las investigaciones oficiales. Cuando proceda, será necesario introducir cambios en las instrucciones administrativas, las normas vigentes, etc. Los Inspectores comprenden plenamente que deben asignarse los recursos necesarios para llevar a cabo esa consolidación.

24. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente aumente la eficacia de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos que aún no lo han hecho deben velar por que todas las investigaciones se encomienden a la entidad de supervisión interna de cada organización. Deben proporcionarse los recursos necesarios (humanos y financieros) para el desempeño efectivo de la función de investigación de acuerdo con las recomendaciones de los comités de auditoría/supervisión de la organización.

IV. Independencia de la función de investigación**A. Problemas relacionados con la aprobación del presupuesto para supervisión interna**

25. Los Inspectores siguen creyendo que las entidades de supervisión interna deben formular sus propios proyectos de presupuesto, basándose en su competencia profesional, para determinar los recursos que se necesitan para auditoría, inspección, investigación y evaluación. Esas estimaciones, que no serán modificadas por el jefe ejecutivo, deben formar parte de las propuestas globales que formulen los jefes ejecutivos al órgano legislativo. Actualmente ninguna entidad de supervisión puede decidir libremente sus necesidades presupuestarias, y se rigen por las mismas políticas presupuestarias que cualquier otra entidad de la Secretaría. Los Inspectores creen que esta situación pone gravemente en peligro la independencia de la función de supervisión, incluidas las investigaciones. Como se observa en el informe sobre las carencias en la supervisión, *"las necesidades presupuestarias de la dependencia de supervisión interna siguen estando sujetas al examen y control de los administradores de otras esferas funcionales, como las de presupuesto y finanzas, y en última instancia del jefe ejecutivo"*¹². A pesar del establecimiento en varias organizaciones de comités de auditoría/supervisión que formulan recomendaciones a los órganos rectores sobre el nivel de los recursos necesarios para supervisión interna, sigue siendo prerrogativa de los jefes ejecutivos determinar los recursos que se asignarán en el proyecto de presupuesto a esos efectos.

26. Los Inspectores recuerdan la recomendación 9 contenida en el informe sobre las carencias en la supervisión, en la que se hace un llamamiento a los órganos legislativos de cada organización para que dispongan *"que el proyecto de presupuesto de la entidad de supervisión interna sea elaborado por la propia entidad y sometido a la junta de supervisión externa, acompañado de las observaciones que pueda formular el jefe ejecutivo, para que esta lo estudie y lo remita al órgano rector correspondiente"*. Los Inspectores instan a los órganos legislativos a actuar con prontitud a fin de aprobar dicha recomendación y a los jefes ejecutivos a aplicarla.

B. Problemas relacionados con la contratación y cese en el servicio del personal de supervisión interna

27. Se considera que las entidades de supervisión interna tienen por objeto ofrecer garantías independientes y objetivas y prestar asistencia a los jefes ejecutivos en el desempeño de sus funciones de supervisión interna. Poseen independencia operativa, al mismo tiempo que están bajo la autoridad funcional de los jefes ejecutivos de cada organización.

¹² JIU/REP/2006/2, párr. 38.

28. Los Inspectores observan que los jefes de supervisión interna no ejercen plenamente una responsabilidad directiva y de control sobre sus recursos humanos, por lo que no gozan de plena independencia operativa en la práctica. En su informe titulado "La función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas", los Inspectores observaron varios casos de injerencia en el proceso de selección de personal para el desempeño de la función de supervisión interna¹³. A su juicio, "...la selección y la promoción del personal de auditoría debe hacerse con independencia de la administración y la dirección de la organización, pero de forma justa y transparente y respetando las normas de la organización". Recomendaron que se concedieran plenas facultades al jefe de auditoría/supervisión para seleccionar y nombrar a su personal. La argumentación/recomendación no se limita al personal de auditoría, sino que es aplicable de hecho a la selección y promoción de todo el personal de la entidad de supervisión interna, es decir, también al personal de investigación, inspección y evaluación.

29. Los Inspectores observan que esta recomendación es igual a la que figura en el informe de la DCI sobre la función de auditoría¹⁴, pero dirigida a los investigadores. En la nota del Secretario General por la que transmite a los miembros de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) sobre la función de auditoría "... los organismos sugirieron que la contratación, los traslados y los ascensos del personal de auditoría fueran objeto de los mismos controles aplicados para lograr dichos objetivos en el caso de los demás funcionarios... Los controles **deberían especificarse** [negrita añadida] teniendo debidamente en cuenta la selección de los auditores y de otras categorías de funcionarios para las labores que fueran independientes del resto de la organización correspondiente"¹⁵. **Los Inspectores concluyen que ello comporta el reconocimiento de que es necesario rediseñar los controles existentes para tener en cuenta la necesidad de independencia de la función de supervisión interna y, por extensión, a juicio de los Inspectores, la no injerencia de la administración en esa función.**

30. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente aumente la eficacia de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que el personal de investigación sea seleccionado de conformidad con el Estatuto y el Reglamento del Personal, basándose en el mérito, las calificaciones y la experiencia profesional en materia de investigación como principales criterios de selección. Ese personal debe seleccionarse con independencia de toda influencia de la dirección y la administración, a fin de garantizar la imparcialidad y la transparencia y dar mayor eficacia e independencia a la función de investigación.

C. Problemas relativos a la movilidad

31. Los Inspectores consideran que nada debería impedir a los funcionarios de las entidades de supervisión interna presentar su candidatura, y ser aceptados si cumplen los requisitos, a puestos en distintos grupos ocupacionales y trayectorias de carrera en la organización en que presten servicios de investigador. La mayoría de los entrevistados estimaron que la capacidad irrestricta del personal de investigación para trasladarse a otras

¹³ JIU/REP/2010/5, párr. 54.

¹⁴ JIU/REP/2010/5, recomendación 4, pág. 14.

¹⁵ A/66/73/Add.1, párr. 9.

funciones dentro de una organización era una cuestión problemática, ya que podía afectar a su objetividad e imparcialidad en el desempeño de su función de investigación interna. Existe el riesgo de que los investigadores sean influidos negativamente o incluso manipulados en el desempeño de sus funciones por personas que puedan convertirse en sus supervisores directos o desempeñar un papel en su trayectoria profesional en el futuro.

32. El problema se agrava en las organizaciones donde rigen políticas de movilidad obligatoria. En el ACNUR se aplica un sistema de rotación de todo el personal, incluido el de su Servicio de Investigación, con la excepción del puesto de "Especialista en investigación de categoría superior", que se creó, entre otras cosas, para la capacitación del personal que ocupara sucesivamente los puestos de investigador en la Oficina del Inspector General (OIG). Los inspectores observan que esa capacitación no puede excluir ni excluye de hecho la necesidad de asignar a esa función investigadores profesionales cualificados. Algunos funcionarios del ACNUR creen que no se puede considerar a la OIG una entidad independiente mientras sus investigadores sean funcionarios de plantilla, que rotan con los colegas a los que investigaron y entrevistaron durante el desempeño de sus funciones en la Oficina; esto los hace vulnerables y sensibles a diversas influencias a muchos niveles. En el PMA también se aplica una política de rotación obligatoria, pero se ha excluido de ella a los investigadores y se les aplica con carácter excepcional un "estatuto ampliado de movilidad", por considerar que esos puestos requieren una cualificación técnica o especializada muy alta.

33. Los inspectores creen que se debe fomentar la movilidad de los investigadores mediante traslados o su adscripción a los servicios de investigación de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

34. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente aumente la eficacia de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos deben poner fin a la movilidad de los investigadores dentro de la misma organización y fomentar su traslado y/o adscripción a los servicios de investigación de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

D. Los jefes ejecutivos y la función de investigación

35. Los inspectores consideran que otro elemento fundamental de la independencia es el derecho del jefe de la entidad de supervisión interna a tener un acceso irrestricto a los auditores externos, a los comités independientes de auditoría/supervisión y a los órganos legislativos pertinentes. Este acceso es particularmente importante si se producen graves desacuerdos entre la entidad y el jefe ejecutivo con respecto a los resultados de la investigación. Los inspectores observaron que los jefes ejecutivos pueden hacer uso de las observaciones, las conclusiones o las recomendaciones de los informes de investigación de la manera que consideren oportuno, lo que, en el peor de los casos, podría incluir la ocultación de pruebas y/o el silenciamiento de los resultados. Para evitarlo, se propone que el jefe de la entidad de supervisión informe de cualquier desacuerdo que pueda haber surgido con el jefe ejecutivo al comité de auditoría/supervisión y que lo consigne también en su informe anual a los órganos rectores. Dicho comité puede tomar nota de ese desacuerdo y, aunque no puede obligar al jefe ejecutivo a tomar medidas, sí puede notificar el desacuerdo, por medio de sus informes, a los propios órganos rectores, trasladando así la responsabilidad de la adopción de medidas directamente a los Estados Miembros. En todas las organizaciones, la investigación que se realiza para la determinación de los hechos es una actividad separada de la imposición de una sanción apropiada o la adopción de una

decisión al respecto. Esa actividad puede referirse a decisiones adoptadas por personas distintas del jefe ejecutivo o que se hayan adoptado bajo su influencia. Deberá informarse plenamente a los órganos rectores acerca de los resultados de las investigaciones que confirmen una falta de conducta y de las medidas adoptadas en relación con ella (por ejemplo sanciones).

36. Con respecto concretamente a las investigaciones relativas a los jefes ejecutivos, lo mejor es que esos asuntos se remitan a una entidad separada para que realice una investigación independiente, por ejemplo la DCI. En cuanto al destino de la investigación, un ejemplo de buena práctica es el proyecto de política de la Sección de Investigación de la OMPI, de agosto de 2010, párrafo 23, en el que se establece que *"Si la investigación guarda relación con el Director General, el Director de la División entregará el informe final al Presidente de las Asambleas de los Estados miembros de la OMPI para que se tomen las medidas que se consideren apropiadas, con copia al Presidente de la Comisión de Auditoría y a los Auditores Externos"*. **Los inspectores creen que todas las organizaciones deben adoptar, cuando proceda, una política análoga.**

37. Los inspectores solo conocen dos organizaciones de las Naciones Unidas, a saber, la UNESCO y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en las que no se pueden iniciar investigaciones sin la aprobación expresa o indicación concreta del jefe ejecutivo. Los inspectores no pueden hallar ninguna justificación a esa exigencia, que consideran inaceptable y un grave impedimento a la independencia de esa función en ambas organizaciones. Aunque hasta la fecha ninguno de los jefes ejecutivos de esas organizaciones ha hecho uso de esa facultad concreta, el problema debe corregirse urgentemente debido a las evidentes consecuencias que comporta o puede comportar.

38. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente aumente la eficacia de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 4

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo han hecho deben impartir instrucciones a sus jefes ejecutivos para que velen por que las entidades de supervisión interna o las dependencias de investigación estén facultadas para iniciar investigaciones sin necesidad de la aprobación previa del jefe ejecutivo.

V. Gestión de las investigaciones

A. Políticas y procedimientos

39. Incumbe a los jefes de las entidades de supervisión interna y de las dependencias de investigación establecidas por separado la responsabilidad de gestionar el conjunto de las actividades de investigación de que son responsables. Es fundamental establecer políticas y procedimientos claros para que los investigadores dispongan de las herramientas necesarias para realizar su trabajo. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas estudiadas consideraban que disponían de esas herramientas. Ahora bien, las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales dentro de cada organización y entre ellas diferían entre sí considerablemente.

40. Algunas de las mayores organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen comités de admisión de casos que se encargan de determinar las prioridades de investigación. Otras, debido a su tamaño y a la plantilla de que disponen, carecen de esos

comités, por lo que se encarga de esas actividades el jefe de la entidad de supervisión interna. La OSSI también tiene una Dependencia de Prácticas Profesionales que garantiza la calidad de la investigación resultante (véase párrafo 65, *infra*).

41. La mayoría de las organizaciones tienen líneas telefónicas directas, que en algunos casos funcionan en régimen de subcontrata las 24 horas del día y pueden responder en diversos idiomas, mientras que otras organizaciones no poseen ninguna. Algunas organizaciones indican claramente dónde y cómo denunciar faltas de conducta en sus sitios web, mientras que otras no lo hacen. Un número muy reducido de entidades de supervisión interna dan noticia del proceso de investigación en su sitio web, explicándolo de manera concisa, a fin de que los funcionarios puedan informarse de un vistazo.

42. Una organización de grandes dimensiones tiene instaladas cámaras en su oficina de supervisión interna, lo cual representa un importante factor disuasorio para el personal que desee denunciar y discutir con los investigadores conductas indebidas. **Los Inspectores creen que deben desactivarse las cámaras durante las horas de trabajo.**

43. Los Servicios de Supervisión Interna de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican las Directrices uniformes para las investigaciones aprobadas y actualizadas en la cuarta y décima Conferencia de Investigadores Internacionales, respectivamente, y las utilizan como guía y orientación en sus actividades de investigación¹⁶. Sin embargo, esas directrices son generales y se basan en principios. La mayoría de las organizaciones han publicado manuales de investigación basados en las directrices que reflejan sus políticas y procedimientos. En los manuales se regula la admisión de casos, se establecen los criterios aplicables a la gestión y priorización de casos, se exponen los métodos de investigación, se indica el flujo de trabajo y se reglamenta el manejo de las pruebas, es decir, todo el proceso de investigación (desde la denuncia de una conducta presuntamente indebida hasta el cierre de un caso), y también se enuncian los derechos y obligaciones de los funcionarios que sean objeto de una investigación oficial. Los manuales sirven de guía no solo a los investigadores sino también a las otras partes de una investigación en curso en una organización.

44. En la mayoría de las entidades de supervisión interna, pero no en todas, se han establecido directrices profesionales acerca de cómo tratar las fuentes de información y a las partes y los testigos, o cómo manejar, guardar y proteger las pruebas; con respecto a las investigaciones realizadas por otras entidades en una organización, no se observan las mismas normas profesionales ni hay garantía de calidad.

45. Cabe destacar la importancia de que las entidades de supervisión interna, así como otras entidades que realicen investigaciones, tengan en cuenta la jurisprudencia de los tribunales administrativos con respecto a las garantías procesales, la diligencia, la carga de la prueba y otras cuestiones relacionadas con el desarrollo de las investigaciones. Sin embargo, varias organizaciones expresaron preocupación por la falta de eficacia del proceso de documentación de los fallos del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Como se carece de capacidad para clasificar los fallos de ambos tribunales por temas, debe dedicarse considerable tiempo y esfuerzos en las organizaciones del sistema y entre ellas para examinar los distintos fallos, con el consiguiente despilfarro de recursos. Los Inspectores plantearon esta cuestión ante el secretario de un tribunal contencioso-administrativo de las Naciones Unidas, el cual reconoció que había posibilidades de mejora. Teniendo en cuenta que los dos tribunales mencionados están todavía en sus comienzos, los esfuerzos se han concentrado en reducir el número de casos heredados del antiguo sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas. **Los Inspectores instan a todos los secretarios de los**

¹⁶ "Directrices uniformes para las investigaciones" (cuarta CII, Bruselas (Bélgica), 2003).

tribunales administrativos de las Naciones Unidas a que examinen la mejor manera de satisfacer las necesidades de las organizaciones con respecto a la documentación de los fallos de los tribunales, a efectos de una mayor transparencia y mayor facilidad de acceso a la jurisprudencia.

46. Aunque el presente informe no se centra en las políticas y los procedimientos operacionales internos de las investigaciones, los Inspectores se sienten obligados a destacar una grave preocupación formulada por los representantes del personal en las entrevistas, a saber, la forma en que estas se realizan. En la mayoría de los procedimientos de investigación se dispone que dos investigadores entrevisten a un solo funcionario. **El personal indicó que preferiría que un observador o representante de su elección estuviera presente durante las entrevistas.** Muchos investigadores estuvieron de acuerdo con ello, si bien pocas entidades de supervisión interna permiten la presencia de un observador. Cuando se permite, es una opción que en la mayoría de los casos decide el investigador y no la persona objeto de investigación. Los funcionarios y muchos investigadores declararon que la grabación de las entrevistas en audio o preferente en vídeo debía ser la norma y podía hacer innecesaria la presencia de representantes del personal o incluso de dos investigadores. Los Inspectores están de acuerdo.

47. En el informe JIU/REP/2000/9, los Inspectores observaron la necesidad de una interacción frecuente y organizada de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con respecto a las investigaciones. Indicaron que dicha cooperación podía consistir en elaborar normas y procedimientos comunes, intercambiar conocimientos especializados que puedan utilizarse cuando se requiera asesoramiento o asistencia, compartir metodologías, desarrollar oportunidades de capacitación conjunta, intercambiar personal (por ejemplo, en régimen de adscripción) que ayude a establecer un enfoque de las investigaciones común a todo el sistema, y realizar investigaciones conjuntas, especialmente en relación con actividades sobre el terreno en las que intervienen diversos organismos. Los Inspectores consideran que estas observaciones siguen siendo pertinentes, y también destacarían la importancia de determinar los casos de interés común, especialmente cuando diversos organismos están investigando al mismo proveedor o la misma cuestión en un país.

48. Los Inspectores observan que en 2011 se celebró un foro informal, la víspera de la inauguración de la Conferencia anual de Investigadores Internacionales, en el que los jefes de las entidades de supervisión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas examinaron cuestiones de interés común. Los Inspectores consideran que esa excelente práctica debería institucionalizarse estableciéndose como subgrupo de la Conferencia, que estaría integrado por los jefes y los investigadores de categoría superior de las entidades de supervisión interna. Sería análogo al foro de auditoría interna de las Naciones Unidas que se estableció en el marco de los representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas¹⁷. Dicho subgrupo se ocuparía de asuntos que interesaran específicamente a sus miembros y al sistema de las Naciones Unidas y de la armonización de las funciones de investigación, además de las cuestiones destacadas en el presente informe.

49. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente contribuya a difundir las mejores prácticas y a una mayor coordinación y cooperación.

¹⁷ Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras multilaterales y otras organizaciones intergubernamentales asociadas.

Recomendación 5

La Conferencia de Investigadores Internacionales debe establecer un subgrupo del sistema de las Naciones Unidas análogo al de los representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

B. Presupuesto y dotación de personal para el desempeño de la función de investigación

50. La adecuación y eficacia de los Servicios de Supervisión Interna dependen del compromiso tanto de los jefes ejecutivos como de los Estados Miembros y de los recursos que pongan a disposición de ellas.

51. Para poder dotar de personal suficiente a la función de investigación se requiere la asignación de recursos adecuados. En 2010, el nivel del presupuesto para supervisión interna en relación con el presupuesto total varió en cada organización desde un máximo del 1,2% (OMM) hasta un mínimo del 0,04% (OMT). Además, el nivel de la consignación presupuestaria para investigación en relación con el presupuesto total para supervisión varió en cada entidad desde un máximo del 38% (PMA) hasta un mínimo del 6,7% (UNESCO); al mismo tiempo, siete organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de grandes dimensiones que tenían profesionales dedicados exclusivamente a la investigación no habían hecho ninguna consignación presupuestaria para investigación (UNICEF, ACNUR, OOPS, OIT, FAO, OMPI y ONUDI) (anexo III). Los porcentajes no son comparables ya que algunos Servicios de Supervisión Interna comprenden la evaluación, mientras que otros no, y algunas funciones de investigación actualmente están fragmentadas en algunas organizaciones.

52. Los Inspectores han expresado claramente su opinión acerca de la necesidad de concentrar las investigaciones en la entidad de supervisión interna de cada organización. Una manera de capitalizar esa consolidación consiste en transferir a esa entidad los recursos actualmente asignados a investigación o utilizados a esos efectos por otras entidades de la organización. Sin embargo, esta medida resulta problemática ya que, según se informó a los Inspectores, cuando intervienen en las investigaciones diversos agentes no se elaboran estadísticas de los recursos humanos y financieros dedicados a las distintas actividades. En efecto, en muchas organizaciones no se conoce el costo total de las actividades de investigación ni su número, y bastante probablemente las cifras sean muy inferiores a la realidad. Se está realizando un estudio en las Naciones Unidas para cuantificar los recursos utilizados en otras dependencias de la Organización, y está por ver si una división de investigaciones de la OSSSI con una plantilla completa podría absorber el volumen adicional de trabajo con los recursos de que dispone actualmente, especialmente cuando se hayan puesto en práctica las medidas previstas a efectos de una mayor eficiencia.

53. Los Inspectores siguen creyendo que es difícil justificar que algunas de las organizaciones más pequeñas tengan profesionales dedicados exclusivamente a la investigación, y señalan que podría establecerse una dependencia de investigación conjunta o mixta, por ejemplo para la UPU, la OIT, la OMM, la OMI, la OACI y la OMT. Estas organizaciones también podrían contratar esa función con cualquier otra organización que estuviera dispuesta a prestarles servicios de investigación y estuviera en condiciones de hacerlo.

54. Después de examinar el número de investigaciones internas pendientes en las organizaciones, y reconociendo la rápida evolución del entorno en que se llevan a cabo —en la sede, en las regiones y los lugares de destino fuera de la sede— y el aumento de la

complejidad de los casos, los Inspectores creen que es preciso revisar las normas relativas a la dotación de personal aprobadas en 2006. Reconocen que se han producido y se seguirán produciendo en un futuro previsible situaciones de fuerte aumento del número de casos investigados, entre otras cosas, como consecuencia de una mayor toma de conciencia con respecto a la necesidad de denunciar presuntas faltas de conducta. A raíz del establecimiento de marcos de rendición de cuentas o el fortalecimiento de los ya existentes, el establecimiento de oficinas de ética y una mayor difusión del Código de Conducta y el Estatuto y Reglamento del Personal, los Inspectores confían en que disminuya el número de casos investigados a largo plazo. Sin embargo, es importante que en la actualidad se dediquen recursos suficientes y apropiados a esta función cada vez más exigente. Los Inspectores concluyen que los órganos legislativos deben examinar, con una periodicidad anual o bienal, de acuerdo con el ciclo presupuestario de la organización, basándose en las recomendaciones de los respectivos comités de auditoría/supervisión, si los recursos son suficientes y las normas relativas a la dotación de personal, incluido el empleo de consultores, adecuadas para el desempeño de la función de investigación.

55. Se prevé que la aplicación de la recomendación siguiente mejore los controles y el cumplimiento.

Recomendación 6

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben examinar, con una periodicidad anual o bienal, de acuerdo con el ciclo presupuestario de la organización, basándose en las recomendaciones de los respectivos comités de auditoría/supervisión, si los recursos son suficientes y la dotación de personal es adecuada para el desempeño de la función de investigación.

C. Competencia de los investigadores

56. Uno de los objetivos del examen era determinar si en el último decenio se había reforzado y mejorado la capacidad de las organizaciones para realizar investigaciones. Los Inspectores observan complacidos que se han realizado considerables progresos y que se han establecido dependencias de investigación separadas en las entidades de supervisión interna. Además, el título funcional de "Investigador" (o similar), que era una rareza hace 11 años, se ha difundido y en la actualidad se emplea ampliamente en la descripción de funciones y/o en la clasificación de puestos.

57. En 2011, 6 de las 21 secretarías examinadas (OACI, UPU, UIT, OMM, OMI y OMT) no tenían un puesto de investigador. En 15 organizaciones se contrata y emplea a personas con el título funcional de "Investigador". En la descripción de las funciones casi siempre se exige como mínimo un título universitario superior en derecho o una disciplina afín para poder aspirar a ese puesto¹⁸, y también se hace referencia claramente al requisito de una formación y experiencia en investigación, especialmente en actividades destinadas a hacer cumplir la ley y otras actividades jurídicas.

58. En cinco organizaciones se establecen algunos requisitos adicionales, que corresponden más a las características de un "auditor" profesional, por ejemplo estudios de contabilidad y auditoría o certificados que normalmente solo posee un auditor cualificado. Una organización confirmó que la persona a la que habían contratado como jefe de la división de investigación no es un investigador profesional, sino un contador colegiado que

¹⁸ También es aceptable un título universitario de primer nivel junto con un número determinado de años de experiencia profesional.

está estudiando para obtener un título oficial de examinador de fraude certificado. En una sexta organización no se hace mención alguna a la necesidad de un título universitario en derecho o experiencia en actividades de investigación para poder aspirar al puesto de jefe de la dependencia de investigación, si bien entre las funciones que el candidato habrá de desempeñar se indica claramente la prestación de asesoramiento técnico en esa esfera al personal que supervise.

59. Aun reconociendo que hay cierta superposición entre la función de investigador y la de auditor, sigue habiendo diferencias muy importantes, y la formación de uno y otro es muy diferente. Los investigadores se concentran en la responsabilidad de la persona y reúnen pruebas con una perspectiva forense como base para la acción disciplinaria, administrativa o penal, mientras que los auditores examinan sistemas y procesos. Los investigadores examinan y obtienen toda la información y las pruebas pertinentes a efectos de la confirmación o refutación de los hechos relacionados con una denuncia. En el proceso de investigación se emplea una metodología forense que permite a un tribunal administrativo del sistema de las Naciones Unidas, un tribunal de un país u otro órgano decisorio basarse en las pruebas reunidas para iniciar una acción administrativa o de otro tipo. Además, la investigación se lleva a cabo de conformidad con los principios procesales de equidad, confidencialidad y otras buenas prácticas generalmente aceptadas. Las competencias exigidas a los investigadores de las organizaciones internacionales normalmente son resultado de la experiencia adquirida en hacer cumplir la ley o mediante estudios de derecho.

60. Los auditores llevan a cabo un proceso sistemático de obtención y evaluación objetivas de información relacionada con sistemas y procesos financieros y de otro tipo para garantizar en medida razonable la existencia de controles y que estos son suficientes y eficaces. Por lo general, los auditores han realizado estudios y tienen experiencia en finanzas, contabilidad o administración de empresas.

61. Aunque algunos auditores/contadores siguen considerando que los términos auditoría e investigación son sinónimos, la mayoría reconocen la existencia de diferencias entre ambas funciones y la necesidad de que la de investigación esté a cargo de investigadores profesionales cualificados. Los Inspectores están de acuerdo.

62. En el plano internacional, no existen cursos especializados que permitan formar a alguien sin experiencia para que desempeñe la función de investigador. Periódicamente se deben buscar más oportunidades de capacitación que abarquen todos los tipos de casos con que se enfrentan las organizaciones: acoso en el lugar de trabajo, abuso de autoridad, explotación y abusos sexuales, cuestiones técnicas relacionadas con las adquisiciones, corrupción, fraude, cuestiones de TI, etc. Varias de las personas entrevistadas indicaron que debían organizarse cursos que permitieran obtener un certificado profesional de investigador, y que la Academia Internacional contra la Corrupción podría ser un buen lugar para impartirlos. Los Inspectores están de acuerdo e indican que podría ser un tema para debate en la Conferencia anual de Investigadores Internacionales, ya que esta ofrece una excelente oportunidad para las interacciones personales y una plataforma para el intercambio de ideas entre los investigadores profesionales.

D. Necesidad de vigilancia y seguimiento centralizados de la aplicación de los resultados de los informes de investigación

63. Cuando termina una investigación, se prepara un informe con las observaciones, conclusiones y/o recomendaciones que se remite a las autoridades competentes, y todas las entidades de supervisión interna dejan de actuar. La responsabilidad de adoptar las medidas apropiadas de acuerdo con el informe sobre la investigación recae, en algunos casos, en los

directores de programas, o bien en recursos humanos, los servicios jurídicos y/o el jefe ejecutivo, en particular, respecto de las medidas administrativas o disciplinarias que han de imponerse. Los Inspectores no pudieron hallar, especialmente en los organismos donde las investigaciones están a cargo de múltiples agentes, ninguna autoridad centralizada encargada de la vigilancia y seguimiento de los informes de investigación para observar si se han adoptado medidas y, en caso afirmativo, si eran proporcionales a la "infracción". Consideran que es una importante laguna que debe corregirse ya que puede suponer y de hecho supone que algunos casos queden impunes, de manera o no intencional. También puede suponer un trato desigual de los funcionarios que han cometido infracciones análogas pero no reciben sanciones comparables. **Los Inspectores concluyen que se debe designar un punto focal al que se encomiende esta función a nivel de toda la organización.** El punto focal deberá firmar un juramento de confidencialidad. Independientemente de su ubicación, deberá trabajar en estrecha cooperación con recursos humanos, los servicios jurídicos, la entidad de supervisión interna y otras oficinas apropiadas. Deberá presentar informes mensuales a la entidad de supervisión interna y otras partes interesadas, teniendo en cuenta la exigencia de respetar los acuerdos de confidencialidad. El punto focal también debe velar por que se publiquen en el sitio web de la organización los resultados de la investigación y las medidas adoptadas por la administración en relación con la conducta indebida (por ejemplo sanciones) para información de todo el personal, respetando siempre la confidencialidad de las personas involucradas.

64. Se espera que la aplicación de esta recomendación refuerce los controles y propicie el cumplimiento.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos deben designar un punto focal central encargado de la vigilancia de la aplicación y el seguimiento de todos los informes de investigación en sus organizaciones respectivas.

E. Garantía de calidad de la función de investigación

65. En la mayoría de las organizaciones, incumbe al director de la entidad de supervisión interna la función de vigilancia y garantía de calidad de las investigaciones y los informes. En la OSSSI, los proyectos de informes de investigación se someten a la Dependencia de Prácticas Profesionales a los efectos de garantía de calidad. Cada informe se somete a un examinador, quien garantiza que el informe se ajusta a las directrices relativas a la presentación de informes, y a un revisor, encargado de realizar un examen editorial, fáctico y jurídico. Sin embargo, las investigaciones realizadas por otros órganos de la Secretaría de las Naciones Unidas, por ejemplo los grupos encargados de examinar las denuncias de acoso sexual, no son objeto de examen y certificación de garantía de calidad. A juicio de los Inspectores, todas las organizaciones deberían tener una dependencia de prácticas profesionales, pero reconocen que en la actualidad no es viable debido a las limitaciones de recursos humanos y financieros.

66. Los Inspectores consideran necesario un programa oficial de mejora y garantía de la calidad, es decir, una evaluación actual y periódica de la calidad de la actividad o función de investigación en todas las organizaciones. **Los Inspectores reiteran la recomendación 13 de la DCI contenida en el informe sobre las carencias en la supervisión, en el sentido de que los órganos legislativos de cada organización deben ordenar a sus respectivos jefes ejecutivos que garanticen una evaluación independiente y de calidad, por ejemplo mediante un examen entre homólogos, de la entidad de supervisión interna, al menos una vez cada cinco años.**

F. Relación de la función de investigación con los comités de auditoría/supervisión

67. El papel que desempeñan los comités de auditoría/supervisión se examinó a fondo en el informe de la DCI sobre la función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas y en el informe sobre las carencias en la supervisión, donde se proponía un modelo de juntas de supervisión externa para las organizaciones de las Naciones Unidas, que se encargarían de supervisar el desempeño de todas las funciones de supervisión interna. Los comités de auditoría/supervisión creados hasta la fecha se han concentrado sobre todo en las actividades de auditoría, si bien cada vez se ocupan en mayor medida de otras funciones de supervisión. Sin embargo, en el mandato de algunos comités no se hace ninguna referencia a la función de investigación, sino que se insta, entre otras cosas, a examinar los estados financieros, cuestiones importantes de la política relativa a la presentación de informes financieros, y la pertinencia de los sistemas de control interno y de gestión de riesgos. **Los Inspectores consideran que es necesario revisar y actualizar los mandatos para incluir en ellos específicamente las responsabilidades relativas a todos los elementos de la supervisión interna.** Esos comités, aunque no establecen normas sino que examinan en qué deben consistir estas, pueden proporcionar de hecho asesoramiento y orientación valiosos y muy pertinentes sobre la eficacia de las actividades de supervisión, incluida la función de investigación.

VI. Una Dependencia de Investigación del sistema de las Naciones Unidas

68. En el presente informe se han abordado muchas cuestiones: la considerable disparidad de los recursos destinados a funciones/actividades de investigación, la inexistencia o vaguedad de las normas en algunas organizaciones, la falta de políticas y procedimientos coherentes, la falta de investigadores profesionales, la fragmentación de la función de investigación en muchos organismos, la falta de independencia, la falta de capacitación y la falta de seguimiento o vigilancia coherente de los informes sobre investigación. Todas estas cuestiones suponen una aplicación desigual de las políticas y prácticas de investigación en los organismos del sistema de las Naciones Unidas considerados individual y colectivamente y un grave perjuicio para todas las partes interesadas, las cuales deben tener en teoría y en la práctica los mismos derechos en todo el sistema.

69. Los Inspectores consideran que muchas cuestiones tienen su origen en la "cultura" de cada organización y se deben al limitado interés mostrado por algunos altos directivos y la resistencia al cambio de burocracias arraigadas. También recae sobre los Estados Miembros alguna responsabilidad por no habilitar los recursos necesarios, debido tal vez a que las actividades de investigación no estén entre sus primeras prioridades de financiación.

70. Las observaciones y recomendaciones relativas a esas cuestiones solo representarán una medida provisional. Las recomendaciones se aplicarán de manera fragmentaria dentro de las organizaciones y entre ellas, y continuará habiendo grandes disparidades: el personal y todas las partes interesadas seguirán recibiendo en todas partes un trato desigual. Los Inspectores consideran que es necesario hallar una solución general aplicable a todo el sistema que resuelva la mayoría de esos problemas a largo plazo y que se aplique por igual a todos, de conformidad con el espíritu de "Una ONU".

71. **Los Inspectores consideran que la solución consiste en concentrar todas las funciones/actividades de investigación en una sola entidad independiente para todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas financiada conjuntamente.**

Desde un punto de vista administrativo y sustantivo, las ventajas son evidentes y se ha hecho referencia a ella más arriba: beneficios para todos los organismos pequeños que carecen de capacidad de investigación, armonización de las prácticas institucionales, normas y procedimientos comunes en la realización de las investigaciones, personal especializado para afrontar la mayoría de los problemas que surjan, personal de investigación profesional, oportunidades de ascensos, etc. Los Inspectores entienden que será necesario modificar las normas y reglas vigentes para que pueda introducirse ese cambio. Contemplan la posibilidad de que el personal que se dedica actualmente a la investigación sea trasladado a la nueva entidad. A corto plazo, quienes realicen las investigaciones deben conocer sus respectivos mandatos, riesgos, asociados, etc. Los pormenores de ese esfuerzo serían muy complejos, aunque no insuperables.

72. Los Inspectores consideran que debe establecerse un equipo de tareas conjunto integrado por investigadores profesionales de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que cuente con la asistencia necesaria de representantes de los servicios jurídicos y de otro tipo, para que examine la mejor manera de conseguir ese objetivo y cómo satisfaría esa entidad en la práctica las necesidades de todas las partes interesadas y del sistema en su conjunto. El equipo de tareas se debería convocar bajo los auspicios de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y debería formular sus observaciones, conclusiones y recomendaciones antes del fin de diciembre de 2013 para someterlos a la consideración de los órganos legislativos.

73. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente aumente la eficacia de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 8

El Secretario General, bajo los auspicios de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, debe establecer un equipo de tareas interinstitucional encargado de definir opciones relativas al establecimiento de una sola Dependencia de Investigación para todo el sistema de las Naciones Unidas, antes del fin de diciembre de 2013, para someterlas a la consideración de los órganos legislativos.

Anexo I

Autoridad y alcance de la función de investigación

<i>Organización</i>	<i>Función de investigación oficial (Si/No)</i>	<i>Autoridad que encomienda a la entidad de supervisión la realización de investigaciones</i>	<i>Alcance de la función</i>	<i>Otras entidades que realizan investigaciones oficiales*</i>
Naciones Unidas, sus fondos y programas				
Naciones Unidas	Sí	OSSI: <ul style="list-style-type: none"> • A/RES/48/218 B (12 de agosto de 1994) y • ST/SGB/273 (7 de septiembre de 1994). 	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones de las normas, reglamentaciones e instrucciones administrativas pertinentes de las Naciones Unidas. • Fraude y corrupción en relación con contratos u otros acuerdos de las Naciones Unidas. • De acuerdo con los procedimientos restringidos expuestos en el documento A/61/19 (Part III), conducta indebida del personal de los países que aportan contingentes en misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales. • El mandato de la OSSI se aplica a todas las categorías del personal, incluidos los funcionarios de las Naciones Unidas, los voluntarios de las Naciones Unidas, los contratistas, los observadores militares y el personal de la policía civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Gestión/OGRH: Desempeña una función de investigación muy limitada de las denuncias de acoso, acoso sexual y abuso de autoridad directamente contra el jefe de la Oficina o el jefe del Departamento. • Jefes de la Oficina y directores de programas: Establecen equipos de tareas especiales (bajo la supervisión de la OGRH) para que investiguen casos de conducta indebida rutinarios, en particular acoso, acoso sexual y abuso de autoridad; la OGRH mantiene una lista de funcionarios capacitados por la OSSI para realizar investigaciones de denuncias de acoso/abuso de autoridad. (ST/AI/371 y enmienda; ST/SGB/2002/7, ST/AI/2004/3 y ST/SGB/2008/5) • Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno: <ul style="list-style-type: none"> a) Juntas de Investigación: examinan la responsabilidad por los bienes de las misiones sobre el terreno y la protección que se ofrece a la misión y sus miembros; sus conclusiones pueden indicar una conducta indebida (procedimiento operativo estándar, 1º de marzo de 2011);

Organización	Función de investigación oficial (Sí/No)	Autoridad que encomienda a la entidad de supervisión la realización de investigaciones	Alcance de la función	Otras entidades que realizan investigaciones oficiales*
PNUD	Sí	<p>OAI:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carta de la Oficina de Auditoría e Investigaciones; • Marco jurídico del PNUD para tratar el incumplimiento de las normas de conducta de las Naciones Unidas; • Protección contra la política de represalias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Denuncias de conducta indebida, por ejemplo fraude, robo y malversación, corrupción, abuso de privilegios e inmunidades, explotación y abuso sexuales, acoso y abuso de autoridad en el lugar de trabajo, represalias contra los denunciantes de irregularidades, u otros actos u omisiones contrarios a las obligaciones generales de los funcionarios que afecten al personal del PNUD y otro personal. • Denuncias de fraude y otras irregularidades financieras cometidas por contratistas, asociados en la ejecución y otras terceras partes que se considere que van en detrimento del PNUD. 	<p>b) Dependencias Especiales de Investigaciones de los Servicios de Seguridad de las misiones sobre el terreno: investigan faltas de conducta rutinarias; ocasionalmente, se les confían casos de faltas graves de conducta (en virtud de resoluciones de la Asamblea General sobre la misión sobre el terreno de que se trate).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Seguridad: <ul style="list-style-type: none"> a) Dependencia Especial de Investigaciones de la Sede de las Naciones Unidas; b) Oficinas fuera de la Sede, comisiones regionales. <p>(ST/SGB/1998/11)</p>

<i>Organización</i>	<i>Función de investigación oficial (Sí/No)</i>	<i>Autoridad que encomienda a la entidad de supervisión la realización de investigaciones</i>	<i>Alcance de la función</i>	<i>Otras entidades que realizan investigaciones oficiales*</i>
UNFPA	Sí	División de Servicios de Supervisión: <ul style="list-style-type: none"> • Política del UNFPA contra el fraude; Estatuto de la División de Servicios de Supervisión; • Mandato de la División de Servicios de Supervisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las denuncias de conducta indebida, abuso de autoridad y acoso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos: abuso de autoridad, acoso o acoso sexual.
UNICEF	Sí	OAI: <ul style="list-style-type: none"> • Carta de Atribuciones y Responsabilidades de la OAI, de 12 de abril de 2011. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades fraudulentas presuntas o manifiestas de acuerdo con los <i>Procedimientos para presentar informes y procesar quejas y denuncias sobre casos de fraude, corrupción y otros actos de conducta indebida en que estén involucrados funcionarios del UNICEF</i>, en particular acoso, acoso sexual y abuso de autoridad. 	
ACNUR	Sí	OIG: <ul style="list-style-type: none"> • Memorando interno 054/2005 del ACNUR, de 3 de noviembre de 2005, sobre el papel y las funciones de la OIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posible conducta indebida de cualquier persona que tenga una vinculación directa con el ACNUR, en particular funcionarios, consultores, pasantes y personas desplegadas en las oficinas del ACNUR en virtud de acuerdos con terceros, y asociados en la ejecución. 	

<i>Organización</i>	<i>Función de investigación oficial (Sí/No)</i>	<i>Autoridad que encomienda a la entidad de supervisión la realización de investigaciones</i>	<i>Alcance de la función</i>	<i>Otras entidades que realizan investigaciones oficiales*</i>
OOPS	Sí	Departamento de Servicios de Inspección y Supervisión: • Directriz organizativa 14.	<ul style="list-style-type: none"> Todas las denuncias y reclamaciones en relación con posibles violaciones de las reglamentaciones, normas y otras instrucciones administrativas pertinentes del Organismo, fraude, robo, irregularidades, mala gestión, corrupción, apropiación indebida, despilfarro de recursos y abuso de autoridad, independientemente de su origen o punto inicial de admisión del Organismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Directores de las oficinas sobre el terreno: asignan de manera rutinaria la investigación de denuncias de irregularidades a personal no profesional empleado en otras funciones en esos ámbitos. Esas personas tienen antecedentes diversos. No existe un mandato para esas personas.
UNOPS	Sí	Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones: • Estatuto del Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones, párr. 6.	<ul style="list-style-type: none"> Conducta indebida, por ejemplo mala gestión, fraude, corrupción, represalias contra denunciantes de irregularidades, abuso de autoridad, acoso sexual, acoso en el lugar de trabajo, infracción y desconocimiento voluntario de las reglamentaciones, normas y otras instrucciones administrativas de la UNOPS (incluida la Norma de conducta de la administración pública internacional), que involucre a funcionarios de la UNOPS, contratistas y otras personas, de conformidad con las directrices organizativas pertinentes. 	
PMA	Sí	Servicios de Supervisión: • Artículo 12.1 del Reglamento Financiero;	<ul style="list-style-type: none"> Denuncias de irregularidades (fraude, despilfarro, conducta indebida, abuso de autoridad, etc.). 	

Organización	Función de investigación oficial (Sí/No)	Autoridad que encomienda a la entidad de supervisión la realización de investigaciones	Alcance de la función	Otras entidades que realizan investigaciones oficiales*
		<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de la Dirección de Servicios de Supervisión (circular 2005/007 del Director Ejecutivo, de 28 de julio de 2005); • Estatuto de la Oficina de Inspección e Investigación (se publicó como memorando administrativo interno y está alineado con el Estatuto de los Servicios de Supervisión). 		
Organismos especializados y OIEA				
OIT	Sí	Oficina de Auditoría Interna y Supervisión: <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento del Personal, Reglamento Financiero; • Carta de Auditoría. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude, presunto o frustrado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos: "reclamaciones en el lugar de trabajo", que comprenden conducta indebida, acoso, abuso de autoridad, acoso sexual.
FAO	Sí	OIG – Sección de Auditoría Interna: <ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de la Oficina del Inspector General (sección 107 del Manual de la FAO); • Política relativa al fraude y uso indebido de los recursos de la Organización (circular administrativa 2004/19); • Política de protección de los denunciantes de irregularidades (circular administrativa 2011/05). 	<ul style="list-style-type: none"> • Denuncias de violaciones de las reglas y normas de la FAO, es decir, fraude y conducta insatisfactoria por parte del personal, y actividades fraudulentas y corruptas de terceros que participen en programas y operaciones de la Organización. • A partir de enero de 2011, la Oficina también se encarga de realizar exámenes preliminares e investigaciones a fondo de presuntas represalias. • Denuncias de fraude al seguro médico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos: denuncias de acoso, en particular acoso sexual, que no pueden resolverse mediante un proceso informal. • Dependencia de investigación del proveedor comercial del seguro médico: realiza sus propias investigaciones de casos de posible fraude al seguro médico por funcionarios de la FAO, y sus informes se someten a la Oficina del Inspector General. Esta examinará los informes del proveedor del seguro médico siempre como exámenes preliminares, y las actividades de investigación siempre se realizarán de conformidad con las políticas de la FAO.

<i>Organización</i>	<i>Función de investigación oficial (Sí/No)</i>	<i>Autoridad que encomienda a la entidad de supervisión la realización de investigaciones</i>	<i>Alcance de la función</i>	<i>Otras entidades que realizan investigaciones oficiales*</i>
UNESCO	Sí	Servicio de Supervisión Interna: <ul style="list-style-type: none"> • Manual administrativo 1.6; • Manual de recursos humanos 18.3 "Política de protección de los denunciantes de irregularidades". 	<ul style="list-style-type: none"> • Conducta indebida, en particular conducta ilícita, poco ética y de despilfarro (por ejemplo fraude, corrupción, malversación, robo, discriminación, acoso, abuso de autoridad, conflicto de interés, mala gestión o despilfarro de recursos, etc.) . 	
OACI	No	Oficina de Evaluación y Auditoría Interna: <ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de la Oficina de Evaluación y Auditoría Interna, de junio de 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Irregularidades financieras. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Oficial de Ética (un puesto nuevo que aún se ha de crear oficialmente y llenar) recibirá y examinará todos los informes de conducta indebida y decidirá si merece una investigación y cuál sería la oficina apropiada para llevarla a cabo (designación de un comité de investigación especial) (Marco de ética de la OACI, en vigor a partir del 1º de enero de 2012, aprobado por el Consejo en junio de 2011). • Si fuera necesario, podría subcontratarse la investigación.
OMS	Sí	Control Interno: <ul style="list-style-type: none"> • Artículo XII, 12.1, del Reglamento Financiero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones administrativas internas. 	
UPU	Sí ^a	Auditoría Interna: <ul style="list-style-type: none"> • Carta de Auditoría Interna aneja al Reglamento Financiero de la UPU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio alcance: abarca las cuestiones de recursos humanos, los asuntos de carácter financiero y otras actividades previstas en el mandato de la Oficina Internacional. 	

Organización	Función de investigación oficial (Sí/No)	Autoridad que encomienda a la entidad de supervisión la realización de investigaciones	Alcance de la función	Otras entidades que realizan investigaciones oficiales*
UIT	Sí ^b	Auditoría Interna: <ul style="list-style-type: none"> • Carta de Auditoría Interna de la UIT (Service Order 10/99, de 8 de junio de 1999); • Política de la UIT de protección del personal contra las represalias por denunciar faltas de conducta (Service Order 11/04). 	<i>"Incumbe al Auditor Interno realizar auditorías independientes, inspecciones, investigaciones y otras actividades de supervisión a fin de asegurar una gestión y utilización efectiva, eficaz y económica de los recursos financieros, humanos, técnicos e intangibles de la UIT."</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Investigación: realiza exámenes confidenciales e independientes de las denuncias de acoso y abuso de autoridad (política de la UIT sobre el acoso y el abuso de autoridad; Service Order 05/05, de 16 de marzo de 2005). • El Secretario General está facultado para establecer comités especiales de investigación para los asuntos que no entren manifiestamente dentro del ámbito de competencia del mecanismo más arriba mencionado.
OMM	Sí ^c	Oficina de Supervisión Interna: <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 13.8 del Reglamento Financiero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude, despilfarro, mala gestión, conducta indebida, actividades fraudulentas graves. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos conjuntos de reclamaciones: investigan actos de conducta indebida, acoso sexual, acoso, abuso de autoridad (Service Note 26/2003).
OMI	Sí ^d	Servicios de Supervisión Interna: <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento Financiero: mandato de la Sección de Supervisión Interna; • Políticas y procedimientos sobre la prevención y detección del fraude y las faltas graves de conducta (apéndice F del Estatuto y Reglamento del Personal). 	<ul style="list-style-type: none"> • Denuncias de conducta indebida que comporte violaciones de las normas, reglamentaciones e instrucciones administrativas pertinentes de la Organización, y actos de mala gestión, conducta indebida, despilfarro y abuso de autoridad por parte de funcionarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Divisiones Administrativa y/o de Asuntos Jurídicos y Relaciones Exteriores: el Secretario General puede solicitar a los Directores que asuman la responsabilidad asignada a los Servicios de Supervisión Interna cuando un funcionario de estos servicios sea objeto de investigación o la naturaleza del caso requiera una intervención administrativa y/o jurídica significativa para la determinación de los hechos.
OMPI	Sí	División de Auditoría y Supervisión Internas: <ul style="list-style-type: none"> • Carta de supervisión interna, 2010 (Reglamento Financiero, anexo 1); • Política de la Sección de Investigación, agosto de 2010 (proyecto). 	<ul style="list-style-type: none"> • Irregularidades y conducta indebida. 	

<i>Organización</i>	<i>Función de investigación oficial (Sí/No)</i>	<i>Autoridad que encomienda a la entidad de supervisión la realización de investigaciones</i>	<i>Alcance de la función</i>	<i>Otras entidades que realizan investigaciones oficiales*</i>
ONUDI	Sí	Servicios de Supervisión Interna: <ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de los Servicios de Supervisión Interna (abril de 2011) DGB/(M).92 Rev.2; • Reglamento Financiero, art. 109.1.15; • Política sobre denuncia y prevención del fraude (Boletín del Director General, 6 de junio de 2005). 	<ul style="list-style-type: none"> • Denuncias de fraude, conducta indebida, comportamiento poco ético y posibles violaciones de las reglamentaciones, normas e instrucciones administrativas, de conformidad con la política sobre denuncia y prevención del fraude. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración: cuando "hay indicios de falta de conducta, incumbe a la administración realizar las averiguaciones necesarias y, durante ese proceso, celebrar conversaciones con el funcionario de que se trate" (circular administrativa sobre medidas disciplinarias N° 87, UNIDO/DA/PS/AC.87, de 28 de mayo de 1992).
OMT	No ^e			
OIEA	Sí	OSSI: <ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Irregularidades e informes de presuntas violaciones de las reglamentaciones, normas, políticas e instrucciones administrativas del Organismo por parte de funcionarios suyos y personas o entidades que mantengan una relación contractual o de otro tipo con el Organismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos: casos de acuerdo con el Estatuto y Reglamento del Personal, apéndices E y G.

* Independiente de la función de investigación oficial o de la función general de supervisión interna de una organización; con excepción de los servicios de seguridad, que solo investigan los incidentes que se han producido en cada organización relacionados con la seguridad.

^a Anteriormente cohabitaba con Auditoría Interna; actualmente, según los casos, las investigaciones pueden subcontratarse con una compañía privada internacional con la que se haya suscrito un contrato para la realización de auditorías, o encomendarla internamente a la OSSI.

^b Cohabita con la Dependencia de Auditoría Interna y la Oficina de Ética.

^c Actualmente cohabita con la Oficina de Ética de la Oficina de Supervisión Interna; según las informaciones, se están adoptando medidas correctivas.

^d Si es necesario, los Servicios de Supervisión Interna pueden contratar como consultores a expertos en investigación familiarizados con el sistema de investigaciones internas del sistema de las Naciones Unidas.

^e No existe ninguna función de supervisión interna: la función investigación podría llevarse a cabo con apoyo externo (subcontratación).

Anexo II

Datos sobre las investigaciones de las entidades de supervisión interna cerradas en 2010

A: Número de casos cerrados después de una evaluación/examen preliminar.

B: Número de casos cerrados después de una investigación a fondo.

Total: Número total de casos por categoría de faltas de conducta.

Naciones Unidas, sus fondos y programas																											
Organización	Naciones Unidas			PNUD			UNFPA			UNICEF			ACNUR			OOPS			UNOPS			PMA					
Categoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total			
• Subcategoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total
Irregularidades financieras			227			102			32			24			37			14			9			22			
• Fraude (derechos, de carácter financiero, seguro médico)	-	-		11	4		-	1		2	8		9 ⁵	13 ⁵		2	1		-	-		2	5				
• Uso indebido de recursos	20 ¹	5 ¹		11	2		-	-		-	2		-	1		1	3		-	-		-	-				
• Adquisiciones: fraude, omisión	19	30		36	12		-	25		-	-		-	1		1			3	-		1	5				
• Robo y malversación	-	-		8	5		-	-		2	8		3	3		-	5		4	1		2	7				
• Incumplimiento de las exigencias de información financiera	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-				
• Tergiversación, falsificación y certificación falsa	-	-		9	4		-	-		-	2		2	2		-	1		-	-		-	-				
• Otras	132	21		-	-		-	6 ⁴		-	-		3	-		-	-		1	-		-	-				
Acoso/abuso de autoridad en el lugar de trabajo			8			34			4			6			38			32			2			19			
• Abuso de autoridad	-	-		11	2		-	-		-	2		9	7		5	7		2	-		3	1				
• Acoso sexual	7	1		-	-		-	1		-	2		1	1		3	2		-	-		1	4				
• Acoso/discriminación en el lugar de trabajo	-	-		20 ³	1 ³		-	3		2	-		10	10		7	8		-	-		4	6				

Naciones Unidas, sus fondos y programas																								
Organización	Naciones Unidas			PNUD			UNFPA			UNICEF			ACNUR			OOPS			UNOPS			PMA		
Categoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total
• Subcategoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total
Contratación irregular/casos relacionados con el personal	141	68	209	27	2	29	-	2	2	-	-	0	-	-	0	15	5	20	-	-	0	-	-	0
Represalias contra los denunciadores de irregularidades	-	-	0	2	3	5	-	-	0	-	-	0	1	-	1	-	-	0	-	-	0	-	1	1
Otras denuncias			152			56			5			15			37			175			4			74
• Agresión y amenazas	-	-		8	3		-	-		-	-		-	3		7 ⁶	44 ⁶		-	-		-	-	
• Inobservancia de la legislación nacional	-	-		5	2		-	-		-	-		1	3		9	12		-	-		-	-	
• Explotación y abusos sexuales	43	47		5	4		-	-		-	-		3	1		5	8		-	-		-	-	
• Otros actos de incumplimiento de obligaciones	-	-		13	5		-	5		-	5		13	8		32	58			4		-	-	
• Otras	54 ²	8 ²		-	11		-	-		7	3		4	1					-	-		49 ⁷	25 ⁷	
Total	416	180	596	166	60	226	0	43	43	13	32	45	59	54	113	87	154	241	10	5	15	62	54	116

Organismos especializados y OIEA																								
Organización	OIT			FAO			UNESCO			OACI			OMS			UPU			UIT			OMM		
Categoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total
• Subcategoría de faltas de conducta																								
Irregularidades financieras			12			47			21			0			9			0			1			3
• Fraude (derechos, de carácter financiero, seguro médico)	1	-		2	4		3	-					2	4					-	-		-	-	
• Uso indebido de recursos	5	2		3	-		-	1					2	1					-	-		-	-	
• Adquisiciones: fraude, omisión	1	-		16	3		9	1					-	-					-	1		-	1	
• Robo y malversación	-	2		1	-		1	2					-	-					-	-		1	-	
• Incumplimiento de las exigencias de información financiera	-	-		-	-		-	-					-	-					-	-		-	-	
• Tergiversación, falsificación y certificación falsa	1	-		-	2		4	-					-	-					-	-		-	1	
• Otras	-	-		7	9		-	-					-	-					-	-		-	-	
Acoso/abuso de autoridad en el lugar de trabajo			2			7			5			0			13			0			0			1
• Abuso de autoridad	-	-		4	2		-	-					-	-					-	-		1	-	
• Acoso sexual	-	-		-	-		1	2					3	1					-	-		-	-	
• Acoso/discriminación en el lugar de trabajo	2	-		1	-		2	-					6	3					-	-		-	-	
Contratación irregular/casos relacionados con el personal	-	-	0	-	-	0	1	-	1			0	1	-	1			0	-	-	0	-	-	0
Represalias contra los denunciantes de irregularidades	-	-	0	-	-	0	-	-	0			0	-	-	0			0	-	-	0	-	-	0

Organismos especializados y OIEA																											
Organización	OIT			FAO			UNESCO			OACI			OMS			UPU			UIT			OMM					
Categoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total			
• Subcategoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total
Otras denuncias	-	-	0	-	-	19			6			0			8			0	-	-	0	-	-	0			
• Agresión y amenazas	-	-		-	-			3																			
• Inobservancia de la legislación nacional	-	-		1	1		-	-								1	1					-	-				
• Explotación y abusos sexuales	-	-		-	-		-	-								-	-					-	-				
• Otros actos de incumplimiento de obligaciones	-	-		1	1		-	-								3	3					-	-				
• Otras	-	-		15	-		2	1								-	-					-	-				
Total	10	4	14	51	22	73	23	10	33	0	0	0	18	13	31	0	0	0	0	1	1	2	2	4			

Organismos especializados y OIEA (continuación)															
Organización	OMI			OMPI			ONUDI			OMT			OIEA		
Categoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total
• Subcategoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total
Irregularidades financieras			0			2			7			0			11
• Fraude (derechos, de carácter financiero, seguro médico)				-	1		2	1					-	-	
• Uso indebido de recursos				-	-		-	-					1	1	
• Adquisiciones: fraude, omisión				-	-		2	-					-	2	
• Robo y malversación				-	-		-	-					-	1	
• Incumplimiento de las exigencias de información financiera				-	-		-	-					-	1	
• Tergiversación, falsificación y certificación falsa				-	-		-	-					-	1	
• Otras				-	1		2	-					2	2	

Organismos especializados y OIEA (continuación)															
Organización	OMI			OMPI			ONUDI			OMT			OIEA		
Categoría de faltas de conducta	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total	A	B	Total
• Subcategoría de faltas de conducta															
Acoso/abuso de autoridad en el lugar de trabajo			0			4			2			0			5
• Abuso de autoridad				2	-		2	-					-	1	
• Acoso sexual				-	-		-	-					-	1	
• Acoso/discriminación en el lugar de trabajo				1	1		-	-					2	1	
Contratación irregular/casos relacionados con el personal			0	1	-	1	-	-	0			0	1	1	2
Represalias contra los denunciantes de irregularidades			0	-	-	0	1	-	1			0	-	1	1
Otras denuncias			0			16			54			0			4
• Agresión y amenazas				-	-		1	-					-	-	
• Inobservancia de la legislación nacional				-	-		-	-					-	-	
• Explotación y abusos sexuales				-	-		-	-					-	-	
• Otros actos de incumplimiento de obligaciones				-	-		1	-					1	-	
• Otras				6	10		52	-					2	1	
Total	0	0	0	10	13	23	63	1	64	0	0	0	9	14	23

¹ Comprende bienes de inventario/activos.

² Comprende denuncias programáticas.

³ El acoso comprende el acoso sexual.

⁴ Comprende las violaciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera.

⁵ Comprende los casos de fraude en la determinación de la condición de refugiado/reasentamiento.

⁶ Comprende los castigos corporales infligidos a alumnos en las escuelas por el personal docente.

⁷ Incluye detracción de alimentos.

Presupuesto y recursos de personal para investigaciones en 2010¹

Organización	Recursos gestionados (millones de dólares EE.UU.)*	Presupuesto de la entidad de supervisión interna (millones de dólares EE.UU.)*	Presupuesto para investigación (millones de dólares EE.UU.)*	Personal profesional dedicado exclusivamente a la investigación (vacantes)	Observaciones
Naciones Unidas	No se facilita	52,9	14,7	70 (27)	El personal profesional comprende los investigadores residentes de la OSSI asignados a misiones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.
PNUD	No se facilita	13,4	2,2	7	Dos funcionarios participan en la evaluación de los casos.
UNFPA	783,0	5,1	0,8	3	
UNICEF	4 563,0	8,0	No hay consignación asignada	2	El presupuesto aproximado para investigación asciende a 500.000 dólares*.
ACNUR	1 903,5	4,6	No hay consignación asignada	5	
OOPS	863,9	2,0	No hay consignación asignada	1	El SGA asignó fondos para un puesto de investigador adicional (en proceso de contratación).
UNOPS	1 390,5	2,0	No hay consignación asignada	1	Se asignaron 200.000 dólares* para sufragar el sueldo del investigador, cuyo trabajo se complementó con el empleo de consultores, y para sufragar también el sueldo de los auditores y del Director del Grupo de Auditoría Interna e Investigación.
PMA	4 200,0	6,3	2,4	10 (1)	
OIT	608,8	1,8	No hay consignación asignada	1	Las investigaciones están a cargo de un contador público colegiado; el personal profesional está complementado por auditores.
FAO	1 133,0	5,3	No hay consignación asignada	4	Asignación de 1 millón de dólares* para sufragar los sueldos del personal destinado a la Dependencia de Investigaciones.

<i>Organización</i>	<i>Recursos gestionados (millones de dólares EE.UU.)*</i>	<i>Presupuesto de la entidad de supervisión interna (millones de dólares EE.UU.)*</i>	<i>Presupuesto para investigación (millones de dólares EE.UU.)*</i>	<i>Personal profesional dedicado exclusivamente a la investigación (vacantes)</i>	<i>Observaciones</i>
UNESCO	326,5	3,0	0,2	1	Asignación rutinaria de auditores de los Servicios de Supervisión Interna para aumentar la capacidad de investigación.
OACI	235,0	0,8	No hay consignación asignada	0	
OMS	2 150,0	3,9	0,5	1	0,25 equivalentes a tiempo completo adicionales en concepto de apoyo de auditoría.
UPU	27,5	0,2	No hay consignación asignada	0	Las investigaciones pueden subcontratarse con una empresa privada internacional para que realice las auditorías o encargarse a una dependencia interna (OSSI).
UIT	196,0	0,5	No hay consignación asignada	0	Investigaciones realizadas por auditores.
OMM	99,3	1,2	No hay consignación asignada	0	Investigaciones realizadas por auditores.
OMI	91,0	0,03	No hay consignación asignada	0	Las investigaciones pueden estar a cargo de consultores.
OMPI	340,6	2,0	No hay consignación asignada	1	Aprobación de un puesto adicional de investigador en 2011 (en proceso de contratación).
ONUDI	281,9	0,6	No hay consignación asignada	1	El presupuesto aproximado para investigación asciende a 200.000 dólares*; el personal profesional está complementado por auditores.
OMT	22,1	0,01	No se aplica	0	La creación de la función de supervisión interna con personal adicional se considera inasequible e innecesaria para una pequeña organización.
OIEA	506,4	2,5	0,2	1	El Director General aprobó la creación de un puesto adicional de investigador en 2011 (en proceso de contratación).

¹ Con exclusión del presupuesto y los recursos de personal para investigaciones realizadas fuera de la entidad de supervisión interna.

* Todos los recursos/presupuestos se han convertido en dólares de los Estados Unidos. La tasa de conversión es US\$ 1 = SwF 0,90, US\$ 1 = € 0,74, US\$ 1 = £ 0,64.

Panorama general de las medidas que van a adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2011/7

		Efectos previstos	Naciones Unidas, sus fondos y programas							Organismos especializados y OIEA													
			Naciones Unidas*	PNUD	UNFPA	UNICEF	ACNUR	OOPS	UNOPS	PMA	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA
Informe	Para la adopción de medidas		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Para información		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Recomendación 1	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Recomendación 2	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Recomendación 3	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Recomendación 4	e	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Recomendación 5	b c	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
	Recomendación 6	d	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Recomendación 7	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Recomendación 8	e	E																				

Leyenda: L: Recomendación de decisión de un órgano legislativo.
 E: Recomendación de medida de un jefe ejecutivo.
 I: Recomendación de medida del jefe de la dependencia de supervisión interna/investigación.
: La recomendación no exige la adopción de medidas por la organización.

Efectos perseguidos: **a**: mejor rendición de cuentas; **b**: difusión de mejores prácticas; **c**: mejora de la coordinación y la cooperación; **d**: mejor control y cumplimiento; **e**: mayor eficacia; **f**: importante ahorro económico; **g**: mayor eficiencia; **o**: otros.

* Engloba todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11, aparte del ACNUR y el OOPS.