



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

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DE FINANZAS

198.º período de sesiones

Roma, 6-10 de noviembre de 2023

Recomendación 7 del Informe de la DCI “Examen del estado de la función de investigación: progresos realizados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cuanto al fortalecimiento de la función de investigación” (JIU/REP/2020/1)

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

Sra. Donata Rugarabamu
Asesora Jurídica
Tel.: +39 06570 55132
Correo electrónico: LEG-Director@fao.org

Los documentos pueden consultarse en el sitio www.fao.org.

RESUMEN

- El Comité de Finanzas, en su 195.º período de sesiones (13-17 de marzo de 2023), examinó los progresos respecto de las recomendaciones presentadas en los informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) titulados “Examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2018/4) y “Examen del estado de la función de investigación: progresos realizados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cuanto al fortalecimiento de la función de investigación” (JIU/REP/2020/1).
- Este documento se presenta en atención a la solicitud del Comité de Finanzas, que hizo suya el Consejo en su 172.º período de sesiones, de considerar “los procedimientos preliminares en su período de sesiones de noviembre de 2023, junto con las opiniones pertinentes del CCLM, tras señalar que estos debían elaborarse en consulta con otros organismos especializados de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta el marco jurídico de la Organización”.
- El Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) examinó el asunto en su 119.º período de sesiones (9-11 de octubre de 2023). En el documento con la signatura FC 198/8 Add.1 se recoge un fragmento del informe del 119.º período de sesiones del CCLM.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- **Se invita al Comité a examinar el presente documento y a formular las observaciones que considere oportunas al respecto en el contexto de su mandato. Tomando en consideración el marco jurídico de la Organización, se invita al Comité a aportar su opinión y realizar sugerencias que permitan orientar la elaboración por parte de la Secretaría de propuestas para: i) un procedimiento de investigación, y ii) un procedimiento disciplinario aplicable al Director General de la FAO, teniendo debidamente en cuenta la labor en curso sobre este asunto en otros organismos especializados de las Naciones Unidas.**

I. Introducción

1. En la Recomendación 7 de su informe titulado “Examen del estado de la función de investigación”, la DCI recomendó lo siguiente: “Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían elaborar y adoptar procedimientos formales apropiados para la investigación por los jefes ejecutivos de las denuncias de falta de conducta [...]” (Recomendación 7)¹.

II. Antecedentes

2. En su 117.º período de sesiones, celebrado en octubre de 2022, el CCLM concluyó lo siguiente:

“33. El Comité observó que la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación no había iniciado el proceso consultivo para adoptar un enfoque de aplicación armonizado que preveía llevar a cabo y que, por ende, varios organismos especializados habían emprendido trabajos sobre la aplicación de la recomendación de la DCI, en particular para designar una entidad investigadora, o ya los habían completado.

34. El Comité no encontró impedimento jurídico alguno para que la FAO, por iniciativa propia, elaborara y adoptara procedimientos de forma parecida, teniendo en cuenta el marco jurídico de la Organización.

35. El Comité invitó al Consejo a que pidiera a la Administración de la FAO que diera prioridad a la elaboración de procedimientos, teniendo en cuenta las opiniones del Comité de Finanzas, y alentó a que prosiguieran las consultas con otros organismos especializados.

36. El Comité invitó al Consejo a recomendar a la Administración de la FAO que determinara los instrumentos jurídicos apropiados, así como cualesquiera enmiendas a los instrumentos vigentes que fueran necesarias, a fin de aplicar la recomendación 7 de la Dependencia Común de Inspección”².

3. Posteriormente, el Comité de Finanzas, en su 194.º período de sesiones, celebrado en noviembre de 2022, entre otras cosas:

“c) respaldó la recomendación del CCLM de que se invitara al Consejo a solicitar a la Administración de la FAO que diera prioridad a la elaboración de procedimientos y que determinara los instrumentos jurídicos apropiados, así como las posibles enmiendas necesarias a los instrumentos existentes, a fin de aplicar la recomendación de la DCI;

d) recomendó que al elaborar dichos procedimientos, la FAO tuviera en cuenta la naturaleza intergubernamental de la Organización, su marco jurídico vigente, su estructura de gobierno y su capacidad de investigación, y velara por que se siguiera el debido proceso;

e) alentó a que se siguiera consultando a otros organismos especializados a fin de asegurar, en la medida de lo posible, la adopción de un enfoque coordinado y armonizado en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas;

f) solicitó que se le presentara nueva información actualizada sobre los progresos en su período de sesiones de la primavera de 2023 y que la Administración sometiera a su consideración procedimientos preliminares, junto con las opiniones pertinentes del CCLM, según procediera, en su período de sesiones del otoño de 2023”³.

¹ Para obtener más información de antecedentes sobre la consideración de este asunto por parte de los órganos rectores, véase el documento [CCLM 117/4](#).

² [CL 171/10](#), párrs. 33-36.

³ [CL 171/9](#), párr. 20.

4. El Consejo, en su 171.º período de sesiones, celebrado en diciembre de 2022, hizo suyas las recomendaciones del CCLM y el Comité de Finanzas mencionadas anteriormente⁴.

5. En su 172.º período de sesiones, celebrado en abril de 2023, el Consejo “tomó nota de las consideraciones del CCLM sobre el estado de las recomendaciones presentadas en el informe de la DCI titulado “Examen del estado de la función de investigación: progresos realizados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cuanto al fortalecimiento de la función de investigación (JIU/REP/2020/1)”⁵ e hizo suyas las recomendaciones formuladas por el Comité de Finanzas en relación con “los progresos respecto de las recomendaciones presentadas en los informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) titulados “Examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” y “Examen del estado de la función de investigación: progresos realizados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cuanto al fortalecimiento de la función de investigación”⁶.

6. En sus informes presentados en el 172.º período de sesiones del Consejo, ambos comités formularon las siguientes observaciones y recomendaciones en el contexto de sus respectivos mandatos:

a) El CCLM:

“20. El Comité acogió con agrado la información actualizada proporcionada oralmente por la Asesora Jurídica, en particular sobre las consultas con otros organismos especializados de las Naciones Unidas.

21. El Comité, tras recordar las recomendaciones sobre este asunto formuladas por el propio Comité y por el Comité de Finanzas en sus períodos de sesiones del otoño de 2022 que el Consejo hizo suyas en su 171.º período de sesiones, manifestó su interés en considerar procedimientos preliminares en su período de sesiones del otoño de 2023 y señaló que estos debían elaborarse en consulta con otros organismos especializados de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta el marco jurídico de la Organización”⁷.

b) El Comité de Finanzas:

“a) acogió con satisfacción la información actualizada presentada oralmente por la Asesora Jurídica, en particular sobre las consultas con otros organismos especializados de las Naciones Unidas, y recomendó al mismo tiempo que en el futuro se proporcionara información actualizada por escrito sobre asuntos similares;

b) expresó su interés en considerar los procedimientos preliminares en su período de sesiones de noviembre de 2023, junto con las opiniones pertinentes del CCLM, tras señalar que estos debían elaborarse en consulta con otros organismos especializados de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta el marco jurídico de la Organización;

c) solicitó a la Administración que brindara a los miembros del Comité de Finanzas la oportunidad de examinar los procedimientos preliminares y realizar aportaciones al respecto antes de su presentación oficial ante el CCLM y el Comité de Finanzas en sus períodos de sesiones de otoño de 2023”⁸.

7. Los procedimientos preliminares se distribuyeron de manera informal a los miembros del CCLM y del Comité de Finanzas. Algunas de las observaciones recibidas de los miembros del CCLM se han tenido en cuenta en la preparación del presente documento. No obstante, la Secretaría

⁴ [CL 171/REP](#), párrs. 35 c) y 32 b).

⁵ [CL 172/REP](#), párr. 27 c) iii).

⁶ [CL 172/REP](#), párr. 24 g).

⁷ [CL 172/10](#), párrs. 20 y 21.

⁸ [CL 172/9](#), párr. 38.

manifestó que muchas de las aportaciones, especialmente las que abordaban temas relacionados con procesos o principios generales, debían abordarse primero en debates de los miembros.

III. Principios rectores para la elaboración de los procesos destinados a aplicar la Recomendación 7

8. Las opciones para la aplicación de la Recomendación 7 presentadas en el presente documento se han elaborado teniendo en cuenta los principios generales que se establecen a continuación. Estos se extraen de los *Textos fundamentales*, los principios generales del derecho administrativo internacional, y la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT)⁹. Tal como se describe más detalladamente en la Sección IV que figura más adelante, las opciones presentadas con respecto al proceso de investigación y el proceso disciplinario, respectivamente, tienen por objeto igualar los procesos estándar aplicables al personal funcionario en la medida de lo posible y cuando resulte apropiado.

9. **Observancia de los *Textos fundamentales* y coherencia con ellos:** Los mecanismos para abordar las acusaciones de falta de conducta contra el Director General deben estar en consonancia con los *Textos fundamentales*, en particular las disposiciones que confieren a la Conferencia la autoridad de nombrar al Director General, y que no se puede delegar en el Consejo¹⁰. El proceso también debe respetar la rendición de cuentas del Director General ante la Conferencia y el Consejo¹¹. Como se observa en la Sección VII (“Próximos pasos”) que figura más adelante, se deberá considerar si los procedimientos deberían o podrían conducir a la modificación de los *Textos fundamentales*.

10. **Proceso legal con todas las garantías, principio de contradicción y derechos de defensa:** El derecho a un proceso legal con todas las garantías se aplica en relación con los nombramientos de jefes ejecutivos por parte de los órganos rectores, y las decisiones relativas a las condiciones del nombramiento de jefes ejecutivos se pueden recurrir ante el TAOIT¹². El TAOIT ha establecido que se puede imponer una medida disciplinaria solo al cierre de un procedimiento de contradicción que garantice plenamente el derecho del funcionario a ser escuchado. Los hechos denunciados deben exponerse claramente y notificarse de manera oportuna de forma que el funcionario pueda participar activa y plenamente en la recopilación de pruebas tanto ante el órgano responsable de llevar a cabo la investigación durante el proceso disciplinario como ante la autoridad encargada de adoptar una decisión¹³. Un funcionario debe, por regla general, tener acceso a todas las pruebas sobre las que se base (o pretenda basarse) la autoridad encargada de adoptar una decisión y que le afecten personalmente. Dichas pruebas no se podrán ocultar en aras de la confidencialidad a menos que se trate de un caso especial en el que exista un interés superior que impida su revelación¹⁴.

11. **Deber de diligencia:** Existe el deber de evitar cualquier conducta que pueda dañar la dignidad o la reputación de la persona en cuestión, teniendo en cuenta que la concesión de una licencia especial a un oficial superior mientras se examina su desempeño ha sido reconocida por el TAOIT como una práctica que afecta inevitablemente a la dignidad y el buen nombre de la persona acusada y tiene consecuencias en su carrera¹⁵. Se debería tener debidamente en cuenta el carácter

⁹ Todas las referencias a sentencias que figuran en el presente documento se refieren a sentencias dictadas por el TAOIT, que posee la autoridad de adoptar decisiones vinculantes para la Organización, incluida la concesión de indemnizaciones por daños.

¹⁰ Véanse el artículo V 3) y el artículo VII de la Constitución.

¹¹ Artículo VII 4) de la Constitución y artículo XXXVIII 1) del Reglamento General de la Organización.

¹² Véase la Sentencia n.º 2232, consideraciones 10 y 16.

¹³ Véanse, por ejemplo, las siguientes sentencias: Sentencia n.º 2741, consideración 4 a); Sentencia n.º 1133; Sentencia n.º 1212; Sentencia n.º 2254, consideración 6; Sentencia n.º 2475, consideración 20; Sentencia n.º 4615, consideración 7; Sentencia n.º 4310, consideración 11; Sentencia n.º 3640, consideraciones 16 y 20; y Sentencia n.º 2741, consideración 4 a).

¹⁴ Véase la Sentencia n.º 4310, consideración 11.

¹⁵ Véanse las siguientes sentencias: Sentencia n.º 2324, consideración 13; Sentencia n.º 4448, consideración 9; y Sentencia n.º 4411, consideración 22.

altamente confidencial de las investigaciones y los procesos disciplinarios, y la distribución de información sensible debe ser limitada, especialmente en el curso de los procesos.

12. **Presunción de inocencia, nivel de exigencia probatoria y carga probatoria:** La persona en cuestión se presume inocente y la carga probatoria de las acusaciones de falta de conducta recae sobre la Organización. A los procesos de investigación y disciplinario se aplican diferentes niveles de exigencia probatoria. El nivel de exigencia probatoria aplicado durante una investigación para fundamentar una acusación será “el especificado en el artículo o política que rija la falta de conducta denunciada o, si no existiera dicho artículo o política, el máximo nivel probatorio que se pueda alcanzar en esas circunstancias”¹⁶. El derecho administrativo internacional establece que solo se impondrán medidas disciplinarias cuando las acusaciones hayan sido probadas más allá de cualquier duda razonable¹⁷.

IV. Definición de falta de conducta

13. Al adoptar un proceso para aplicar la Recomendación 7, la naturaleza de la conducta que se va a abordar debe estar clara. Se observa que la recomendación hace referencia a una “falta de conducta”.

14. La “falta de conducta” se refiere a una conducta insatisfactoria especialmente grave. Tal como se refleja en el Reglamento del Personal de la FAO, la “conducta insatisfactoria” se define como “la que es incompatible con las obligaciones contraídas expresa o implícitamente por el funcionario ante la Organización, o el incumplimiento de lo exigido en el artículo I del Estatuto del Personal”. Entre las buenas prácticas mencionadas cabe citar, entre otras, las siguientes:

- a) Empleo del cargo, autoridad o bienes oficiales para lucro o beneficio propio o ajeno.
- b) Abuso de autoridad o confianza en perjuicio de la Organización, o cualquier comportamiento de ese tipo que dañe su buen nombre.
- c) Declaraciones falsas, falsificación o fraude, orales o por escrito, que interesen a asuntos oficiales.
- d) Cualquier acto premeditado para impedir el funcionamiento eficaz de la Organización.
- e) Grave violación de una ley nacional aplicable.
- f) Actos voluntarios o gravemente negligentes que arriesguen vidas o lesionen la propiedad.
- g) El descuidar o evitar la justa reclamación de una deuda o una obligación comparable.
- h) Actos de insubordinación o negarse a obedecer instrucciones.
- i) Indisposición a cumplir con los deberes prescritos o a no hacerlo de forma satisfactoria.
- j) Comportamiento que imposibilita al funcionario cumplir bien sus deberes, por ejemplo estar embriagado cuando se halla en servicio o ausencia no autorizada del trabajo.

¹⁶ [Directrices para Investigaciones de la FAO](#), párr. 10.2 (en inglés).

¹⁷ Véanse las siguientes sentencias: Sentencia n.º 4491, consideración 19; Sentencia n.º 2741, consideración 4 a); Sentencia n.º 4363, consideración 10; Sentencia n.º 4051, consideración 5; Sentencia n.º 3297, consideración 8; y Sentencia n.º 3875, consideración 8.

k) Falta de neutralidad o formas análogas de no atenerse a los requisitos enunciados en el artículo I del Estatuto del Personal ‘Deberes, obligaciones y prerrogativas’, especialmente en sus párrafos 301.1.1, .1.3, .1.4, .1.5, .1.7 y .1.9”¹⁸.

15. El Reglamento de la FAO aborda la “falta de conducta” o “mala conducta” en el contexto de la medida disciplinaria de despido. En particular, “el despido por mala conducta hace referencia a la terminación por una conducta insatisfactoria que ha puesto, o puede que ponga, en peligro, la reputación de la Organización y de su personal”, y la destitución sumaria por falta grave de conducta se impone “cuando la mala conducta del funcionario cesado es tan grave que ha puesto o puede que ponga en grave peligro la reputación de la Organización o de su personal”¹⁹.

16. Este Reglamento se complementa con definiciones en diversas políticas que abordan tipos específicos de faltas de conducta como, por ejemplo, la corrupción y el fraude, el acoso sexual y el abuso de autoridad, así como la explotación sexual.

17. Se considera que la naturaleza de una conducta calificada como conducta insatisfactoria o falta de conducta en el caso del personal funcionario constituiría de manera similar una conducta insatisfactoria o una falta de conducta en el caso de un jefe ejecutivo. Sin embargo, el papel y las funciones de la persona en cuestión aumentarían la gravedad de cualquier conducta insatisfactoria.

18. En el caso de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), las definiciones de conducta insatisfactoria y falta de conducta se han incluido en los procedimientos especiales aprobados recientemente que se describen a continuación²⁰. Estas se incluyen, al igual que los procedimientos, en el contrato formalizado con el Secretario General. Las definiciones son, en general, similares a las de la FAO que se mencionan más arriba. La conducta insatisfactoria se define como “cualquier conducta por la que el Secretario General no cumpla con sus obligaciones establecidas en el Convenio de la OMM, su reglamentación y normas o la Carta de las Naciones Unidas, o no respete las normas de conducta que se esperan de un funcionario internacional. La conducta insatisfactoria incluye un comportamiento de gravedad suficiente que alcance el nivel de falta de conducta”. La falta de conducta se define como “cualquier conducta por la que el Secretario General no cumpla con sus obligaciones establecidas en el Convenio de la OMM, su reglamentación y normas o la Carta de las Naciones Unidas, o no respete las normas de conducta que se esperan de un funcionario internacional y que pueda revestir una gravedad suficiente como para que se inicie un proceso disciplinario y se impongan medidas disciplinarias por falta de conducta”. Los procedimientos de la OMM también incluyen una lista no exhaustiva de tipos de faltas de conducta para los que se pueden imponer medidas disciplinarias.

19. El Comité tal vez desee considerar la posibilidad de incluir las definiciones de conducta insatisfactoria y falta de conducta en los procedimientos que se han de elaborar. De manera alternativa, puede determinar que el proceso podría simplemente hacer referencia a las definiciones incluidas en el Reglamento y las políticas de la FAO vigentes, si concluye que es el proceso, en lugar del tipo de conducta, lo que distingue el caso de un jefe ejecutivo de los casos de otro personal de la Organización.

¹⁸ Manual administrativo de la FAO, Sección 330.1.5.

¹⁹ Manual administrativo de la FAO, Sección 330.2.4.

²⁰ Véase la [Resolución del Congreso Meteorológico Mundial](#) (en inglés), elaborada en su 19.º reunión (mayo-junio de 2023), en la que se aprueban las condiciones revisadas del contrato del Secretario General y se establecen los procedimientos de investigación y disciplinario (Sección 3).

V. Proceso de investigación y proceso disciplinario

20. La gestión de las acusaciones de falta de conducta en la FAO consta de dos fases: el proceso de investigación y el proceso disciplinario. Los procedimientos aplicables al personal funcionario durante el proceso de investigación y el proceso disciplinario se establecen en los anexos 1 y 2, respectivamente. En los anexos 3 y 4 figuran las posibles opciones de los procesos para aplicar la Recomendación 7, y su objetivo consiste en igualar el proceso estándar en la medida de lo posible y cuando resulte apropiado.

A. Proceso de investigación

21. El proceso de investigación es un ejercicio técnico de constatación de hechos. De conformidad con las Directrices para Investigaciones de la FAO, comprende tres fases (véase el **Anexo 1**): admisión, examen preliminar e investigación. Las acusaciones que la investigación determine como fundamentadas se remiten a continuación para iniciar el proceso disciplinario.

22. En el marco de las Directrices para Investigaciones de la FAO, la Oficina del Inspector General (OIG) puede recomendar que el sujeto de la investigación sea suspendido mientras se completa la investigación.

B. Proceso disciplinario

23. El proceso disciplinario incluye una evaluación de los hechos establecidos por la investigación para determinar si se ha probado más allá de cualquier duda razonable que se ha producido un incumplimiento de una norma o política y, en ese caso, determinar la medida apropiada para su imposición por dicho incumplimiento (véase el **Anexo 2**). Al igual que con el proceso de investigación, el Reglamento de la FAO prevé la posibilidad de suspender al funcionario con o sin sueldo mientras se completa el proceso disciplinario, sin perjuicio de los derechos del funcionario.

24. Las decisiones durante el proceso disciplinario suele adoptarlas la autoridad que dispone de potestad de nombramiento, teniendo en cuenta las recomendaciones de las unidades que poseen conocimientos especializados pertinentes.

C. Consideraciones especiales derivadas del contexto de las acusaciones contra jefes ejecutivos

25. Muchos de los organismos especializados de las Naciones Unidas consultados por la FAO subrayaron la necesidad de considerar cómo evitar que se abuse de estos procedimientos. Al parecer, en algunos organismos, en lugar, o además, de recurrir a los procesos de denuncia establecidos, los empleados han realizado acusaciones de faltas de conducta contra jefes ejecutivos para recurrir decisiones legales relacionadas, por ejemplo, con la contratación, la promoción o la reestructuración. Esto, según han indicado dichos organismos, ha interferido en el ejercicio legal de la autoridad ejecutiva por parte del jefe ejecutivo, retrasando la aplicación de decisiones y politizándolas también.

VI. Asuntos preliminares que requieren una decisión

26. Las políticas y normas de la FAO relacionadas con las acusaciones de falta de conducta son similares a las de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se propone que las políticas y normas de la Organización relacionadas con las acusaciones de falta de conducta contra personal funcionario se apliquen, *mutatis mutandis*, al abordar acusaciones contra el Director General.

27. Los procedimientos preliminares para el proceso de investigación y el proceso disciplinario, incluidas las opciones para su consideración por parte de los miembros, se establecen en los **anexos 3 y 4**, respectivamente. En estos anexos también se identifican elementos sobre los que se precisa que los miembros adopten decisiones a fin de permitir una mayor elaboración de los procedimientos y proponer ajustes a instrumentos jurídicos pertinentes.

A. Consideraciones relativas a las propuestas preliminares para un procedimiento de investigación

28. El diseño del procedimiento para investigar acusaciones de falta de conducta contra un jefe ejecutivo debería reflejar la naturaleza de técnica de constatación de hechos del ejercicio. También se debe prestar atención a los principios establecidos en la Sección III anterior.

29. La imparcialidad debe incorporarse al proceso de investigación. Para evitar cualquier conflicto de intereses real o aparente, la mayoría de las organizaciones remite las acusaciones contra sus oficiales de mayor rango a entidades externas de investigación (EIE). Dicho esto, con vistas a limitar el posible abuso de estos procesos (tal como se menciona en el párrafo 25 que figura más arriba), en algunas organizaciones, el examen preliminar lo realiza la función de investigación interna con sus comités de supervisión independientes y las EIE se encargan solo del conjunto de las investigaciones.

30. En lo que respecta al conjunto de la investigación, algunas organizaciones han designado a una EIE específica, como la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSI), y han formalizado, o están formalizando, acuerdos con estos fines. Otras no han designado una única EIE, estipulando simplemente que las investigaciones las llevarán a cabo estas entidades. Asimismo, otras han establecido listas de investigadores individuales a los que se podría recurrir para realizar investigaciones cuando se reciben acusaciones.

31. A la hora de decidir qué entidad debería investigar las acusaciones, resulta pertinente tener en cuenta lo siguiente:

- a) la mayoría de las funciones de investigación del sistema de las Naciones Unidas se adhiere a los mismos “Principios y directrices uniformes para las investigaciones”, aprobados por la Conferencia de Investigadores Internacionales²¹;
- b) algunas empresas privadas tienen experiencia en la realización de investigaciones para organismos del sistema de las Naciones Unidas;
- c) la OSSI, aunque goza de independencia operativa, informa a la Asamblea General de las Naciones Unidas y desempeña sus funciones bajo la autoridad del Secretario General de las Naciones Unidas. Aunque la FAO podría solicitar a la OSSI que prestara servicios de investigación reembolsables y tratar de formalizar un acuerdo con estos fines, no puede obligar a la OSSI a que lo acepte;
- d) cualquier acuerdo con una EIE debería reflejar y respetar la autonomía de la Organización y la primacía de sus órganos rectores en asuntos relacionados con la FAO y su Director General; También debería reconocer que la FAO opera bajo su propio marco jurídico.

32. Sea cual sea la opción que seleccionen los miembros en relación con la EIE, se recomienda designar a una persona o entidad que se encargue de garantizar la calidad y de supervisar la realización de las investigaciones por parte de la EIE, de manera similar a la función del Inspector General con respecto a las investigaciones de otro personal de la FAO.

33. Teniendo en cuenta la naturaleza técnica de las investigaciones y los conocimientos especializados pertinentes del Comité Consultivo de Supervisión de la FAO, los miembros podrían considerar encargar a este comité o a su Presidente la supervisión del examen preliminar y el proceso de investigación²². Esto requeriría un nuevo mandato del Comité Consultivo de Supervisión para esta

²¹ [Principios y directrices uniformes para las investigaciones](#), segunda edición (en inglés), aprobados por la Conferencia de Investigadores Internacionales en su 10.^a reunión, celebrada en junio de 2009.

²² “Los miembros se seleccionan atendiendo a sus cualificaciones y experiencia pertinente como profesionales de categoría superior en los ámbitos de la supervisión, incluida la auditoría, la investigación y la ética, la gestión financiera, la gobernanza, el riesgo y los mecanismos de control. Durante la selección, se da la debida

finalidad específica pues, en el marco de su mandato actual, este comité presenta informes ante el Comité de Finanzas y el Director General. Cabe señalar que el Comité Consultivo de Supervisión presta apoyo a las investigaciones de acusaciones contra el Inspector General, las cuales debe llevarlas a cabo una EIE²³.

34. Otra opción podría ser depositar la responsabilidad de supervisar el examen preliminar o el conjunto de la investigación en un comité o mecanismo especial permanente (en adelante “Mecanismo especial”) nombrado por la Conferencia y establecido según lo descrito en los párrafos 37-45 que figuran más abajo. A este respecto, los miembros tendrían que considerar la naturaleza técnica de constatación de hechos del proceso de investigación. En particular, deberían tenerse en cuenta dos aspectos: que resulta imperativo garantizar la integridad e imparcialidad del proceso de investigación para cumplir los principios establecidos en la Sección 3 anterior; y que las normas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, distinguen entre la actividad de investigación y la adopción de decisiones disciplinarias, esta última llevada a cabo por la autoridad que dispone de potestad de nombramiento teniendo en cuenta las conclusiones de los expertos neutrales que realizan las investigaciones.

35. Tal como se refleja en los procedimientos preliminares propuestos en el **Anexo 3**, se requiere la orientación de los miembros en relación con las siguientes preguntas:

- a) *¿El examen preliminar debería llevarlo a cabo la OIG o una EIE?*
- b) *¿Quién debería actuar como EIE en el proceso de investigación?*
- c) *Si la EIE debe determinarse en función de las necesidades, ¿quién debería seleccionar dicha entidad?*
- d) *¿Quién debería supervisar el proceso de investigación, en particular el examen preliminar? ¿El Comité Consultivo de Supervisión o un Mecanismo especial?*

B. Consideraciones relativas a las propuestas preliminares para un procedimiento disciplinario

36. El diseño del procedimiento disciplinario para abordar acusaciones de falta de conducta contra un jefe ejecutivo requiere la consideración especial de cómo participarán los miembros en el proceso disciplinario y adoptarán decisiones, así como quién debería prestar apoyo a los miembros en este contexto.

37. Generalmente, la autoridad que dispone de potestad de nombramiento adopta las decisiones disciplinarias sobre las acusaciones de falta de conducta. Los miembros tendrán que considerar el mecanismo a través del que la Conferencia, como autoridad con potestad de nombramiento, participaría en los procedimientos y adoptaría decisiones, a la luz de los *Textos fundamentales*. Se observa que:

consideración a la representación geográfica y de género dentro del Comité”, [Mandato del Comité Consultivo de Supervisión de la FAO](#), párr. 4.3.

²³ “Las acusaciones de falta de conducta contra el Inspector General se notificarán al Director General, quien informará sin demora al Presidente del Comité de Finanzas y solicitará asesoramiento al Comité Consultivo de Supervisión respecto a cómo proceder. El Comité Consultivo de Supervisión se encargará de organizar un examen preliminar por parte de una entidad de investigación externa e independiente. A la luz de los resultados de este examen, el Comité Consultivo de Supervisión formulará una recomendación al Director General y el Presidente del Comité de Finanzas sobre si cerrar el asunto o remitirlo para investigación a una entidad de investigación externa e independiente distinta a la que realizó el examen preliminar. Sobre la base de los resultados de la investigación y teniendo en cuenta el asesoramiento del Comité Consultivo de Supervisión, el Director General, en consulta con el Comité de Finanzas, cerrará el asunto o iniciará procedimientos disciplinarios”, [Carta de la Oficina del Inspector General](#), párr. 22 (en inglés).

- a) actualmente no existen órganos rectores con el mandato de examinar acusaciones contra el Director General;
- b) en otros organismos especializados, los procedimientos disciplinarios contra el jefe ejecutivo suele dirigirlos el Presidente o la mesa de la autoridad con potestad de nombramiento. No obstante, en esas organizaciones, los oficiales de los órganos rectores pertinentes desempeñan sus funciones entre reuniones. En la FAO, el Presidente y los oficiales de la Conferencia desempeñan sus funciones solo durante los períodos de sesiones de la Conferencia. Además, el Consejo no tiene mesa;
- c) los *Textos fundamentales* no otorgan al Presidente Independiente del Consejo ninguna autoridad sobre el Director General. De hecho, estipulan que la función del Presidente Independiente del Consejo no debería crear ningún posible conflicto con la función directiva del Director General en la administración de la Organización²⁴;
- d) teniendo en cuenta el deber de diligencia y el beneficio de la duda descritos en la Sección III anterior, resultaría inapropiado que las acusaciones y las pruebas relacionadas con ellas se distribuyeran a todos los miembros de la Conferencia o el Consejo y fueran examinadas por ellos;
- e) las acusaciones contra un jefe ejecutivo deben abordarse sin demora dadas las graves implicaciones para la persona y la organización en cuestión. Si se establecen organismos especiales solo cuando se realicen acusaciones, se podrían producir retrasos.

38. En vista de lo anterior, una opción podría ser el nombramiento por parte de la Conferencia de un Mecanismo especial para abordar, en su nombre, las acusaciones contra el Director General cuando se presenten, como ha establecido recientemente la OMM²⁵.

39. Un Mecanismo especial de esta naturaleza reflejaría la autoridad de nombramiento de la Conferencia y podría facilitar la identificación por parte de los Estados miembros de representantes con experiencia pertinente.

40. Si los miembros acuerdan establecer un Mecanismo especial, tendrán que determinar si este formularía recomendaciones a la Conferencia, celebrando esta un período extraordinario de sesiones para adoptar decisiones, o si la Conferencia delegaría la adopción de decisiones en dicho Mecanismo especial.

41. Para mantener la consonancia con la composición de otros órganos de la FAO según se refleja en los *Textos fundamentales*, el Mecanismo especial podría reflejar la distribución regional habitual, por ejemplo, un representante de cada región (África, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, el Cercano Oriente, América del Norte, y el Pacífico sudoccidental). Se recomienda, en vista de la necesidad de preservar la confidencialidad mientras se lleva a cabo un proceso disciplinario, que el número de representantes sea limitado²⁶.

42. Si los miembros deciden establecer un Mecanismo especial, tendrían que decidir si al Presidente de dicho órgano también lo nombraría la Conferencia.

43. Los miembros pueden necesitar apoyo durante el proceso disciplinario, por ejemplo, sobre aspectos jurídicos. Para los procedimientos habituales en el marco del Reglamento de la FAO establecidos en el **Anexo 1**, la División de Recursos Humanos (CSH) presta asesoramiento al Director

²⁴ Resolución 9/2009, *Textos fundamentales* (edición de 2017), Volumen II, Sección E.

²⁵ Véase la [Decisión del Consejo Ejecutivo](#) de la OMM (en inglés), adoptada en su 76.ª reunión (febrero-marzo de 2023), en la que se establece un Comité Disciplinario del Consejo Ejecutivo, así como la [Resolución del Congreso Meteorológico Mundial](#) (en inglés), aprobada en su 19.ª reunión (mayo-junio de 2023), en la que se aprueban las condiciones revisadas del contrato del Secretario General y se establecen los procedimientos de investigación y disciplinario.

²⁶ El Comité Disciplinario del Consejo Ejecutivo de la OMM comprende un miembro por región.

General con el apoyo de la Oficina Jurídica. Los miembros tendrán que considerar si, dada la jerarquía de rendición de cuentas de las unidades internas pertinentes ante el Director General, otra entidad debería prestar asesoramiento y apoyo, por ejemplo, el Comité Consultivo de Supervisión de la FAO o las unidades pertinentes de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas²⁷. Cabe señalar que en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), las oficinas jurídicas internas de estas organizaciones prestan apoyo al órgano equivalente al Comité Consultivo de Supervisión y, de manera más general, al proceso disciplinario²⁸.

44. Aunque los miembros podrían decidir encargar al Comité Consultivo de Supervisión que preste apoyo en el proceso disciplinario, dado su enfoque en asuntos de auditoría e investigación, los miembros de este comité no tienen por qué tener necesariamente conocimientos especializados en derecho administrativo internacional y procedimientos conexos. De manera similar, los representantes de los miembros en un Mecanismo especial puede que no posean necesariamente conocimientos especializados en esas esferas del derecho. Resulta importante tener en cuenta que cualquier decisión disciplinaria se podría recurrir ante el TAOIT.

45. A la hora de decidir qué entidad debería prestar apoyo en el proceso disciplinario, resulta pertinente considerar lo siguiente:

- a) hasta qué punto los representantes de los miembros pueden contar con los conocimientos especializados jurídicos y de otra índole necesarios;
- b) algunas empresas privadas tienen experiencia en la prestación de apoyo a organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en relación con procedimientos disciplinarios que implican a oficiales superiores;
- c) los procedimientos disciplinarios de los organismos especializados de las Naciones Unidas son en su mayoría similares, y los organismos ya suelen ayudarse entre ellos a la hora de abordar casos disciplinarios más sensibles en los que ha sido necesario recusar la función interna. No obstante, la prestación de este apoyo siempre está sujeta a la capacidad disponible.

46. Tal como se refleja en los procedimientos preliminares propuestos en el **Anexo 4**, se requiere la orientación de los miembros en las siguientes preguntas:

- a) *¿El proceso disciplinario debería llevarlo a cabo un órgano rector de la FAO existente o debería establecerse un nuevo Mecanismo especial?*
- b) *Si se ha de establecer un Mecanismo especial, con autoridad delegada por la Conferencia, ¿cuál debería ser su composición y quién debería presidirlo?*
- c) *Si se ha de establecer un Mecanismo especial, ¿debería tener el mandato de adoptar la decisión final o formular recomendaciones a la Conferencia?*
- d) *¿Quién debería prestar asistencia y apoyo al órgano encargado del proceso disciplinario, incluida la prestación de asesoramiento jurídico y procesal?*

²⁷ Véanse, por ejemplo, las enmiendas al mandato del Comité Asesor y de Auditoría de la OMM, donde se establece que “presta asistencia y asesoramiento al Presidente y el Comité Disciplinario del Consejo Ejecutivo de la OMM, según lo soliciten, sobre el proceso disciplinario o cualquier aspecto jurídico asociado establecido en las normas de falta de conducta adjuntas al contrato del Secretario General”; así como la Carta de Supervisión Interna de la OMPI, párrafos 40-42, y el mandato del Comité Asesor de Supervisión Independiente, en el cual se establece la función de “prestar asesoramiento en caso de denuncia contra el director general por presunta falta de conducta, conforme a lo dispuesto en la Carta de Supervisión Interna (párrs. 24, 41 y 42)”.

²⁸ Actualmente, en la OMS se está examinando una propuesta de [Proceso de gestión e investigación de posibles acusaciones contra el Director General](#).

C. Notificación y revelación de información en relación con las acusaciones

47. Dado que el Director General rinde cuentas ante la Conferencia y el Consejo, es necesaria una transparencia apropiada con respecto a estos órganos. No obstante, esto debe equilibrarse con el deber de diligencia y el beneficio de la duda que se concede a la persona a la que se acusa (véanse los principios establecidos en la Sección III anterior).

48. La cantidad de información que se ha de revelar, el público a quien debería revelarse y el momento de hacerlo también son consideraciones pertinentes si se pretende evitar un uso indebido de estos procedimientos especiales, tal como se describe en el párrafo 11 anterior.

49. En los procesos internos que implican a personal funcionario, no se informa automáticamente a los supervisores sobre las investigaciones en curso; solo se les notifica que se están llevando a cabo investigaciones si es estrictamente necesario que tengan conocimiento de ello (por ejemplo, se informa a los supervisores cuando se considera necesario para fines de gestión). Se tiene especial cuidado en respetar la presunción de inocencia y preservar la dignidad y la reputación de los funcionarios mientras se llevan a cabo los procedimientos de investigación y disciplinario.

50. Los miembros tal vez deseen considerar si se les debería informar de las acusaciones, así como cuándo y en qué medida. Teniendo en cuenta los principios establecidos anteriormente, los miembros podrían decidir si se les debe informar al final del examen preliminar o al concluir la investigación. Al decidir cuándo se debería revelar la información pertinente, los miembros deberían tener en cuenta el mecanismo mediante el cual habría de llevarse a cabo el proceso disciplinario.

VII. Próximos pasos

51. Además de los procesos específicos de investigación y disciplinario, también tendrán que considerarse otros asuntos, observados en algunas de las aportaciones recibidas en relación con los procedimientos preliminares distribuidos de manera informal, a los que se hace referencia en el párrafo 7 del presente documento. Estos incluirían, por ejemplo, las disposiciones para conceder una licencia especial durante el proceso de investigación o disciplinario, el posible alcance de las medidas disciplinarias, las consignaciones presupuestarias para las actividades pertinentes (que se registrarán, por ejemplo, por las decisiones de los miembros sobre quién debería prestar apoyo en esos procedimientos desde una perspectiva jurídica, de investigación y administrativa).

52. Como también se ha observado anteriormente, es probable que la adopción de procedimientos para abordar acusaciones de falta de conducta por parte de un jefe ejecutivo requiera la modificación de varios instrumentos. Estos podrían incluir, entre otros, el mandato del Comité Consultivo de Supervisión de la FAO, la Carta de la OIG, las Directrices para Investigaciones de la FAO, las cláusulas modelo de la resolución de la Conferencia en la que se nombra al Director General, el contrato entre el Director General y la Organización, el Estatuto del Personal y las secciones del Manual administrativo relacionadas con las investigaciones y los asuntos disciplinarios, así como las políticas sobre acoso, fraude y corrupción, y protección del denunciante de irregularidades, por enumerar algunos. No obstante, antes de proceder a identificar específicamente los instrumentos afectados y proponer enmiendas, es necesario que los miembros adopten decisiones sobre los elementos de los procedimientos preliminares determinados en el presente documento. Asimismo, se precisará orientación de los miembros sobre si algún aspecto de estos procesos debería requerir la modificación de los *Textos fundamentales*.

53. Con la orientación solicitada, se elaborarán propuestas específicas de textos para que los miembros las examinen.

**INVESTIGACIÓN MODELO PARA PERSONAL
FUNCIONARIO**

DENUNCIA ENVIADA A LA OIG

ADMISIÓN

Eliminación de denuncias improcedentes, que constituyan un fraude o sean quejas generalizadas, evaluación de si cada una de las denuncias, a primera vista, describe una falta de conducta que esté incluida en el mandato de investigación de la OIG, e identificación de asuntos que otras oficinas de la FAO abordarían de manera más eficiente y eficaz.

La OIG decide cerrar el asunto o remitirlo a otra oficina.

La OIG decide realizar un examen preliminar.

EXAMEN PRELIMINAR

Proceso de recolectar, preservar, asegurar y evaluar las pruebas básicas a fin de determinar si existe un fundamento legítimo que justifique una investigación.

La OIG decide cerrar el asunto (por ejemplo, por infundado, haberse remitido a otra oficina o haber sido retirado)

La OIG decide abrir una investigación.

INVESTIGACIÓN

Proceso de recabar todas las pruebas razonablemente disponibles, tanto inculpatorias como exculpatorias, para establecer los hechos materiales; llegar a conclusiones sobre las acusaciones en cuestión; y formular una recomendación que, a su vez, la Organización utilizará para decidir las medidas que correspondan. Este proceso incluye entrevistas con el sujeto de la investigación y los testigos.

La OIG determina que las acusaciones no tienen fundamento.

La OIG determina que la acusación está fundamentada, prepara un informe de investigación en el que se resumen las conclusiones objetivas y presenta un análisis de dichas conclusiones para respaldar sus conclusiones y recomendaciones. El informe se presenta al Director General para que lo examine y adopte una decisión al respecto.

CONCLUSIONES REMITIDAS PARA QUE SE ADOPTE UNA DECISIÓN SOBRE EL INICIO DE UN PROCESO DISCIPLINARIO

**PROCESO DISCIPLINARIO MODELO PARA PERSONAL
FUNCIONARIO**

EXAMEN INICIAL Y RECOMENDACIONES PRELIMINARES

Examen del informe de investigación y de todas las pruebas a la luz de las normas y el nivel de exigencia probatoria aplicables.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la CSH, elaboradas en consulta con la LEG, el Director General decide que las sanciones no están justificadas y cierra el asunto. Los asuntos que requieren la adopción de medidas administrativas o de otro tipo se remiten a las oficinas pertinentes.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la CSH, formuladas en consulta con la LEG, el Director General decide si la sanción disciplinaria parece estar justificada y debería iniciarse un proceso disciplinario.

COMUNICACIÓN CON EL FUNCIONARIO EN CUESTIÓN Y PROCESO LEGAL CON TODAS LAS GARANTÍAS

Envío del informe, con la indicación de la medida disciplinaria propuesta, al funcionario en cuestión, que tiene cinco días para formular observaciones. Si se recibe una respuesta, el Director de la CSH puede, o bien por iniciativa propia o a petición del funcionario, debatir la respuesta con el funcionario.

EXAMEN Y DECISIÓN FINALES

Examen adicional del informe de investigación y de todas las pruebas, así como de las observaciones del funcionario en cuestión, a la luz de las normas y el nivel de exigencia probatoria aplicables. Consideración de la posibilidad de imponer la medida propuesta o una medida más severa o menos, anular la medida propuesta o suspender la medida hasta que se realice una investigación más exhaustiva.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la CSH, formuladas en consulta con la LEG, así como las observaciones del funcionario en cuestión, el Director General decide que las sanciones disciplinarias no están justificadas y cierra el asunto. Los asuntos que requieren la adopción de medidas administrativas o de otro tipo se remiten a las oficinas pertinentes.

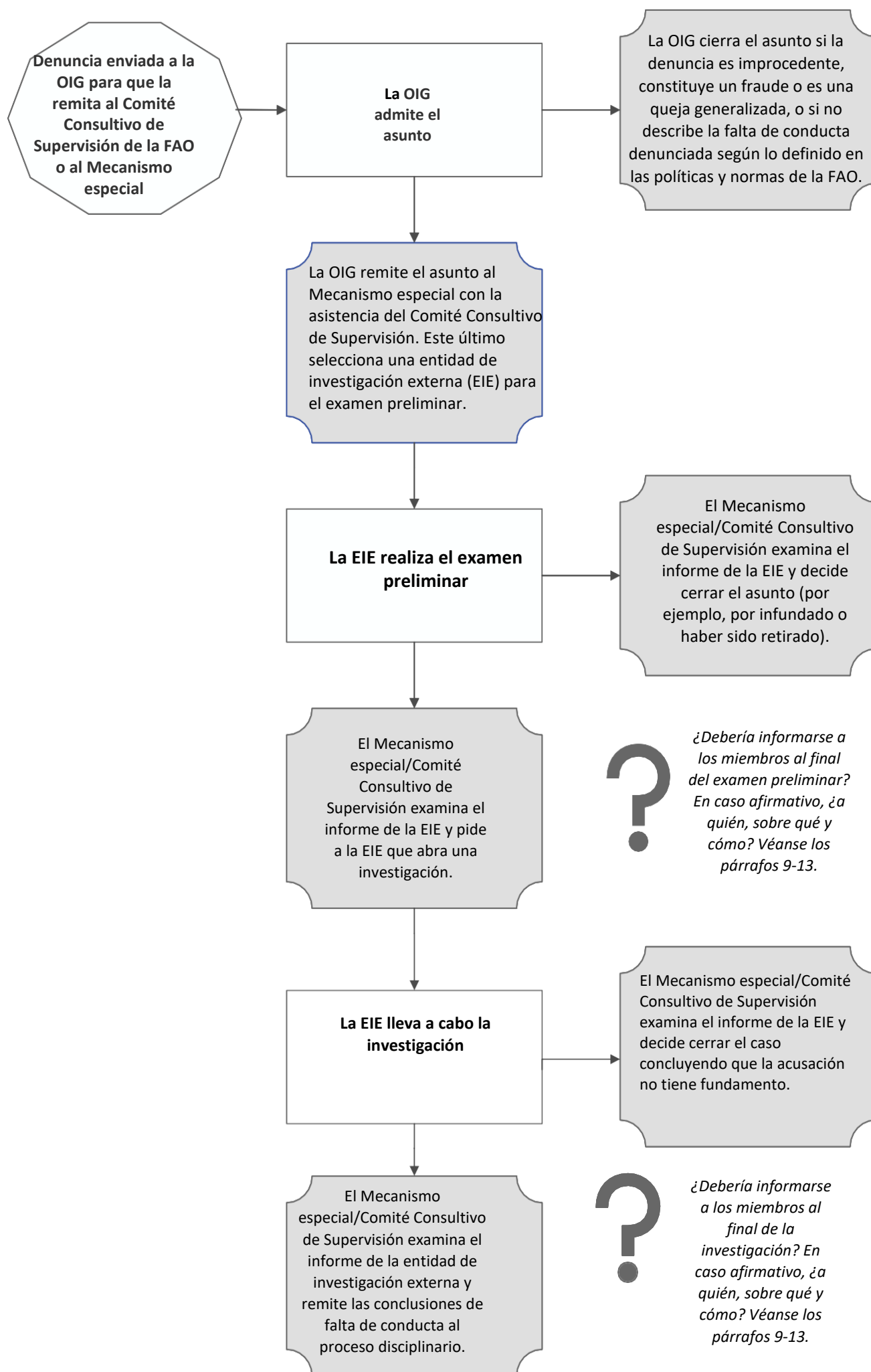
Teniendo en cuenta las recomendaciones de la CSH, formuladas en consulta con la LEG, el Director General decide imponer una medida disciplinaria y confirma la medida que se ha de aplicar.

DERECHO DE APELACIÓN

El funcionario puede decidir presentar un recurso de apelación contra la imposición de una medida disciplinaria. La presentación de un recurso de apelación no evita que la medida se aplique.

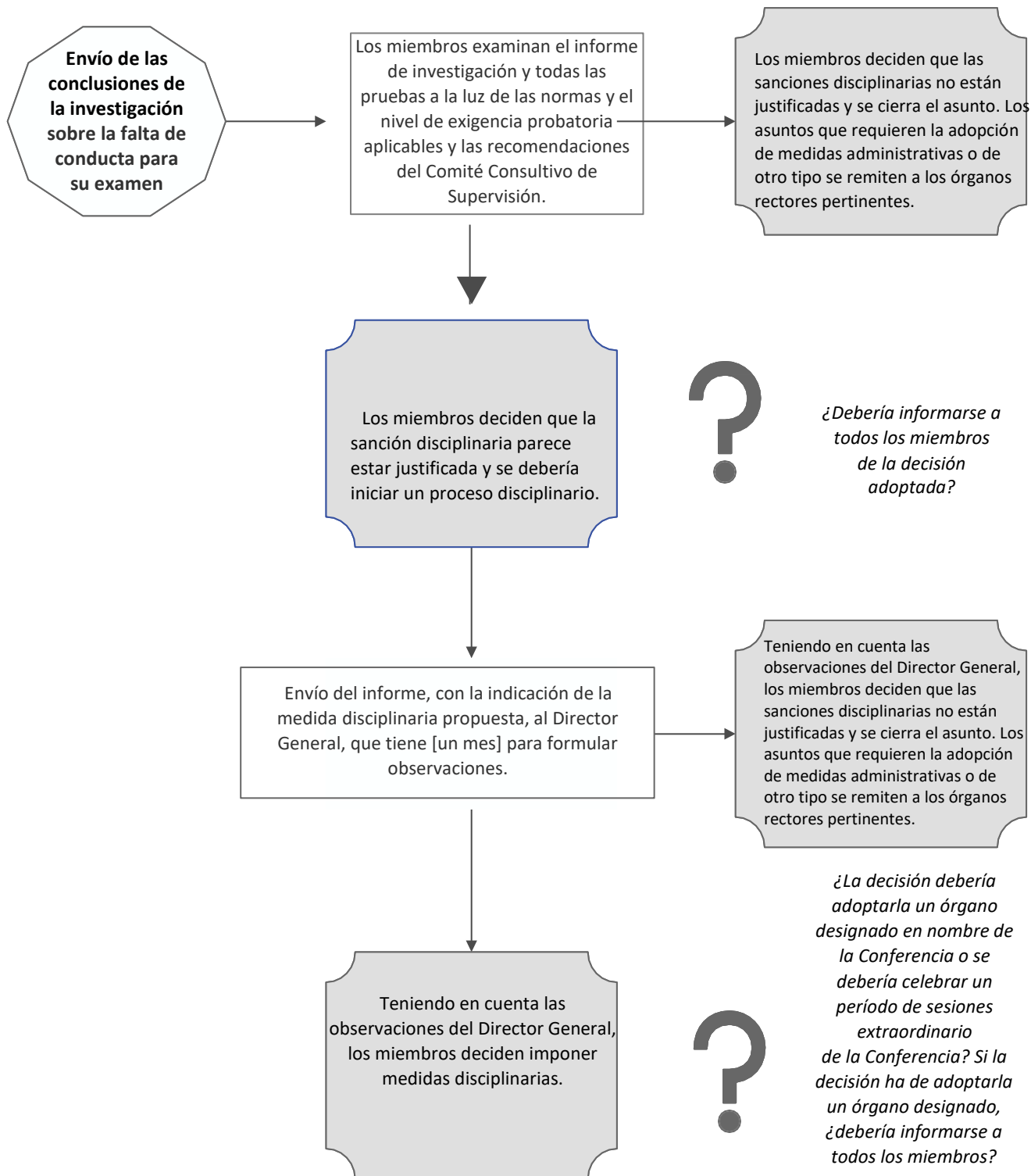
Teniendo en cuenta el informe del Comité de Apelaciones, el Director General decide modificar o cancelar la medida y adopta medidas correctivas apropiadas

Teniendo en cuenta el informe del Comité de Apelaciones, el Director General decide mantener la medida y el funcionario tiene derecho a apelar la decisión ante el TAOIT para obtener una decisión vinculante.





¿Cómo deberían participar los miembros en el proceso disciplinario? Véanse los párrafos 9-13 y 38-42. Las referencias a los “miembros” que figuran a continuación se refieren al órgano seleccionado por los miembros para llevar a cabo el proceso disciplinario. ¿Quién debería prestar asistencia a los miembros en este proceso?



La decisión de imponer una medida disciplinaria será una “decisión final” y el Director General tendrá el derecho de presentar una demanda directamente en el Tribunal Administrativo de la OIT. La presentación de un recurso de apelación no evita que la medida se aplique.