

**FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN EN LAS
ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

*John D. Fox
Wolfgang Münch
Khalil Issa Othman*

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2000**

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
ACRÓNIMOS		4
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ..		6
I. INTRODUCCIÓN	1 - 8	9
II. ASPECTOS DESTACADOS DE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	9 - 24	11
A. Necesidad de realizar investigaciones	9 - 10	11
B. Alcance y tipos de investigaciones	11 - 14	11
C. Sostenimiento de casos a las autoridades nacionales	15 - 16	12
D. Fragmentación de la responsabilidad por las investigaciones ...	17 - 21	13
E. Disposiciones institucionales para las dependencias de investigación	22 - 24	15
III. REQUISITOS IMPORTANTES PARA LAS INVESTIGACIONES	25 - 39	17
A. Marco jurídico y de procedimiento	26 - 27	17
B. Mandato	28 - 31	17
C. Independencia operacional	32 - 33	18
D. Firme apoyo del jefe ejecutivo	34 - 35	20
E. Investigadores calificados	36 - 39	21
IV. CUESTIONES PRINCIPALES	40 - 78	23
A. Normas y procedimientos comunes	41 - 46	23
B. Participación de la administración en las investigaciones	47 - 53	25

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. (continuación)		
C. Satisfacción de la necesidad de una capacidad profesional de investigación	54 - 66	28
D. Financiación de las investigaciones en organizaciones pequeñas	67 - 70	31
E. Necesidad de adoptar medidas preventivas a fin de reducir la vulnerabilidad	71 - 75	33
F. Cooperación entre organismos	76 - 78	34

Anexos

I. Breve descripción de la capacidad de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas		36
II. Extracto del manual de auditoría interna de la OMM: principios para la realización de investigaciones		46
III. "Normas de calidad" del Grupo del Banco Mundial		48
IV. Ejemplos de conducta insatisfactoria que ha sido investigada y que ha desembocado en medidas disciplinarias en el PNUD, el FNUAP y la UNOPS ..		50

ACRÓNIMOS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AI	Oficina de Auditoría Interna (del OIEA)
AUD	Oficina del Inspector General (de la FAO)
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
DAID	Departamento de Auditoría e Inspección (del OOPS)
DCI	Dependencia Común de Inspección
DPKO	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
EAO	Oficina de Evaluación de Programas, Auditoría y Examen de la Gestión (de la OACI)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FLETC	Centro Federal de Formación en Aplicación de la Ley
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IAIS	Servicio de Auditoría Interna e Investigación (de la OMM)
IAO	Oficina de Auditoría Interna y Supervisión (de la OMS)
IAOD	División de Auditoría Interna y Supervisión (de la OMPI)
IAS	Servicio de Auditoría Interna (de la UPU)
IAU	Unidad de Auditoría Interna (de la OIT)
IGO	Oficina del Inspector General (del ACNUR)
IOS	Sección de Control Interno (de la OMI) y Servicio de Control Interno (de la UNESCO)
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OAPR	Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento (del PNUD)
ODG/OIO	Oficina de Supervisión Interna y Evaluación adscrita a la Oficina del Director General (de la ONUDI)
OEDI	Oficina del Inspector General (del PMA)
OIA	Oficina de Auditoría Interna (del UNICEF)

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
ONUFI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
ORH	Oficina de Recursos Humanos (del PNUD)
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna (de las Naciones Unidas)
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SI/OSSI	Sección de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna
SIE	Servicio de Inspección y Evaluación (del ACNUR)
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNHQ	Sede 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

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Objetivo:

Reforzar la capacidad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para satisfacer la necesidad de realizar investigaciones.

CONCLUSIONES

- A. Aunque la función de investigación se ha convertido en un factor importante de la supervisión interna EN la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, esta función es relativamente nueva en el Sistema, por lo que habrá que abordar y resolver algunas cuestiones importantes (párr. 1).
- B. Entre los aspectos importantes de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas figuran los siguientes:
1. Se necesita una función de investigación eficaz para impedir las infracciones, garantizar la debida rendición de cuentas y mantener la confianza de los Estados Miembros y demás participantes en la integridad de las organizaciones que apoyan (párrs. 9 y 10).
 2. Aunque las investigaciones se centran en el fraude y la corrupción, también abarcan una amplia gama de otros casos y pueden afectar a personas que no pertenecen a las secretarías de las organizaciones (párrs. 13 y 14).
 3. El sometimiento de casos de investigación a las autoridades nacionales puede producir un fuerte efecto disuasivo, pero hay razones para proceder con cautela a este respecto (párrs. 15 y 16).
 4. Se advierte una fragmentación de la responsabilidad en la función de investigación dentro de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (párrs. 17 a 21).
 5. Existen diferencias importantes entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en lo que se refiere a la ubicación y los procedimientos de presentación de informes de las dependencias a las que se ha encomendado específicamente la realización de investigaciones (párrs. 22 a 24).
 6. Las oportunidades para una cooperación más eficaz entre los organismos en lo referente a la función de investigación han aumentado gracias a la Conferencia de Investigadores de las Organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales que se celebra todos los años y que fue iniciada por la OSSI en 1999 (párrs. 76 a 78).

C. Los requisitos para las investigaciones incluyen:

1. Un marco jurídico y de procedimiento establecido (párrs. 26 y 27).
2. Un mandato claro, con indicación de las competencias y las atribuciones (párrs. 28 a 31).
3. Independencia operacional (párrs. 32 y 33).
4. Firme apoyo del Jefe Ejecutivo de la organización (párrs. 34 y 35).
5. Investigadores calificados (párrs. 36 a 39).

D. Entre las principales cuestiones que deben abordarse con respecto a la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas figuran las siguientes:

1. Normas y procedimientos comunes para llevar a cabo las investigaciones (párrs. 41 a 46).
2. Formación de los administradores de programas y de funciones de apoyo administrativo para que puedan participar en las investigaciones (párrs. 47 a 53).
3. Satisfacción de la necesidad de acceso a una capacidad de investigación profesional (párrs. 54 a 66).
4. Opciones de las organizaciones pequeñas para la financiación del acceso a investigadores con formación y experiencia profesional (párrs. 67 a 70).
5. Necesidad de medidas preventivas para reducir la vulnerabilidad a las infracciones mediante el recurso a las investigaciones proactivas y las enseñanzas deducidas de las investigaciones realizadas (párrs. 71 a 75).
6. Cooperación entre organismos en lo referente a la función de investigación (párrs. 76 a 78).

RECOMENDACIONES

1. Normas y procedimientos comunes

La Tercera Conferencia de Investigadores de las Organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales que se celebrará en 2001 deberá adoptar disposiciones para elaborar y aprobar un conjunto de normas y procedimientos comunes para la realización de investigaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (párrs. 41 a 46).

2. Formación de los administradores

Los jefes ejecutivos de las organizaciones deberán velar por que los administradores que participan en las investigaciones dispongan de formación suficiente en cuanto al uso de las normas y los procedimientos establecidos para la realización de investigaciones (párrs. 47 a 53).

3. Satisfacción de la necesidad de una capacidad profesional de investigación

Cada jefe ejecutivo deberá trazar un perfil de riesgos de su organización como primera base para remitir al órgano legislativo pertinente un informe sobre la necesidad de la organización de tener acceso a investigadores con formación y experiencia profesional. En ese informe deberán indicarse las medidas que el jefe ejecutivo recomendaría para satisfacer esa necesidad (párrs. 54 a 66).

4. Opciones para financiar el acceso de las organizaciones pequeñas a una capacidad profesional de investigación

Los jefes ejecutivos de las organizaciones pequeñas deberán presentar a sus órganos legislativos pertinentes diversas opciones para la financiación del acceso de sus organizaciones a investigadores con formación y experiencia profesional, como, por ejemplo, el uso de servicios comunes y/o servicios externos (en particular dentro del sistema de las Naciones Unidas) (párrs. 67 a 70).

5. Medidas preventivas basadas en las investigaciones proactivas y las enseñanzas deducidas

Los jefes ejecutivos deberán velar por que los programas de trabajo de las dependencias de investigación comprendan la elaboración de medidas preventivas basadas en las investigaciones proactivas y en las enseñanzas deducidas de las investigaciones terminadas (párrs. 71 a 75).

6. Conferencias de investigadores de las Naciones Unidas

Las conferencias de investigadores de las organizaciones de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales deberán seguir promoviendo las oportunidades, en particular las que se presentan fuera del Sistema, a fin de impulsar la cooperación entre organismos en lo referente a la función de investigación en esferas tales como las señaladas en el informe (párrs. 76 a 78).

I. INTRODUCCIÓN

1. Aunque la función de investigación se ha convertido en un factor cada vez más importante de la supervisión interna para la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, todavía se encuentra en gran medida en la fase de desarrollo, ya que aún quedan por resolver varias cuestiones. El objetivo del presente informe es abordar esas cuestiones y formular recomendaciones con el fin de mejorar la capacidad de las organizaciones del Sistema para satisfacer la necesidad de investigaciones.
2. En un informe anterior de la Dependencia Común de Inspección (DCI) titulado "Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas"¹ se examinó la gama completa de las funciones de supervisión en las organizaciones del Sistema y se formularon recomendaciones para mejorar su eficacia. La preparación de ese informe puso de manifiesto que la función de investigación en el Sistema se encontraba aún en la fase de desarrollo y que era preciso un examen más exhaustivo de dicha función.
3. El alcance del presente informe abarca todo el sistema: las Naciones Unidas, sus fondos y programas, los organismos especializados y el OIEA. Con el fin de reunir la información necesaria, a principios de marzo de 2000 se envió un cuestionario a las organizaciones del Sistema.
4. Servían de complemento al cuestionario amplias entrevistas con funcionarios de algunas organizaciones, que se celebraron principalmente en abril y mayo de 2000. Los funcionarios entrevistados desempeñaban una amplia gama de responsabilidades en las esferas jurídica, de presupuesto, de recursos humanos y de auditoría interna y externa, además de los funcionarios encargados específicamente de llevar a cabo las investigaciones. Entre los entrevistados figuraban funcionarios de las Naciones Unidas, tanto de la Sede en Nueva York como de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN), así como de varios fondos y programas de las Naciones Unidas y organismos especializados en Nueva York, Ginebra, Roma y Nairobi. Como habíamos previsto planificar nuestra misión a Nairobi, la obtención de una perspectiva concreta de la función de investigación contribuyó poderosamente a la preparación del presente informe. Aunque el Banco Mundial no es un organismo participante de la DCI, los funcionarios del Banco Mundial suministraron, útilmente, importante información de antecedentes durante las entrevistas celebradas en Washington, D.C.
5. Durante la recopilación de datos sobre los numerosos casos investigados en las distintas organizaciones, tropezamos con serias dificultades. Nos sorprendieron las importantes diferencias que existían entre los casos señalados. No obstante, el examen de los datos presentados en las respuestas al cuestionario y las entrevistas que mantuvimos con los profesionales de supervisión que participaban en las investigaciones pusieron claramente de manifiesto que los datos tenían que ser tratados con cautela, en particular para fines comparativos. Los datos recibidos no eran comparables por razones tales como:

¹ A. T. Abraszewski, J. D. Fox, S. Kuyama y K. I. Othman, "Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/98/2, transmitido a la Asamblea General de las Naciones Unidas como documento A/53/171 de 9 de julio de 1998.

- La competencia de las dependencias que llevan a cabo las investigaciones varía en función de las distintas organizaciones. Así, las acusaciones de acoso sexual son investigadas de distinto modo por los profesionales de la gestión de recursos humanos, los profesionales de la investigación o los altos directivos designados.
- Por lo general, los datos presentados se referían únicamente a los casos examinados por las dependencias de supervisión. Así, en todas las comunicaciones, salvo por lo que respecta a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, se omitían los casos examinados por las dependencias de investigación de los servicios de seguridad.
- Las organizaciones utilizan criterios diferentes para llevar el registro de las investigaciones. Así, para una organización los casos "cerrados" pueden significar que se ha determinado la culpabilidad o la inocencia, mientras que para otra también pueden incluir los casos cerrados por razones diversas (traslado a otra oficina, facilitación de la información solicitada, información insuficiente, etc.).

6. Llegamos a la conclusión de que la presentación tabular de los datos relativos a los casos que nos comunicaron las organizaciones no servía de mucho y, en realidad, esa labor no parece justificarse habida cuenta de la sensibilidad de la cuestión. Un objetivo apropiado en lo sucesivo podría consistir en que las organizaciones idearan y aplicaran un proceso de notificación que permitiera obtener datos suficientemente comparables sobre los casos investigados y las medidas adoptadas al respecto. Sin embargo, todo intento de hacerlo ahora entraña el peligro de destinar los limitados recursos de que se dispone actualmente para la función de investigación a lo que probablemente sería una labor infructuosa que requiere mucho tiempo. Serviría mejor a los intereses del Sistema en la etapa actual abordar las cuestiones individualizadas en el presente informe y aplicar las recomendaciones correspondientes. Se establecería así también una base más prometedora para la notificación efectiva, en todo el sistema, de las investigaciones que se realicen en el futuro.

7. En los capítulos II y III se facilita información básica para el informe mediante una reseña de los aspectos destacados de la función de investigación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de los requisitos importantes para poder realizar investigaciones eficaces. En el capítulo IV, que constituye el meollo del informe, se abordan las principales cuestiones que guardan relación con el desarrollo de esta importante función de supervisión en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Las cuestiones examinadas en el capítulo IV sirven de base a las recomendaciones presentadas en el resumen.

8. Expresamos nuestro reconocimiento a las numerosas personas que aportaron de buen grado sus conocimientos periciales a la preparación del presente informe, así como a quienes encontraron tiempo en sus agendas cargadas para responder a nuestro cuestionario o reunirse con nosotros para celebrar las entrevistas. Hemos contraído una especial deuda de gratitud con los profesionales de investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA), quienes nos prestaron un asesoramiento sumamente valioso en la planificación del presente informe y se tomaron el tiempo para examinar y comentar el proyecto de cuestionario. Los funcionarios de enlace de la DCI en las organizaciones y el jefe de administración de la ONUN fueron sumamente eficientes y útiles en la organización de los arreglos para nuestras entrevistas, por lo que les estamos muy reconocidos.

II. ASPECTOS DESTACADOS DE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

A. Necesidad de realizar investigaciones

9. Un alto funcionario al que entrevistamos para el presente informe manifestó su sorpresa, cuando asumió el cargo, al observar que se hacía muy poco para poner fin a numerosas contravenciones cometidas por el personal y que el único riesgo al que se exponían esas personas al cometer actos ilícitos era el de perder su empleo. Afortunadamente, se reconoce cada vez más en el Sistema la posibilidad de que una organización sea objeto de infracciones por parte de su personal y por personas ajenas a ella que suministran bienes y servicios, así como la preocupación por la existencia de tal posibilidad. Así pues, existe ahora un mayor reconocimiento de la necesidad de disponer de una capacidad de investigación eficaz para detectar e impedir esas infracciones.

10. El reconocimiento de la necesidad de una capacidad de investigación ha formado parte integrante del creciente interés por una supervisión efectiva que se observa en el sistema de las Naciones Unidas desde hace varios años. Ello refleja un nuevo realismo en cuanto a la necesidad de medidas activas para garantizar la debida rendición de cuentas e impedir las infracciones. También constituye un requisito práctico para mantener la confianza de los Estados Miembros y demás participantes en la integridad de las organizaciones a las que se les pide presten su apoyo financiero, político y sustantivo.

B. Alcance y tipos de investigaciones

11. Las investigaciones a que se hace referencia en el presente informe pueden ser reactivas o proactivas. Las investigaciones reactivas se inician en respuesta a acusaciones, informes o incidentes. El mandato para las investigaciones reactivas figura, por ejemplo, en la resolución 48/218 B de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 12 de agosto de 1994, en la que, entre otras cosas, se pide a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que investigue "los informes de violaciones de los reglamentos, reglamentaciones y publicaciones administrativas pertinentes de las Naciones Unidas..."². Las investigaciones proactivas entrañan 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 ilícitos. Volviendo a las Naciones Unidas, el mandato para las investigaciones proactivas figura en el Boletín del Secretario General sobre el "Establecimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna"³. En dicho mandato se pide que se investiguen "los sectores de los programas en los que pueden cometerse actos fraudulentos y otras violaciones" en cuanto base para formular recomendaciones sobre "medidas correctivas para reducir al mínimo el riesgo de que se cometan tales violaciones".

² "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", A/RES/48/218 B, 12 de agosto de 1994, inciso iv) del apartado c) del párrafo 5.

³ ST/SGB/273, de 7 de septiembre de 1994, párr. 17.

12. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se llevan a cabo ambos tipos de investigaciones, pero se hace hincapié sobre todo en las investigaciones reactivas. Por consiguiente, el presente informe se centra en las investigaciones reactivas, aunque también aborda la necesidad de investigaciones proactivas y recomienda que se preste atención a esta necesidad (véanse la recomendación N° 5 del Resumen y los párrafos 71 a 75 infra).

13. Aunque las investigaciones realizadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se concentran principalmente en el fraude y la corrupción, también abarcan una amplia gama de infracciones que no tienen consecuencias financieras directas, tales como el robo de bienes personales, el abuso de autoridad, la no observancia de las normas de conducta éticas, el acoso sexual, las agresiones e incluso el homicidio. El documento que figura en el anexo IV ilustra la gran variedad de investigaciones posibles en una organización.

14. El alcance de las investigaciones en el sistema de las Naciones Unidas no se limita al personal de las secretarías de las organizaciones. Las investigaciones también pueden hacerse extensivas a partes externas, como contratistas o consultores que prestan servicios y empresas que suministras mercancías. A su vez, ello significa que las investigaciones pueden realizarse dentro del marco normativo, tanto civil como penal, del país anfitrión correspondiente, además de las normas, reglamentaciones y publicaciones administrativas pertinentes de las organizaciones de las Naciones Unidas.

C. Sometimiento de casos a las autoridades nacionales

15. Hemos comprobado que las prácticas varían en función de las organizaciones y que existe una amplia diversidad de opiniones entre los funcionarios encargados en lo que se refiere al sometimiento de casos a las autoridades nacionales. Muchas organizaciones abrigan serias dudas en cuanto a ese proceder por las razones siguientes:

- La mala publicidad que tal acción pueda suscitar, en especial cuando la importancia del caso no es grande;
- Los gastos conexos, que pueden ser considerables, por lo que se refiere al tiempo que el personal tiene que dedicar a establecer y facilitar pruebas y testimonios;
- La necesidad de revelar información posiblemente confidencial o embarazosa;
- Graves demoras en los procesos judiciales de la jurisdicción nacional que pueden bloquear la acción interna de una organización -que pudiera ser urgentemente necesaria- sobre un caso;

- Las incertidumbres de los procesos judiciales en algunas jurisdicciones nacionales que podrían llevar a la absolución de un funcionario acusado y comprometer así la capacidad de ganar la causa contra ese funcionario por destitución sumaria con arreglo al proceso de administración de justicia de una organización⁴;
- Acusadas diferencias en la severidad del código penal entre las jurisdicciones nacionales; y
- La mera posibilidad de formular indirectamente una amenaza de procesamiento penal por vía diplomática, sin someter efectivamente el caso a las autoridades nacionales, puede en algunos casos ayudar mejor a recuperar las pérdidas⁵.

16. No obstante, muchos funcionarios, aun cuando no ponen en duda la necesidad de prestar la debida consideración a esos posibles efectos negativos del sometimiento de casos a las autoridades nacionales, insisten en señalar que el efecto disuasivo compensa normalmente las posibles consecuencias negativas. En algunas organizaciones, generalmente las que realizan importantes actividades sobre el terreno, ésa es la opinión que, según se afirma, mantienen energicamente los jefes ejecutivos. Quienes suscriben esta opinión subrayan la importancia de transmitir un mensaje al personal y a quienes comercian con las organizaciones de las Naciones Unidas en el sentido de que no se tolerarán actos corruptos y que se hará recaer en los culpables todo el peso de la ley. Otros de los beneficios que mencionan esas personas es la recuperación de bienes o el reembolso por las pérdidas sufridas, la transparencia en cuanto al propósito, la determinación inequívoca de culpabilidad o inocencia y, con frecuencia, un proceso más rápido que el del sistema de justicia interna.

D. Fragmentación de la responsabilidad por las investigaciones

17. Salvo por lo que respecta al OIEA y a la Organización Meteorológica Mundial (OMM), ninguna organización del sistema de las Naciones Unidas asigna íntegramente a una sola entidad interna la responsabilidad por la función de investigación⁶. Además, no siempre es clara la división de responsabilidades entre las distintas entidades a las que se confía esta función. Un buen ejemplo de tal fragmentación puede observarse en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Aunque existe un Inspector General que hace las veces

⁴ Cabe señalar sin embargo que el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ha dictaminado que la absolución pronunciada por un tribunal nacional no es razón suficiente para que prospere un recurso de un funcionario contra su destitución sumaria. Fallo del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas N° 436 (caso N° 457: Wiedl contra el Secretario General de las Naciones Unidas, 9 de noviembre de 1988).

⁵ Cabe señalar a este respecto que puede necesitarse la condena en una jurisdicción nacional para recuperar las pérdidas mediante el embargo de los bienes del culpable.

⁶ En algunas organizaciones, los nuevos mandatos para las investigaciones parecen centralizar la responsabilidad, pero en otros documentos la responsabilidad por los aspectos de la función de investigación, se asigna también a otras dependencias como, por ejemplo, en las Naciones Unidas y la OMS (véanse, respectivamente, las notas 19 y 22 de pie de página).

de enlace principal para las investigaciones, éstas también pueden ser efectuadas por los jefes de las oficinas interesadas, los jefes de las diversas divisiones de apoyo administrativo, la Sección de Auditoría del ACNUR y la Sección de Investigaciones de la OSSI (SI/OSSI), así como también mediante "otros recursos que se consideren apropiados"⁷.

18. Los servicios de seguridad de las organizaciones de las Naciones Unidas desempeñan un papel con respecto a las investigaciones a pesar de que sus mandatos no se centran ciertamente en la función de investigación. Entrevistamos a altos funcionarios de los servicios de seguridad en la Sede de las Naciones Unidas, la ONUN y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma para determinar hasta qué punto participan los servicios de seguridad en las investigaciones. Aunque su finalidad principal estriba en garantizar, en un sentido preventivo, la seguridad física de las personas y los bienes, esos servicios también investigan los casos de infracciones y, al menos algunos de ellos, cuentan con dependencias de investigación dedicadas a tal fin. Los incidentes investigados se relacionan, en la mayoría de los casos, con robos de bienes, pero los servicios también participan en al menos ciertas investigaciones de fraude y corrupción.

19. En la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la línea divisoria entre el Servicio de Seguridad y la SI/OSSI en lo referente a las investigaciones es relativamente clara, como también lo es en el caso de las entidades equivalentes en la FAO. Sin embargo, el Servicio de Seguridad y Vigilancia en la ONUN parece desempeñar un papel más amplio que el de otros servicios similares del sistema de las Naciones Unidas. Habida cuenta de la situación en materia de seguridad en la zona de Nairobi, sus responsabilidades van más allá del complejo de la ONUN y requieren un enlace sistemático con la policía local, a la par que el apoyo de ésta. Ese Servicio ha participado en investigaciones relacionadas principalmente con robos. Por otra parte, además de servir a las Naciones Unidas, sus integrantes también prestan servicios a las muchas otras organizaciones de las Naciones Unidas que mantienen oficinas en Nairobi, y algunas de ellas han solicitado asistencia en casos relacionados con el fraude y la corrupción. No obstante, incluso por lo que respecta a Nairobi, la relación entre los servicios de seguridad y otras dependencias con responsabilidades en materia de investigación parece basarse en el apoyo mutuo y da buenos resultados en la práctica, a pesar de cierta superposición en las actividades relacionadas con las investigaciones.

20. En la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas los oficiales administrativos -incluidos los administradores de los programas interesados y los encargados de las funciones de apoyo administrativo, en especial los que se ocupan de la gestión de recursos humanos-, están autorizados, e incluso obligados, a llevar a cabo investigaciones. Si bien el papel de los diversos oficiales administrativos en la realización de las investigaciones puede ser apropiado e inevitable, se trata de una cuestión que se examinará separadamente en la sección B del capítulo IV.

⁷ "Focal Point for Investigation", Inter-Office and Field Office Memorandum from the High Commissioner to all staff members at headquarters and in the field, UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97, 14 de noviembre de 1997; y folleto del ACNUR titulado "Oficina del Inspector General" (sin fecha).

21. Otro factor que contribuye a la fragmentación de la responsabilidad por la función de investigación es el requisito de muchas organizaciones de un tratamiento especial, con frecuencia a cargo del encargado de la gestión de recursos humanos, para las investigaciones relacionadas con casos de presunto acoso sexual. Ello se debe al hecho de que el problema del acoso sexual se ha abordado con frecuencia en instrumentos legislativos y publicaciones administrativas específicas.

E. Disposiciones institucionales para las dependencias de investigación

22. Las dependencias de investigación independientes, dotadas de investigadores con formación y experiencia profesional, constituyen la excepción más bien que la regla en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (cuadro 1). La Sección de Investigaciones de la OSSI es el único ejemplo claro de una dependencia separada, aunque cabe afirmar que la Oficina del Inspector General del PMA (OEDI) es también esencialmente una dependencia de investigación separada⁸. En la mayoría de las demás organizaciones la función de investigación se encomienda a una dependencia de supervisión interna, a la que también incumbe la responsabilidad por una parte o la totalidad de las demás funciones de supervisión interna (auditoría, inspección, evaluación, vigilancia). Es lo que ocurre en todos los organismos especializados y en el OIEA. Por lo que respecta a los fondos y programas de las Naciones Unidas, ocurre lo mismo en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Los restantes fondos y programas recurren a la Sección de Investigación de la SI/OSSI⁹.

23. En todos los casos, los funcionarios o las dependencias encargados de las investigaciones responden directamente ante el jefe ejecutivo de la organización o ante un director general de la supervisión interna, por ejemplo, a un Inspector General, quien responde directamente ante el jefe ejecutivo. En muchas organizaciones, en las disposiciones pertinentes de los mandatos se pide a los Estados Miembros del órgano legislativo apropiado o a otros Estados Miembros que reciban sea directamente, o en forma no modificada, del jefe ejecutivo de la organización el informe anual resumido sobre las actividades de supervisión interna y los informes sobre distintas cuestiones que prepara el jefe de la supervisión interna¹⁰. Por lo que respecta a la FAO,

⁸ El Inspector General del PMA se encarga tanto de las investigaciones como de las inspecciones. Sin embargo, parece que las inspecciones que realiza el Inspector General sirven esencialmente como investigaciones proactivas.

⁹ El papel de la SI/OSSI respecto de los fondos y programas que cuentan con su propia capacidad de investigación interna es una cuestión que aún está siendo examinada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁰ Aunque la publicación de informes de supervisión interna sobre distintas cuestiones es práctica corriente en las Naciones Unidas, los jefes de supervisión interna de otras organizaciones no han seguido, por iniciativa propia, la práctica de transmitir dichos informes a los órganos legislativos. En cambio el Jefe de Auditoría Interna y Supervisión de la OMS publicó en 1999 un informe sobre "Evaluación de las unidades de apoyo administrativo", pero lo hizo en respuesta a una solicitud formulada en una resolución del Consejo Ejecutivo (EB 103.R6).

la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por ejemplo, en los mandatos para los directores de las dependencias pertinentes se pide a esos funcionarios que presenten informes anuales resumidos sobre las actividades de supervisión interna y envíen los informes sobre su labor que consideren apropiados a sus respectivos órganos legislativos y, en el caso de la FAO, también a otros Estados Miembros interesados¹¹.

24. Las dependencias y funcionarios de investigación del Sistema en su mayoría están centralizados y situados en las sedes, aunque su personal debe viajar con frecuencia a localidades sobre el terreno para llevar a cabo su labor, como sucede por ejemplo en el caso del PMA, el ACNUR y el UNICEF. En cambio, la Dirección de Investigaciones de la OSSI tiene un pequeño núcleo de funcionarios en Nairobi, en gran medida para reducir el costo de las investigaciones referentes a las numerosas organizaciones que mantienen operaciones en Nairobi y otros lugares de África. Sin embargo, la dirección de la SI/OSSI sigue centralizada en la Sede de las Naciones Unidas. Aunque la Oficina del Inspector General en la FAO (AUD) mantiene un enfoque integrado, hay cuatro auditores (con experiencia de investigación de diverso grado) en las principales regiones fuera de la sede. La OMS tiene dos auditores en Washington, D.C., cuya labor abarca la Oficina Regional para las Américas, si bien informan directamente al Jefe de Auditoría Interna y Supervisión en la sede.

¹¹ Para el mandato del Jefe de Auditoría Interna y Supervisión de la OMS, véase la Circular de información N° 69 sobre la "Oficina de Auditoría Interna y Supervisión (IAO)" (IC/96/69 de 12 de diciembre de 1996) y la norma de gestión financiera 117.4 de la Organización Mundial de la Salud. Para el mandato del Auditor Interno Jefe de la OIT, véase la norma de gestión financiera 14.10 de la OIT. La Carta de la Oficina del Inspector General de la FAO está redactada en la parte pertinente como sigue: "La Oficina del Inspector General comunicará los resultados de su trabajo y formulará recomendaciones a la Administración para la adopción de medidas, con copia al Director General y al Auditor Externo. A discreción del Inspector General, cualquiera de tales informes podrá someterse también al Comité de Finanzas junto con las observaciones del Director General al respecto y facilitarse a otros Estados miembros interesados [el subrayado es nuestro]". Véase el Boletín del Director General N° 2000/11, 1° de febrero de 2000, párr. 13.

III. REQUISITOS IMPORTANTES PARA LAS INVESTIGACIONES

25. Al considerar la respectiva capacidad de investigación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es útil examinar brevemente algunos importantes requisitos que deben satisfacerse para el eficaz desempeño de la función de investigación. En la medida en que algunos de estos requisitos no se cumplen, se examinan más adelante en el capítulo siguiente.

A. Marco jurídico y de procedimiento

26. La investigación es en muchos aspectos una tarea de índole jurídica y, como tal, debe realizarse dentro de un marco jurídico apropiado. Este requisito se satisface cabalmente en el sistema de las Naciones Unidas. El marco jurídico necesario queda definido por la Carta de las Naciones Unidas -y los instrumentos básicos equivalentes de las demás organizaciones-, así como por las resoluciones y decisiones pertinentes de los órganos legislativos y los reglamentos, reglamentaciones y publicaciones administrativas pertinentes. También contribuyen a este marco jurídico las distintas formas de aplicar e interpretar estos documentos en casos concretos mediante el funcionamiento de los procesos para la administración de justicia en las organizaciones. Además, las organizaciones pueden recurrir a los sistemas judiciales de los Estados Miembros, que tienen sus propios marcos jurídicos definidos.

27. Un marco jurídico es necesario pero no suficiente para que las investigaciones se lleven a cabo adecuadamente; también se requiere un conjunto de normas y procedimientos establecidos y reconocidos que constituya la base para evitar prácticas arbitrarias a fin de que las investigaciones se lleven a cabo de manera coherente, profesional, imparcial, escrupulosa y oportuna¹². No existen en la actualidad normas y procedimientos comunes convenidos oficialmente para la realización de investigaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La necesidad de contar con tales normas y procedimientos se analiza en la sección A del capítulo siguiente.

B. Mandato

28. A fin de tener la legitimidad necesaria para el eficaz desempeño de su labor y garantizar la debida rendición de cuentas, las personas encargadas de la función de investigación deben disponer de un mandato proveniente de una fuente reconocida, mandato que debe entenderse ampliamente en las organizaciones. Estos mandatos resultan más útiles si en ellos figura una clara indicación de las atribuciones específicas que ejercer en la realización de las investigaciones, por ejemplo el derecho a iniciar las investigaciones sin impedimentos, el libre acceso a los funcionarios y la plena colaboración de éstos, el derecho a inspeccionar los archivos de computadora y otros archivos, la aplicación de medidas de vigilancia, la especificación de los requisitos de las debidas garantías procesales. También han de indicarse las competencias - geográfica, institucional, tipos de casos- en cuyo marco existen estas atribuciones y las condiciones en que se ejercen.

¹² Este útil conjunto de objetivos para las investigaciones figura en Grupo del Banco Mundial, Business Ethics and Integrity Office, "Standards and procedures for inquiries and investigations", Draft Rev.1.1, 29 de mayo de 2000, pág. 1.

29. Si bien la realización de investigaciones no es una tarea nueva en las organizaciones de las Naciones Unidas, no fue sino hasta mediados del decenio de 1990 que se empezó a prestar atención con seriedad a esta función en el Sistema. Con el nuevo acento que se pone en ella, la función de investigación se considera cada vez más como una parte necesaria e importante de la supervisión interna. En consecuencia, ahora se incluye en los mandatos de los mecanismos de supervisión interna de todas las organizaciones. Sin embargo, fiel reflejo de la fase de desarrollo en que aún se halla esta función en el Sistema, la articulación de los mandatos para su desempeño en los documentos y la ejecución de estos mandatos varían considerablemente entre las distintas organizaciones, especialmente en lo que se refiere a la especificación de las respectivas atribuciones y competencias.

30. Existen diferentes maneras de ejercer este mandato en los distintos mecanismos de supervisión interna de las organizaciones del Sistema. En el cuadro 1 se puede apreciar una presentación gráfica de estas diferencias. Se debe tomar nota del papel de la Sección de Investigaciones (SI) de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) para la mayoría de los fondos y programas de las Naciones Unidas. También es de señalar que todos los organismos especializados y el OIEA asignan la función de investigaciones a la dependencia que se encarga principalmente de la auditoría interna, que también asume la responsabilidad por varias otras funciones de supervisión interna según el organismo. En el anexo I figura una breve descripción de la manera en que se asigna la función de investigación entre las dependencias de supervisión interna de cada una de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

31. Como se señala en el capítulo anterior, en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se observa una fragmentación de la responsabilidad por la función de investigación. Además de encomendarse a una dependencia de supervisión interna, a menudo esta responsabilidad también se asigna a los servicios de seguridad, a los administradores de programas y funcionarios de apoyo administrativo y a las juntas de investigación. Esta fragmentación de la responsabilidad, que parece ser inevitable e incluso necesaria, puede representar un problema y se tratará en la sección B del capítulo siguiente.

C. Independencia operacional

32. Es un hecho reconocido que las personas que se encargan de la supervisión interna deben gozar de independencia operacional para poder cumplir sus funciones. Éste es especialmente el caso de los encargados de las investigaciones, en vista de los asuntos delicados que éstas suelen entrañar. Los elementos esenciales de la independencia operacional para una dependencia de investigación serían:

- Autonomía para establecer un programa de trabajo, si bien puede aceptar solicitudes de investigación de personal directivo superior;
- Autoridad para iniciar y llevar a cabo cualquier investigación que considere necesaria para el ejercicio de sus atribuciones sin impedimento alguno ni necesidad de autorización previa;

Cuadro 1

Relación del mandato de investigación con otras funciones de supervisión interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas^a

Organización	Funciones de supervisión interna					Comentarios
	Investigaciones	Auditoría	Inspección	Evaluación	Vigilancia	
Naciones Unidas	SI/OSSI					La SI/OSSI es una sección de un mecanismo consolidado de supervisión interna para las Naciones Unidas
UNICEF	Oficina de Auditoría Interna					La SI/OSSI realizó algunas investigaciones en el pasado; ahora se utiliza para información/asesoramiento
PNUD	Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento					La SI/OSSI realiza algunas investigaciones; brinda información/asesoramiento
FNUAP	Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD					La SI/OSSI realiza algunas investigaciones; brinda información/asesoramiento
UNOPS	Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD					La SI/OSSI realiza algunas investigaciones; brinda información/asesoramiento
PMA	OEDI		OEDI			La SI/OSSI realizó algunas investigaciones en el pasado; ahora se utiliza para información/asesoramiento
PNUMA	SI/OSSI					La SI/OSSI desempeña íntegramente la función de investigación
CNUAH	SI/OSSI					La SI/OSSI desempeña íntegramente la función de investigación
OOPS ^b	Departamento de Auditoría e Inspección					La SI/OSSI realiza algunas investigaciones; brinda información/asesoramiento
PNUFID	SI/OSSI					La SI/OSSI desempeña íntegramente la función de investigación
ACNUR	Oficina del Inspector General		Oficina del Inspector General			La SI/OSSI realiza algunas investigaciones; brinda información/asesoramiento
OIT ^c	Unidad de Auditoría Interna (IAU)					La IAU es una sección de un mecanismo consolidado de supervisión interna para la OIT
FAO	Oficina del Inspector General					
UNESCO ^d	Servicio de Control Interno					
OACI	Oficina de Evaluación de Programas, Auditoría y Examen de la Gestión (EAO)			EAO		
OMS	Oficina de Auditoría Interna y Supervisión					
UPU	Servicio de Auditoría Interna					
UIT	Auditor Interno					
OMM	Servicio de Auditoría Interna e Investigación					
OMI	Sección de Control Interno (IOS)			IOS		
OMPI	División de Auditoría y Supervisión Interna					
ONUDI	Oficina de Supervisión Interna y Evaluación adscrita a la Oficina del Director General					
OIEA	Oficina de Auditoría Interna					Puede recurrir a la SI/OSSI en caso necesario

^a Sobre la base del primer nivel de organización en que una dependencia recibe el mandato de desempeñar la función de investigación.

^b El OOPS considera la inspección como una investigación.

^c La Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM) en la OIT comprende unidades encargadas de las cinco funciones de supervisión interna, pero la Unidad de Auditoría Interna de PROGRAM se encarga de las auditorías, inspecciones e investigaciones.

^d Como se indica en las reformas propuestas por el Director General de la UNESCO (160 EX/23 de 15 de septiembre de 2000, párr. 24).

- Una clara determinación de los recursos humanos y financieros de la dependencia en el presupuesto de la organización, con autoridad delegada para administrar esos recursos con arreglo a las políticas y procedimientos generales de la organización;
- Derecho a tener acceso directo y rápido a todas las personas que participan en actividades bajo la autoridad de la organización, y a la cooperación plena de éstas;
- Acceso total, libre y rápido a todas las cuentas, registros, bienes, operaciones y funciones en la organización que considere pertinentes para el tema que se esté investigando;
- Autorización para alentar al personal de la organización a comunicarse directamente con ella a título confidencial sobre toda queja o denuncia de infracciones, irregularidades o despilfarro, y garantizar que el personal no sufra represalias, a condición de que no haya intención de facilitar información falsa; y
- Derecho a enviar copias de los informes de las investigaciones al jefe ejecutivo y al auditor externo, y a los órganos legislativos competentes cuando la dependencia lo estime apropiado.

33. En general se entiende que las personas encargadas de la supervisión interna no deben asumir responsabilidades operacionales por las actividades que supervisan, a fin de evitar una amenaza real o aparente a su objetividad¹³. La aplicación de esta norma aceptada para los auditores internos a todas las personas que realizan investigaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas representa un problema, habida cuenta de la participación de administradores de programas y de funciones de apoyo administrativo en las investigaciones, problema que se examina en la sección B del capítulo siguiente.

D. Firme apoyo del jefe ejecutivo

34. Como se señala más arriba (párrs. 9 y 10), se reconoce cada vez más la necesidad de una capacidad eficaz para llevar a cabo investigaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los jefes ejecutivos han participado de este cambio cultural en el Sistema y muchos apoyan firmemente el papel de la supervisión interna, y la función de investigación en particular, para atender esta necesidad. Por ejemplo, los jefes ejecutivos de algunas organizaciones han procurado reforzar el papel de la supervisión interna creando una Oficina del Inspector General que incluye la función de investigación¹⁴. Otros jefes ejecutivos, sin haber

¹³ Véase Standards for the Professional Practice of Internal Auditing, The Institute of Internal Auditors (Altamonte Springs, Florida: 1997), pág. 16.

¹⁴ Se han creado las siguientes Oficinas del Inspector General: UNESCO, 1989 (Servicio de Control Interno a partir de 2000); PMA, 1994; FAO, 1997; ONUDI, 1998 (Oficina de Supervisión Interna y Evaluación a partir de 2000); y ACNUR, 1999. En casi todos los casos estas fechas marcan la reorganización y/o ampliación de las estructuras u oficinas anteriores de supervisión.

establecido un cargo de inspector general, han dejado en claro su apoyo personal para la eficacia de la función de investigación.

35. Los entrevistados mencionaron con frecuencia la actitud de apoyo de sus jefes ejecutivos en relación con los servicios de supervisión interna en general, y a menudo con la función de investigación en especial. En algunos casos este apoyo se manifestaba en las asignaciones presupuestarias a estos servicios en un momento de reducciones presupuestarias reales o de presupuestos de crecimiento nominal cero (por ejemplo, Naciones Unidas, FAO, PMA, UNICEF). Sin embargo, en algunos casos las crisis financieras recientes y la urgencia de revitalizar programas (PNUMA, CNUAH) han hecho que se asigne menor prioridad a la supervisión interna en el proceso presupuestario. Si no está claro para todos los que trabajan en una organización que el jefe ejecutivo cree en la función de investigación y la apoya, será difícil que los investigadores resulten eficaces.

E. Investigadores calificados

36. Otro requisito importante es que las organizaciones empleen a investigadores calificados, o al menos tengan acceso a éstos. Para los puestos de investigador en el cuadro orgánico de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas un requisito óptimo sería poseer un título universitario superior en derecho, combinado con estudios profesionales ulteriores que podrían incluir una formación específica en conocimientos y técnicas de investigación, la asistencia a cursos como los que organiza el personal del sistema de las Naciones Unidas en los servicios nacionales de capacitación pertinentes, la participación en seminarios de actualización y perfeccionamiento, el diploma de examinador de fraude titulado, etc. Los títulos de formación oficiales deberían acompañarse de varios años de experiencia de investigación, preferentemente en actividades de aplicación de la ley y, para los puestos superiores, experiencia administrativa y de supervisión en un entorno relacionado con investigaciones.

37. Muy pocos de los funcionarios del cuadro orgánico que realizan investigaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas poseen los títulos y experiencia descritos. En las numerosas organizaciones en que la función de investigación no está separada claramente de las demás funciones de supervisión interna, en las correspondientes descripciones y/o clasificaciones de puestos sólo se menciona de pasada la función de investigación y el requisito de poseer cierta experiencia de investigación aparece como "deseable", si es que se menciona.

38. Dentro de los servicios de supervisión interna del sistema de las Naciones Unidas, la denominación del cargo "investigador" (o similar) en las descripciones y/o clasificaciones de puestos se limita a un pequeño número de organizaciones (Naciones Unidas/OSSI, ACNUR, OIEA) y en esos casos los requisitos parecen haberse cumplido satisfactoriamente. Si bien la gama de temas de título universitario requeridos para los puestos de investigador del cuadro orgánico es bastante amplia, la necesidad de una formación formal en labores de investigación relacionadas con la aplicación de la ley y/o de experiencia profesional en trabajos de investigación (prolongados en las categorías superiores) figura claramente. En la Sección de Investigaciones de la OSSI, la capacitación formal en técnicas de investigación también se requiere para el cargo de auxiliar de investigación del cuadro de servicios generales.

39. En las demás organizaciones, el personal del cuadro orgánico con funciones de supervisión que realiza investigaciones está constituido en su mayoría por auditores superiores calificados y experimentados que también son en algunos casos examinadores de fraude titulados. Si bien algunos de estos auditores han recibido capacitación en investigación, por ejemplo en el Centro Federal de Formación en Aplicación de la Ley (Federal Law Enforcement Training Center), la formación y/o la experiencia de investigación en general no figura como requisito en la descripción y/o clasificación de sus puestos. Más adelante en la sección C del capítulo siguiente se examina la necesidad de tener acceso a investigadores con formación y experiencia profesional.

IV. CUESTIONES PRINCIPALES

40. El Resumen del presente informe contiene recomendaciones para tratar una serie de cuestiones que deben abordarse al desarrollar la función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas. Estas cuestiones, a algunas de las cuales se hizo referencia en el capítulo III, y las recomendaciones sobre ellas, se explican en el presente capítulo.

A. Normas y procedimientos comunes

41. La falta de normas y procedimientos reconocidos para llevar a cabo investigaciones en las organizaciones de las Naciones Unidas es una cuestión importante que debe resolverse al elaborar esta importante función de supervisión interna del Sistema. Afortunadamente, se trata de una cuestión que interesa a los funcionarios correspondientes y que se examinó en la Segunda Conferencia de Investigadores de las Organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales, que se celebró en Roma en junio de 2000. En la Conferencia, se aceptó en general la necesidad de dichas normas y procedimientos y de que éstos se armonizaran o fueran comunes en todo el Sistema.

42. La preocupación de los Estados Miembros acerca de un aspecto importante de esta cuestión se expresó recientemente en la resolución 54/244 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 31 de enero de 2000. En esta resolución se subrayó la necesidad de proteger los derechos individuales del personal, incluidos los de los funcionarios que preparan informes para los investigadores, y de asegurar las debidas garantías procesales y la equidad para todas las partes interesadas en las investigaciones. La Asamblea General pidió al Secretario General que le presentara, para examinarlos y adoptar medidas al respecto, "normas y procedimientos que se deberán aplicar a las funciones de investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a los efectos de la equidad y de evitar posibles irregularidades en el proceso de investigación"¹⁵.

43. El establecimiento oficial -y la publicación- de normas y procedimientos para llevar a cabo investigaciones sería una medida importante que podría adoptarse en el desarrollo de la función de investigación. Esto ayudaría a:

- Mejorar la calidad de las investigaciones;
- Garantizar mayor coherencia y rigor en el proceso de investigación;
- Establecer criterios para la utilización de servicios externos en las investigaciones, haciendo uso de otras organizaciones así como del sector privado;
- Aumentar en todas las organizaciones, en particular en el personal directivo, los funcionarios y los Estados Miembros, la comprensión de las funciones y responsabilidades de los encargados de investigaciones, así como el apoyo prestado a los mismos;

¹⁵ "Examen de la aplicación de la resolución 48/218/B de la Asamblea General", A/RES/54/244, 31 de enero de 2000, párr. 16 y 17.

- Otorgar una legitimidad reconocida a las actividades de investigación;
- Sentar una base para evaluar el rendimiento de la función de investigación, y para que los investigadores sean considerados responsables de sus actividades; y en consecuencia
- Atenuar la resistencia a la función de investigación entre los miembros del personal, dándoles garantías en cuanto a su profesionalismo, así como salvaguardias ante el posible abuso del proceso de investigación.

44. El hecho de que todas las organizaciones del Sistema compartieran normas y procedimientos comunes aumentaría su valor en cada organización al darles un reconocimiento más general. Esto mejoraría la eficacia y la cooperación entre organismos en lo que respecta a las distintas investigaciones, y contribuiría al desarrollo de la función de investigación en todo el Sistema. Más aún, puesto que los Estados Miembros de todas las organizaciones del Sistema son fundamentalmente los mismos, la aplicación de dichas normas y procedimientos comunes en todo el Sistema mejoraría el proceso de gestión permitiendo que los Estados Miembros hicieran comparaciones más efectivas entre las organizaciones en cuanto al cumplimiento de la función de supervisión interna y a las necesidades de recursos en tal sentido. Para citar un ejemplo práctico de la manera como podría mejorarse el proceso de gestión cabe mencionar la elaboración de una terminología común sobre las investigaciones entre las diversas organizaciones.

45. Actualmente el planteamiento de las normas y procedimientos para las investigaciones sigue teniendo un carácter parcial, lo cual refleja la fase de desarrollo de la función de investigación en el Sistema. Sin embargo, algunas organizaciones han empezado a hacer esfuerzos importantes en la definición de las normas y procedimientos¹⁶. Además, el Grupo del Banco Mundial ha publicado recientemente un amplio proyecto de manual sobre las nuevas normas y procedimientos para las investigaciones, que se presentó para su examen a la Conferencia de Investigadores celebrada en junio de 2000¹⁷. Los participantes en la Conferencia convinieron en que el proyecto del Banco Mundial sería un instrumento útil en los esfuerzos por adoptar normas comunes, y el Banco aceptó facilitar el proceso. A fin de preparar el debate sobre las normas comunes propuestas, que se llevará a cabo en su próximo período de sesiones, la Conferencia acordó que los subgrupos sobre ese tema serían recibidos por la OMM y

¹⁶ En tal sentido, debe señalarse particularmente el anexo II, que contiene un extracto del Manual de Auditoría Interna de la OMM, publicado en agosto de 1999, en el cual se establecen los principios que aplican los investigadores en el ámbito de las Naciones Unidas. También son de interés: la sección relativa a la función de investigación en las Naciones Unidas que figura en el Boletín del Secretario General por el que se creó la Sección de Investigaciones (ST/SGB/273, de 7 de septiembre de 1994); el Manual de la Sección de Investigaciones de la OSSI (que se publicó por primera vez en febrero de 1997 y está siendo reactualizado); las Atribuciones y código de conducta de la Oficina del Inspector General en el Boletín de información (sin fecha) de la Oficina del Inspector General (OEDI) del PMA, párrs. 13 a 19.

¹⁷ Véase las "normas de calidad" del Grupo del Banco Mundial en el anexo III.

el ACNUR, tratándose de las organizaciones con sede en Europa, y por la Sección de Investigaciones/OSSI de las organizaciones con sede en América y en otras regiones.

46. En consecuencia, existe una buena base para formular normas y procedimientos comunes a fin de llevar a cabo investigaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y se ha llegado a un acuerdo sobre esta cuestión, por lo menos en principio, entre los profesionales encargados de la función. En la Recomendación 1 se solicita que se presente una petición oficial a la Conferencia de Investigadores de 2001 para que tome las disposiciones necesarias a fin de llevar a cabo su tarea, es decir establecer un grupo de trabajo que prepare un texto convenido para su examen y aprobación en la conferencia siguiente. La aprobación por la conferencia seguiría el modelo de establecimiento de normas para la práctica profesional de la auditoría interna en las organizaciones de las Naciones Unidas, que se adoptaron en 1990 en la 20ª Reunión de Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales¹⁸.

B. Participación de la administración en las investigaciones

47. Al tratar en la sección D del capítulo II la fragmentación de la responsabilidad en la función de investigación, se señaló que los oficiales administrativos de la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas están autorizados, e incluso obligados, a llevar a cabo investigaciones. Si bien, como se indica más adelante, esto puede poner en peligro la eficacia y la calidad profesional de las investigaciones, no es posible, ni siquiera deseable, evitar plenamente la participación de los administradores en la realización de las investigaciones. En consecuencia, en este caso no se trata de si los oficiales administrativos deben participar en las investigaciones, sino de la necesidad de tomar disposiciones que permitan reducir los problemas consiguientes.

48. A pesar del papel principal que ahora se otorga en las Naciones Unidas a la Sección de Investigaciones de la OSSI, en los documentos, tanto anteriores (aunque todavía en vigor) como posteriores a la creación de la OSSI, queda en claro que los oficiales administrativos será también responsable de llevar a cabo las investigaciones¹⁹. En realidad, aun cuando la Sección

¹⁸ Debe señalarse que puede ser más difícil llegar a un acuerdo sobre los procedimientos que sobre las normas debido a las distintas bases jurídicas de las organizaciones. Por ejemplo, una organización puede tener una disposición reglamentaria según la cual toda persona de quien se sospeche que ha cometido una infracción debe ser informada inmediatamente, lo cual puede excluir la práctica de muchas organizaciones de efectuar una investigación preliminar. No obstante, si bien puede resultar necesario separar un acuerdo sobre las normas de un acuerdo sobre los procedimientos, en última instancia el objetivo debe ser lograr un acuerdo sobre ambas cosas. Las dificultades de llegar a un acuerdo sobre los procedimientos permitirán apreciar las diferencias entre las bases jurídicas de las organizaciones, que tal vez convendría armonizar.

¹⁹ Por ejemplo, en el párrafo 2 de "Las medidas y procedimientos revisados, instrucción administrativa a los miembros del personal dictada por el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión (ST/AI/371, de 2 de agosto de 1991), se asigna la responsabilidad por las investigaciones al "jefe de la oficina u oficial responsable" cuando un funcionario parezca haber tenido una conducta que debe ser objeto de una medida disciplinaria. También en el párrafo 12 del "Informe complementario sobre irregularidades de la gestión que ocasionan

de Investigaciones de la OSSI lleva a cabo una investigación en las Naciones Unidas o en sus fondos de programas, se considera siempre que se trata de investigaciones "preliminares"²⁰, en el sentido de que las decisiones sobre la manera de proceder corresponden al administrador responsable. En las entrevistas celebradas para preparar el presente informe, tanto los investigadores profesionales de la sección como los encargados de los programas y de gestión administrativa a quienes la OSSI presente sus informes acerca de las investigaciones preliminares, pusieron de relieve ante nosotros el carácter preliminar de las investigaciones que realiza la OSSI.

49. La función de los administradores en la realización de las investigaciones también resulta evidente en los organismos especializados. A continuación se ofrecen algunos ejemplos:

- OIT: la tarea de iniciar las investigaciones corresponde al Tesorero y Contralor General, que dispone de los recursos del Departamento de Servicios Financieros, los Servicios Administrativos Regionales y la Unidad de Auditoría Interna²¹.
- OMS: en el mandato de la Oficina de Auditoría Interna y Supervisión (IAO) se prescribe que se trata de la única dependencia que puede llevar a cabo auditorías internas e investigaciones de supervisión o autorizar a terceros a que lo hagan, pero en otros documentos se otorga también la responsabilidad por las investigaciones a una serie de oficiales de la administración²².

pérdidas financieras a la Organización", Informe del Secretario General (A/54/793, de 13 de marzo de 2000), publicado mucho tiempo después de establecerse la OSSI, se indica que los jefes de departamentos u oficinas deben investigar los cargos de negligencia grave puesto que han realizado investigaciones sobre cargos relativos a faltas de conducta.

²⁰ El uso de la palabra "preliminares" en este contexto no significa por supuesto "superficiales" o "informales"; una investigación "preliminar" de la Sección de Investigaciones tendrá toda la profundidad que sea necesaria.

²¹ Respuesta presentada por escrito por la OIT al cuestionario de la DCI, 5 de julio de 2000. Además, la OIT dispone de un Comité en materia de responsabilidad, que, entre otras cosas, examina los casos de investigación que le han sido remitidos por el Tesorero y Contralor General, comprueba los hechos y da oportunidad a todos los funcionarios responsables de que presenten explicaciones. El Comité, que informa al Director General por intermedio del Tesorero y Contralor General, está presidido por el Director del Departamento de Servicios Financieros e integrado por un representante de este Departamento, uno de la Oficina de Servicios Jurídicos y uno del Departamento de Personal; asiste a sus reuniones el Auditor Interno Jefe o un representante suyo en calidad de consultor. Véase la Circular de información N° 223, serie 2 de 17 de febrero de 1998.

²² El mandato de la IAO figura en la Circular de información de la OMS N° 69, sobre la Oficina de Auditoría Interna y Supervisión (IC/96/69, de 12 de diciembre de 1996). Véase la asignación de la responsabilidad por las investigaciones a otros oficiales en los párrafos 310 a 345 y 490 del Manual de la OMS y en el párrafo 12 de la Circular de información N° 28 sobre acoso sexual (IC/96/28, de 14 de mayo de 1996).

- OMPI: el Director General designa al funcionario superior apropiado para que lleve a cabo una investigación, lo cual se hace según los distintos casos²³.

50. Puesto que por lo general los administradores carecen de formación y de experiencia profesional en técnicas de investigación, el hecho de que participe en las investigaciones entraña un grave riesgo de suscitar problemas tales como:

- Pasar por alto o perder pruebas importantes;
- Tramitar de modo inadecuado las pruebas de manera que resulten inaceptables ante un tribunal;
- Violar las debidas garantías procesales; y/o
- Poner en peligro los esfuerzos encaminados a recobrar los activos financieros que se han perdido.

51. Además, siempre puede ponerse en tela de juicio la independencia e imparcialidad del administrador que lleve a cabo una investigación en su propia esfera de responsabilidad. Existe una tendencia natural de los administradores a minimizar la importancia de una acusación o la pérdida sufrida por la organización a fin de justificar su tratamiento de los problemas. Esto les permite evitar las perturbaciones de sus programas que resultarían de llamar a investigadores, así como la consiguiente publicidad negativa que puede afectar a su prestigio de administradores competentes. Naturalmente, más grave es el caso de un administrador que ha participado en una infracción y trata de frenar las averiguaciones de los investigadores profesionales.

52. Como se ha observado anteriormente, la participación de los administradores en la realización de las investigaciones es anterior, al menos en parte, a la nueva importancia asignada en el sistema de las Naciones Unidas a la necesidad de contar con una capacidad profesional de investigación. Sin embargo, es difícil limitarse a separar el trato de una conducta indebida o una infracción de la responsabilidad general de un administrador por el desempeño del personal de su dependencia. Cuando se presentan acusaciones, por lo menos la investigación inicial debe considerarse como de responsabilidad propia del administrador. Si bien deben atenderse todas las acusaciones, es indudable que se espera que un administrador superior determine si la presunta conducta indebida y/o la pérdida para la organización son lo bastante importantes como para que se justifique pedir la asistencia de investigadores, en vista del compromiso financiero que esto significa.

53. Puesto que inevitablemente los administradores desempeñan una función en las investigaciones, deben estar lo suficientemente capacitados en las normas y procedimientos reconocidos para llevar a cabo las investigaciones a fin de contribuir a reducir al mínimo los riesgos del proceso de investigación que pueden ser resultado de su participación. Esto es lo que se solicita en la Recomendación 2. Se debe recurrir a los servicios de investigadores profesionales que tengan experiencia en llevar a cabo investigaciones en las organizaciones de

²³ Respuesta presentada por escrito por la OMPI al cuestionario de la DCI, 30 de marzo de 2000.

las Naciones Unidas a fin de impartir esta capacitación, de modo que pueda adaptarse al entorno y las circunstancias especiales en que actúan las organizaciones de las Naciones Unidas.

C. Satisfacción de la necesidad de una capacidad profesional de investigación

54. Al evaluar su capacidad de investigación, y decidir si deben hacerse mejoras al respecto y cuáles deben ser, una organización debe determinar su necesidad de contar en su personal con investigadores de formación y experiencia profesional, o bien puede considerar otras posibilidades (por ejemplo, acuerdos entre organismos, servicios externos) para tener el acceso requerido a dicha capacidad. Un punto de partida para tratar esta cuestión sería trazar un perfil de riesgos de la organización a fin de aclarar sus necesidades en materia de capacidad de investigación. Esto representaría una primera base para un juicio fundamentado, habida cuenta de los recursos necesarios, sobre las distintas disposiciones institucionales que puedan adoptarse para desempeñar la función de investigación.

55. Deben considerarse dos aspectos importantes al preparar el perfil de riesgos de una organización. Uno de ellos se refiere a los factores de riesgo de la organización y otro a la calidad de sus controles internos.

56. Los factores de riesgo de una organización están definidos por su estructura y por el carácter de sus funciones. Entre los posibles factores de riesgo que deben tenerse presentes figuran los siguientes:

- Dimensiones del presupuesto y del personal;
- Alcance de las operaciones sobre el terreno;
- Actividades que entrañan compras en gran escala, y/o de valor elevado, por la organización;
- Actividades que, aunque no entrañan necesariamente gastos considerables para la organización, tienen consecuencias financieras importantes para otras partes;
- Participación en operaciones de emergencia/crisis;
- Grado de descentralización;
- Medida en que se delega la autoridad;
- Realización de los programas mediante asociados en la ejecución.

57. Esos factores de riesgo tienden a ser más pronunciados y/o a agruparse en algunas organizaciones, en especial el UNICEF, el ACNUR, el PMA y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, en diversos grados, por lo menos algunos de estos factores son también importantes en la labor y la estructura de la mayoría de las demás organizaciones del Sistema.

58. Sería un error estimar que no es necesario contar con capacidad de investigación en organizaciones que están centradas en la sede con poca o ninguna presencia sobre el terreno.

Si bien el carácter de las operaciones sobre el terreno las hacen más vulnerables a infracciones, tampoco debe pasarse por alto la necesidad de prestar atención a la sede. Un caso recientemente terminado por la Sección de Investigaciones de la OSSI en la UNCTAD demuestra claramente que es posible perpetrar a partir de la sede un fraude a gran escala²⁴. En efecto, como lo puso de relieve un alto funcionario durante nuestras entrevistas, es preciso disponer de capacidad de investigación en la sede porque allí es donde se encuentra "el dinero" en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Naturalmente, también puede ser necesario efectuar investigaciones en la sede por actividades ilícitas que no están relacionadas directamente con "el dinero", tales como el hostigamiento, la negligencia grave, las infracciones de la confidencialidad, la falta de respeto de las normas éticas profesionales, etc.

59. En lo que respecta a la situación de los controles internos de una organización, las entrevistas realizadas a fin de redactar el presente informe parecen indicar que su calidad mejoraría en la medida en que la organización esté caracterizada por elementos como los siguientes:

- Una práctica firme y difundida en la organización de observar y llevar a cabo controles internos;
- Un sistema eficaz y coherente de auditoría interna de los controles internos;
- Un examen efectivo de parte de auditores externos de la auditoría interna de los controles internos; y
- Una preocupación activa de los órganos legislativos en lo que respecta a la calidad de los controles internos.

60. Las organizaciones con controles internos de gran calidad y un nivel bajo de factores de riesgo serán evidentemente mucho menos vulnerables a las infracciones que las que tienen características contrarias. Las organizaciones en las que ambas características son de nivel elevado o de nivel bajo tendrán un grado de vulnerabilidad situado entre los extremos, aunque las vulnerabilidades pueden ser muy distintas.

61. Sin embargo, apreciando la situación de manera realista, es claro que no puede creerse que ninguna organización dispondrá de controles internos tan eficaces y de un bajo nivel de factores de riesgo tan bajo que no sea necesario disponer de capacidad de investigación. No obstante, teniendo esto presente, la manera como evalúe su propia actuación en tal sentido será importante al elegir las disposiciones institucionales que rigen la función de investigación.

62. Por ejemplo, un alto funcionario al que entrevistamos indicó que, con excepción de la participación de su organización en un programa interinstitucional ejecutado sobre el terreno, consideraba que la posibilidad de que su organización estuviera expuesta a los factores de riesgo antes indicados era mínima. También insistió en la eficacia de los mecanismos de control

²⁴ "Denuncias de defraudación de fondos cometida por un funcionario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo", Nota del Secretario General, A/53/811, de 28 de enero de 1999.

interno de la organización en la medida en que ésta se caracterizaba por los elementos antes indicados. Como resultado de ello, se sentía seguro de que las posibilidades de cometer infracciones en la organización eran muy restringidas. Este perfil de riesgos le hacía sentirse seguro de que los auditores internos de su dependencia disponían de suficiente habilidad en materia de investigación para tratar los pocos casos (por lo general de defraudación de prestaciones) que se planteaban cada año en la organización.

63. En tal sentido, dicha organización tiene una práctica semejante a la de la mayoría de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que, como se ha señalado antes, confieren el mandato de realizar investigaciones a sus servicios de auditoría interna. Si esto refleja o no de manera apropiada la situación en lo que respecta a los factores de riesgo y los controles internos es un juicio que debe hacer cada una de las organizaciones.

64. Al parecer existe por lo menos cierta duplicación entre las funciones de los auditores internos y los investigadores. En particular, ambos comparten una misma preocupación por el fraude y la corrupción y ambos hacen uso de la misma información a este respecto. Sin embargo, al considerar el uso de auditores en las funciones de investigación, es importante tener presente lo que, a juicio de algunos, son diferencias importantes entre los auditores internos y los investigadores²⁵:

- Los auditores se ocupan de los controles y los sistemas; los investigadores se ocupan del comportamiento de las personas y consideran la intención como un elemento fundamental;
- Los auditores pueden descubrir el fraude e indicar quiénes son las personas sospechosas de haberlo cometido; los investigadores disponen de la capacidad, la formación, la experiencia y la actitud mental para reunir las pruebas y preparar el caso que debe presentarse ante un tribunal;
- Los auditores disponen de una flexibilidad limitada puesto que hacen frente a compromisos previamente determinados en el plan de auditoría; los investigadores pueden reaccionar mejor ante los hechos, aunque también pueden tener que asignar prioridades cuando existen muchos casos pendientes;
- Los auditores tratan cada vez más de proyectar una imagen más "favorable a los usuarios" permitiendo la participación en las auditorías y prestando servicios consultivos a los clientes, para lo cual no conviene que se les considere como posibles "policías"; los investigadores pueden mantener una relación más distante con los testigos y los sospechosos;

²⁵ Lo que sigue se ha tomado en parte de un cuadro sobre "La diferencia entre auditoría, inspección e investigación" presentado por la OSSI en la Segunda Conferencia de Investigadores de las Organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales, Roma, 8 y 9 de junio de 2000.

- Los auditores centran sus actividades en cuestiones que tienen consecuencias financieras; los investigadores se interesan por diversos tipos de infracción, que pueden no tener consecuencias financieras y son ajenas a la competencia normal de los auditores (por ejemplo, negligencia grave, hostigamiento, abuso de autoridad).

65. La asignación de la función de investigación a los auditores internos fue una cuestión tratada en la conferencia de investigadores del sistema de las Naciones Unidas que antes se ha mencionado. Si bien algunos participantes sostuvieron que la función de investigación debe asignarse a los auditores internos, se indicó también que, en algunos casos, esta combinación de responsabilidades se limita a reflejar la falta de otros medios, en el marco de las actuales limitaciones presupuestarias, que permitan atender la creciente preocupación de las organizaciones por disponer de capacidad de investigación. Otros participantes sostuvieron que la auditoría y la investigación son funciones muy distintas y que combinarlas tendría efectos perjudiciales sobre la auditoría interna. Al resumir el debate sobre el tema, el Presidente de la Conferencia señaló que, cualesquiera fueran las distintas disposiciones institucionales, se reconocía que cada organización debía disponer de una capacidad profesional de investigación.

66. En el contexto de las discrepancias sobre la cuestión, en la Recomendación N° 3 se pide que en cada organización se determinen las disposiciones institucionales para satisfacer esta necesidad de contar con capacidad profesional de investigación. Sobre la base del perfil de riesgos en la organización, teniendo presente la advertencia hecha en el párrafo 61, se pediría a cada jefe ejecutivo que remitiera al órgano legislativo pertinente un informe sobre la necesidad de la organización de tener acceso a investigadores con formación y experiencia profesional y que recomendara las medidas necesarias para conseguirlo. Si bien existen diferencias entre las organizaciones en cuanto a su necesidad de capacidad profesional de investigación, y a la mejor manera de satisfacer esas necesidades, se trata de cuestiones que deben ser examinadas clara y abiertamente por los Estados Miembros de cada organización.

D. Financiación de las investigaciones en organizaciones pequeñas

67. Un problema importante al que hacen frente las organizaciones pequeñas -tanto entre los organismos especializados como en los fondos y programas de las Naciones Unidas- es la preparación de presupuestos para su necesidad de contar con capacidad profesional de investigación, que tienen un carácter episódico, a fin de tratar los casos complicados que exceden de la capacidad de los funcionarios del presupuesto. ¿Cómo pueden justificar los costos que representa disponer en todo momento de una capacidad profesional de investigación completa, cuando es probable que la necesidad de contar con esa capacidad sea muy irregular, en comparación con el nivel más estable de esa necesidad que cabe suponer en organizaciones más grandes?

68. Los fondos y programas más pequeños de las Naciones Unidas recurren a la Sección de Investigaciones de la OSSI a fin de satisfacer su necesidad de tener acceso a una capacidad profesional de investigación. Sin embargo, en las disposiciones en vigor se presentan algunos problemas:

- Reembolso incompleto. Puesto que el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas debe financiar sólo las investigaciones de la OSSI relacionadas con actividades consignadas en el presupuesto ordinario, los servicios proporcionados a los fondos y

programas deben reembolsarse con cargo a fondos extrapresupuestarios²⁶. En la práctica, sin embargo, dichos reembolsos abarcan sólo los gastos de viaje y las dietas de los investigadores de la OSSI, y no los reembolsos por el salario directo y los gastos generales²⁷.

- Competencia entre las prioridades. En vista de que no se reembolsan los salarios ni los gastos generales, los recursos limitados y el número cada vez mayor de casos pendientes de la Sección de Investigaciones de la OSSI significan que tal vez no sea posible otorgar a la solicitud de un fondo o un programa la prioridad que éste considera necesaria. Las demoras consiguientes pueden tener por resultado que se pierdan las pruebas o que se reduzca el efecto disuasivo de la función de investigación.
- Menor responsabilidad de los jefes ejecutivos. El hecho de estar sujeto a las prioridades de una dependencia externa en cuanto al trámite de una cuestión que puede ser de importancia decisiva para un fondo o un programa reduce la plena responsabilidad del jefe ejecutivo de dicho fondo o programa²⁸.
- Independencia limitada. La necesidad de negociar por anticipado las disposiciones sobre reembolso en cada caso con los funcionarios del fondo o programa debe limitar la independencia normal de la Sección de Investigaciones de la OSSI al decidir cuáles son los casos que deben investigarse y qué disposiciones deben adoptarse para llevar a cabo las investigaciones (por ejemplo, lugares que deben visitarse, personal utilizado).

69. Las alternativas, que no son mutuamente excluyentes, a la financiación, por las organizaciones pequeñas, del acceso a la capacidad profesional de investigación pueden consistir en:

- El uso invariable de la Sección de Investigaciones de la OSSI por los fondos y programas pequeños, a pesar de los problemas indicados en el párrafo 68.

²⁶ En lugar de reembolsos se hicieron asignaciones directas a la OSSI con cargo a los presupuestos del Tribunal Penal Internacional para Rwanda y del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia por los gastos de viaje relacionados con las investigaciones solicitadas por la Asamblea General en 1996 y 1997.

²⁷ En realidad, no todos los fondos y programas han hecho reembolsos tan limitados, por ejemplo, el PNUMA. En tal sentido, un alto funcionario del PNUMA observó que si se requería que el Programa reembolsase a la OSSI por los servicios de investigación, éste consideraría la posibilidad de crear su propia capacidad de investigación interna, aunque probablemente no existía la masa crítica de casos requeridos que justificara esta medida.

²⁸ Durante las entrevistas, los funcionarios del ACNUR pusieron especialmente de relieve que sería un error para el Alto Comisionado depender enteramente de la OSSI para efectuar investigaciones perdiendo así el control sobre las prioridades asignadas a los casos. Indicaron que esta es una razón importante por la cual han establecido una dependencia de investigaciones propia.

- Asimismo el uso de la Sección de Investigaciones de la OSSI por los organismos especializados pequeños mediante arreglos contractuales especiales, también en este caso a pesar de los problemas antes señalados.
- Los organismos y fondos y programas pequeños pueden unirse, logrando así la masa crítica de casos que es necesaria, a fin de llegar a un acuerdo para compartir la financiación anticipada en lugar del reembolso. Esto atenuaría los problemas antes mencionados y permitiría adoptar opciones tales como:
 - establecer una división separada de la Sección de Investigaciones de la OSSI, tal vez con sede en Ginebra;
 - crear una dependencia de investigación interinstitucional independiente de la Sección de Investigaciones de la OSSI;
 - contratar con el sector privado para que preste servicios de investigación.
- El establecimiento de una lista de expertos investigadores en las organizaciones del Sistema, a los cuales pueda recurrirse según sea necesario.
- El establecimiento de un centro de información de los servicios de investigación externos con los cuales las organizaciones han tenido buena experiencia.

70. Las alternativas como las que anteceden son las que pueden esperarse de la Recomendación 4, en la cual se solicita que los jefes ejecutivos de las organizaciones pequeñas presenten a sus órganos legislativos pertinentes diversas opciones para asegurar el acceso a los investigadores con formación y experiencia profesional que necesitan sus organizaciones.

E. Necesidad de adoptar medidas preventivas a fin de reducir la vulnerabilidad

71. Se ha señalado anteriormente, en el párrafo 11, una diferencia entre investigaciones reactivas y proactivas. No puede ponerse en tela de juicio la necesidad de llevar a cabo anticipadamente investigaciones proactivas que tengan por consecuencia el desarrollo y aplicación oportunos de medidas preventivas que permitan evitar pérdidas importantes para la organización, perturbaciones en sus actividades y los costos, a menudo considerables, de llevar a cabo una investigación reactiva. No obstante, en la práctica, muchas veces lo que es urgente prevalece sobre lo que es importante, y de esta manera suele otorgarse prioridad a las investigaciones reactivas lo cual debe tenerse presente. Por ejemplo, desde que la Sección de Investigaciones de la OSSI investiga todas las acusaciones sobre las infracciones de que ha sido informada, y el número de dichos casos ha aumentado acusadamente, sólo ha podido emprender dos investigaciones proactivas en 1998-1999.

72. En las organizaciones más pequeñas, los casos pendientes de investigaciones reactivas pueden ser menos onerosos, con lo cual se tendrá más tiempo para la labor proactiva. La necesidad de investigaciones reactivas dentro de una determinada dependencia es, por su propia naturaleza, episódica. En consecuencia, las organizaciones más pequeñas pueden hacer uso de las investigaciones proactivas para colmar fases de actividad todavía escasa y esto puede

llevarlas a justificar la creación de una capacidad profesional de investigación en la organización. La Oficina del Inspector General del PMA (OEDI) es un buen ejemplo en tal sentido: se estima que alrededor de las dos terceras partes de los esfuerzos de la OEDI se dedican a investigaciones reactivas y una tercera parte a investigaciones proactivas.

73. La diferencia entre investigación reactiva y proactiva no es en modo alguno universal -ni siquiera clara - en el sistema de las Naciones Unidas. Las definiciones varían, y los límites pueden no ser claros entre investigación proactiva y los mandatos tanto de la función de inspección como de la función de auditoría. En el PMA, por ejemplo, el examen proactivo de situaciones para evitar riesgos se considera una inspección, pero en el ACNUR, una inspección es un examen amplio y sistemático de la actuación que no comprende las funciones de preparar perfiles de riesgos que son propias de una investigación proactiva. Para varias organizaciones (UNICEF, PNUD, OIT, FAO, OIEA y OACI), la distinción pertinente es entre auditoría proactiva e investigación reactiva, y las conclusiones a que se llegue en la primera suscitan a veces la segunda. Sin embargo, la duplicación -o el conflicto- de las definiciones no es el verdadero problema. Lo que cuenta es que los procesos existen para evaluar las vulnerabilidades y el perfil de riesgos y para sugerir acciones correctivas a fin de evitar que ocurran infracciones.

74. En estrecha relación con esto se halla la necesidad de seguimiento al terminar una investigación reactiva para determinar las "enseñanzas" en cuanto a las medidas que deben adoptarse a fin de evitar que ocurran incidentes semejantes en el futuro. Toda investigación debe tener por resultado enseñanzas sobre las medidas preventivas para el futuro así como sobre posibles cambios o mejoras en las técnicas y métodos de investigación²⁹.

75. En la Recomendación 5 se pide que se vele por que los programas de trabajo de las dependencias de investigación comprendan la elaboración de medidas preventivas basadas en las investigaciones proactivas y en las enseñanzas deducidas de las investigaciones terminadas.

F. Cooperación entre organismos

76. Como se observó anteriormente, la investigación es una función de supervisión interna relativamente nueva en el sistema de las Naciones Unidas y las disposiciones adoptadas en tal sentido varían en gran medida según las distintas organizaciones. Una manera útil de avanzar en ese terreno sería la cooperación entre organismos. Esto ya ha quedado facilitado por la Conferencia de Investigadores de las Organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales que se celebra todos los años y que fue iniciada por la OSSI en 1999. La mayor participación registrada en la segunda conferencia indica un interés creciente por el tema y es una prueba del éxito de las conferencias. También son importantes los contactos regulares que mantienen los profesionales interesados en la función de investigación.

77. Algunos ejemplos de las esferas de la cooperación entre organismos pueden ser los siguientes:

²⁹ En tal sentido, la ONUDI presenta las enseñanzas deducidas de investigaciones en su red INTRANET y pronto establecerá una vinculación con los aportes lógicos a fin de satisfacer la necesidad de supervisar el seguimiento de todas las recomendaciones en materia de supervisión.

- La elaboración de normas y procedimientos comunes para llevar a cabo investigaciones, tal como se pide en la Recomendación 1.
- Hacer uso de Internet para compartir en mayor medida la información, con las limitaciones impuestas por los requisitos de confidencialidad, por ejemplo, una base de datos que contenga un registro del personal despedido de las organizaciones por mala conducta, de modo que las demás organizaciones estén informadas cuando examinan las solicitudes de empleo; un registro de personas y empresas culpables de fraude en materia de compras³⁰; descripciones de nuevas técnicas de investigación; y una sala de intercambio electrónico sobre las prácticas fraudulentas denunciadas en las diversas organizaciones y la manera como han sido tratadas.
- Compartir la capacidad, por ejemplo mediante la lista de expertos antes mencionada que puede utilizarse cuando se requiera asesoramiento o asistencia.
- Compartir los métodos.
- Desarrollo de ejercicios de formación conjuntos, como los realizados en el Centro FLETC, que pueden llevar a una mayor creación de redes, con mayores beneficios que la enseñanza tradicional.
- Intercambio de personal (por ejemplo, en misiones de servicio) que ayude a establecer un planteamiento de las investigaciones en todo el sistema, ofrezca a los investigadores posibilidades de adquirir una experiencia más amplia y contribuya a promover carreras atractivas para los investigadores profesionales en el sistema de las Naciones Unidas.
- Investigaciones conjuntas, en particular en actividades sobre el terreno de diversos organismos tales como el programa "petróleo por alimentos" en el Iraq.³¹

78. Como antes se ha dicho, se han celebrado ya dos conferencias de investigadores de las Naciones Unidas, y en la investigación realizada para el presente informe ha quedado en claro que existe un vivo interés en el personal encargado de la supervisión interna que lleva a cabo actividades de investigación por los beneficios que pueden obtenerse mediante la cooperación entre organismos. La Recomendación 6 tiene por objeto impulsar y apoyar la utilización con este fin de las conferencias anuales de investigadores.

³⁰ Véase el precedente del Banco Mundial para dicha base de datos, "World Bank Listing of Ineligible Firms - Fraud and Corruption", en el siguiente sitio de la web:
<http://www.worldbank.org/html/opr/procure/debarr.html>.

³¹ La posibilidad de realizar auditorías internas conjuntas en el programa Petróleo por Alimentos en el Iraq se trató en la 31ª Reunión de representantes de servicios de auditoría interna de las organizaciones de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales, organizado por el PMA en Roma, 5 a 7 de junio de 2000.

Anexo I

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA CAPACIDAD DE INVESTIGACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS³²

Las Naciones Unidas y sus fondos y programas operacionales

Naciones Unidas

La Asamblea General, en su resolución 48/218 B (1994), encomendó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que llevara a cabo investigaciones. La Sección de Investigaciones de la OSSI está encargada de cumplir este mandato³³, con independencia operacional bajo la autoridad del Secretario General. La Sección de Investigaciones lleva a cabo "investigaciones preliminares" de las presuntas violaciones de los reglamentos, reglamentaciones y otras publicaciones administrativas pertinentes de las Naciones Unidas, en particular conducta indebida, mala administración, despilfarro de recursos y abuso de autoridad. La Sección también efectúa investigaciones proactivas para evaluar los sectores de los programas en los que pueden cometerse actos fraudulentos y otras violaciones por medio del análisis de los sistemas de control en operaciones de alto riesgo, así como en las oficinas fuera de las sedes. Los informes, sobre las investigaciones, junto con las recomendaciones apropiadas para orientar en las decisiones sobre medidas jurisdiccionales o disciplinarias que han de adoptarse, se presentan a los administradores de los programas interesados, que tienen la oportunidad de examinar, evaluar y responder, según el caso; a continuación el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna informa al Secretario General para que se adopten decisiones sobre las recomendaciones con las cuales no están de acuerdo los administradores de los programas. La Sección de Investigaciones proporciona asistencia y conocimientos técnicos en materia de investigación a los fondos y programas operacionales de las Naciones Unidas. La Sección está dirigida por un Jefe (D-1) que responde ante el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, quien a su vez responde directamente ante el Secretario General. La OSSI presenta al Secretario General informes en los que se analizan la utilización y gestión eficaces de los recursos y la protección de los bienes, que más tarde éste somete a la Asamblea General acompañado de sus comentarios. Además, la OSSI presenta al Secretario General para que lo transmita a la Asamblea General, acompañado de sus comentarios, un informe anual analítico y resumido sobre sus actividades durante el año. En el período 2000-2001, La Sección de Investigaciones de la OSSI está integrada por un D-1, dos P-5, cinco P-4, cuatro P-3 (presupuesto ordinario), un P-4 (recursos extrapresupuestarios) y cuatro funcionarios del cuadro de servicios generales. Prácticamente sin excepción, el personal del cuadro orgánico de la Sección de Investigaciones de la OSSI está constituido por licenciados en derecho y tiene además experiencia en investigaciones anterior a su entrada en las Naciones Unidas. La Sección contrata la prestación de servicios especializados externos cuando resulta necesario, y tiene un memorando de entendimiento con INTERPOL. La Sección de Investigaciones está instalada en

³² Las descripciones se refieren solamente a la capacidad de investigación de la función de supervisión interna y no abarcan la capacidad de investigación de los servicios de seguridad.

³³ Véase A/RES/48/218 B, 12 de agosto de 1994; ST/SGB/273, 7 de septiembre de 1994, y ST/IC/1996/29, 25 de abril de 1996.

la Sede, aunque también mantiene una pequeña oficina en la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

La función de investigación corresponde a la Oficina de Auditoría Interna, es decir, que no hay una dependencia separada de investigaciones. El mandato de la Oficina de Auditoría Interna en relación con las investigaciones se establece en un documento del Consejo Económico y Social de 1997, en el que se dispone también que, en caso necesario, la Oficina puede delegar su autoridad de llevar a cabo investigaciones a los representantes para los países, por conducto del Director Regional³⁴. La Oficina de Auditoría Interna proporciona pocos recursos internos para las investigaciones, contrata la prestación de servicios especializados externos cuando resulta necesario y, según proceda, recurre a los servicios de la Sección de Investigaciones de la OSSI, por ejemplo, para obtener información. Los contactos con las autoridades nacionales de investigación se establecen cuando procede y en relación con casos concretos. El alcance de las investigaciones del UNICEF abarca el presunto fraude, el robo, el despilfarro de recursos, la mala administración, el abuso de autoridad, las violaciones de las normas y reglamentos, la no observancia de las normas de conducta ética y el hostigamiento. El UNICEF también lleva a cabo auditorías proactivas o preventivas. La Oficina de Auditoría Interna está encabezada por un Director (D-2), que responde directamente ante el Director Ejecutivo. Para todas las investigaciones del UNICEF se prepara y se presenta al Director Ejecutivo un informe confidencial. El informe se presenta asimismo al Director Adjunto de la División de Recursos Humanos, que se encarga de los casos disciplinarios, y, cuando procede, al Asesor Superior del Director Ejecutivo, que asesora sobre cuestiones jurídicas (en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, según sea necesario). Además, todas las investigaciones con repercusiones financieras y sus resultados se comunican al Contralor del UNICEF, el cual mantiene un registro de control de todos los casos, que se comparte con la Junta de Auditores de las Naciones Unidas. El Director de la Oficina de Auditoría Interna presenta también un informe anual resumido a la Junta Ejecutiva. Además de la del Director, la descripción de los puestos de un Auditor Interno Superior (P-5) y un Auditor Interno (P-4) comprende un componente de investigaciones. Uno de los funcionarios de la Oficina de Auditoría Interna es examinador de fraude titulado con experiencia previa en investigaciones, y dos funcionarios están formados en el Centro Federal de Formación en Aplicación de la Ley.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El mandato de llevar a cabo investigaciones está asignado a la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento (OAPR) junto con los administradores de programas y los administradores de recursos humanos³⁵. Las funciones de investigación que desempeña la OAPR están distribuidas entre las secciones que la componen y los tres centros regionales de servicios de auditoría en Asia, América Latina y África. Para llevar a cabo las investigaciones la Oficina colabora con otras dependencias, como la Dirección de Gestión, la Oficina de Recursos Humanos y las oficinas de los países. Además, coopera con la OSSI y utiliza sus servicios para

³⁴ E/ICEF/1997/CRP, septiembre de 1997, en particular párrs. 7, 29, 33, 36 y 44.

³⁵ UNDP/ADM/97/17, sec. II.2.

las investigaciones, así como con otras organizaciones del Sistema y expertos externos. El alcance de las investigaciones abarca el hurto, la conducta indebida, el abuso de autoridad, la malversación de fondos, la mala administración, las irregularidades en las compras y la contratación, el fraude, las violaciones de las normas y reglamentos, la negligencia en el trabajo, las violaciones de las normas de seguridad y la tergiversación de la labor de la organización. Los casos de presunto acoso sexual, son investigados con las debidas garantías procesales y con carácter confidencial, por un Grupo de Examen de Reclamaciones de Acoso Sexual integrado por tres personas, que se eligen de un grupo de diez funcionarios recomendados conjuntamente por la Oficina de Recursos Humanos y el Consejo de Personal. Las investigaciones proactivas se llevan a cabo como auditorías especiales de gestión o examen de la gestión. La OAPR está encabezada por un Director (D-2), que responde ante la Oficina del Administrador. Sus actividades de investigación se resumen en el informe anual sobre auditoría las actividades de auditoría interna y supervisión a la Junta Ejecutiva. Si bien la OAPR no tiene puestos dedicados específicamente a la investigación, todos los puestos de auditoría comprenden un componente de investigación, por lo que cualquier funcionario de auditoría, incluido el Director, puede llevar a cabo investigaciones. El Director y el Jefe son examinadores de fraude titulados y tienen gran experiencia en investigaciones, mientras que los auditores han de participar en un programa de formación del Centro Federal de Formación en Aplicación de la Ley.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)

El FNUAP depende de la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento (OAPR) del PNUD para la realización de cualquier investigación específica, cuyo pago se efectúa en concepto de honorarios por servicios y está incluido en el reembolso de los servicios generales de la OAPR. Ésta presenta a la Junta Ejecutiva un informe anual que abarca las actividades de auditoría, investigación e inspección del FNUAP (para más detalles, véase PNUD supra).

Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)

La Sección de Auditoría de Servicios para Proyectos de la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento (OAPR) del PNUD proporciona servicios de supervisión interna, incluida la investigación, a la UNOPS. La OAPR y la UNOPS negocian un plan de trabajo y un presupuesto anuales para los servicios que se van a prestar. La UNOPS lleva a cabo investigaciones preliminares de las denuncias de infracciones antes de remitir los casos a la OAPR. Sin embargo, las denuncias de hostigamiento se tratan dentro de la UNOPS. La OAPR del PNUD presenta a la Junta Ejecutiva un informe anual que abarca las actividades de auditoría, investigación e inspección de la UNOPS (para más detalles, véase PNUD supra).

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Se encarga de llevar a cabo la labor de investigación la Oficina del Inspector General (OEDI), que fue creado por el Director Ejecutivo en diciembre de 1994 para reducir el fraude, la mala gestión y la malversación en las operaciones del PMA en todo el mundo³⁶. La OEDI efectúa inspecciones e investigaciones periódicas y en casos concretos en la sede y en las

³⁶ "Creación de una función de inspección e investigación", memorándum interno del Director Ejecutivo del PMA a todo el personal del PMA, 30 de diciembre de 1994.

oficinas de los países cuando existe el riesgo de que las actividades violen las leyes, normas y reglamentos o tenga como consecuencia la mala gestión, el fraude, el despilfarro de fondos o el abuso de autoridad. La OEDI y el Servicio de Recursos Humanos comparten determinadas funciones con respecto a las denuncias de hostigamiento. Todos los informes de la OEDI sobre investigaciones e inspecciones se dirigen al Director Ejecutivo. La OEDI presenta también a la Junta Ejecutiva del PMA, cada dos años, un informe resumido de sus actividades. La OEDI está integrada por un Inspector General (D-1), un Oficial de Inspecciones (P-4) y un funcionario del cuadro de servicios generales, personal que se complementa contratando a consultores. Las descripciones de los puestos del cuadro orgánico exigen experiencia en investigaciones. Los titulares actuales de los puestos cumplen este requisito, y el Inspector General es un examinador de fraude titulado.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

La Dependencia de Nairobi de la Sección de Investigaciones de la OSSI lleva a cabo investigaciones para el PNUMA a escala mundial. Las consultas sobre el reembolso por el PNUMA a la OSSI de estos servicios de investigación no han sido concluyentes. El Director Ejecutivo Adjunto del PNUMA podría realizar algunas investigaciones preliminares antes de remitir los casos a la Sección de Investigaciones de la OSSI. El PNUMA tiene también un ombudsman (puesto creado en 1993) que puede ocuparse inicialmente de algunos casos que se remiten después para su investigación a la Sección de Investigaciones de la OSSI. Los informes sobre las investigaciones de la Dependencia de Nairobi de la Sección de Investigaciones de la OSSI se presentan por conducto del Jefe de la Sección de Investigaciones al Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, quien a su vez los transmite al Director Ejecutivo del PNUMA. Cuando procede, en el informe anual resumido de la OSSI a la Asamblea General de las Naciones Unidas se incluye una referencia al PNUMA (véase también Naciones Unidas/OSSI supra).

Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)

La Sección de Investigaciones de la OSSI lleva a cabo las investigaciones para Hábitat, por lo general por conducto de la Dependencia de Nairobi, aunque de vez en cuando se puede remitir directamente un caso a la Sección de Investigaciones de la OSSI en Nueva York. Cuando hay acusaciones o sospechas de la comisión de infracciones, por lo general se pide a un oficial de gestión de programas que haga una investigación preliminar y, si hay razones para ello, Hábitat se dirige a la Sección de Investigaciones de la OSSI. Al igual que en el PNUMA, los informes sobre las investigaciones se presentan por conducto del Jefe de la Sección de Investigaciones de la OSSI al Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna quien, a su vez, los transmite al Director Ejecutivo de Hábitat, el cual informa al órgano legislativo. Cuando procede, en el informe anual resumido de la OSSI a la Asamblea General de las Naciones Unidas se incluye una referencia a Hábitat (véase también Naciones Unidas/OSSI supra).

Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)

El mandato de llevar a cabo investigaciones se encomendó en 1995 a la Oficina de Auditoría³⁷. En una reorganización que se produjo en enero de 2000, la Oficina de Auditoría fue sustituida por el Departamento de Auditoría e Inspección (DAID) y las directrices organizacionales pertinentes están siendo revisadas. La reestructuración orgánica incluye la incorporación oficial en el DAID de una función de inspección que abarca las actividades de investigación (el OOPS ha adoptado el término "inspección" en lugar de "investigación" para describir las actividades no relacionadas con la auditoría). El Director del DAID (D-1) está encargado de las investigaciones. El Comisionado General ha designado al Secretario del Comité de Auditoría, actualmente el Director del DAID, coordinador para la recepción de todas las acusaciones y quejas contra funcionarios del OOPS relativas, entre otras cosas, a la malversación de activos del OOPS, el fraude o el abuso de autoridad. Las medidas pertinentes pueden incluir: la realización de una investigación preliminar; la realización de una auditoría interna; la convocatoria de una junta de investigación; la solicitud de asistencia a la OSSI. El Secretario del Comité de Auditoría es responsable de la coordinación de todas las actividades que pueden surgir en relación con la investigación de acusaciones y quejas, incluida la preparación de un informe anual que ha de presentarse al Comité de Auditoría y al Comisionado General. El Presidente del Comité de Auditoría puede presentar un extracto del informe anual o un informe especial al Comité de Gestión. Cuando procede, en el informe anual resumido de la OSSI a la Asamblea General de las Naciones Unidas se incluye una referencia al OOPS.

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)

La Sección de Investigaciones de la OSSI realiza las investigaciones para el PNUFID. Cuando procede, en el informe anual resumido de la OSSI a la Asamblea General de las Naciones Unidas se incluye una referencia al PNUFID (véase también Naciones Unidas/OSSI *supra*).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

El Director del antiguo Servicio de Inspección y Evaluación (SIE) fue designado en 1997 coordinador principal para las investigaciones en el ACNUR. En 1999, el SIE cambió de nombre y se convirtió en la Oficina del Inspector General (OIG), y el Inspector General (D-2) es ahora el funcionario de enlace principal, encargándose de la coordinación general de las investigaciones³⁸. Según su naturaleza, las investigaciones pueden ser realizadas por los diversos jefes de oficinas y jefes de divisiones de apoyo administrativo, la Oficina del Inspector

³⁷ "Organización de la sede, Viena, Ammán y Gaza", Directriz organizacional N° 3, rev. de 27 de noviembre de 1995, sec. H.

³⁸ "Focal Point for Investigation", Inter-Office and Field Office Memorandum from the High Commissioner to all staff members at headquarters and in the field UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97, 14 de noviembre de 1997; "Actividades de inspección del Alto Comisionado", Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, A/AC.96/934, 18 de agosto de 2000.

General, la Sección de Auditoría del ACNUR de la OSSI y la Sección de Investigaciones de la OSSI. En 1999 en la Oficina del Inspector General se creó el puesto de Coordinador (Investigaciones) de la categoría L-5, dedicado a la función de investigación, y apoyado por un puesto del cuadro de servicios generales. La descripción del puesto de Coordinador (Investigaciones) requiere amplia experiencia profesional en la labor de investigación. El alcance de las investigaciones abarca el posible fraude, la malversación de recursos, el aprovechamiento o utilización negligente de los servicios del ACNUR, el abuso de autoridad o de las prerrogativas de las Naciones Unidas, el acoso sexual y otras irregularidades de conducta que constituyen violaciones de los reglamentos, normas u otras instrucciones y circulares administrativas pertinentes. El Inspector General recibe y examina los informes sobre infracciones, determina si hay motivos para realizar una investigación e inicia una investigación en su Oficina o remite el caso a otra oficina para su investigación. El Inspector General supervisa los resultados y garantiza el seguimiento efectivo de las investigaciones. Los resultados de las investigaciones se comunican al Alto Comisionado en cada caso, y se presenta un informe anual resumido al órgano legislativo. Cuando procede, en el informe anual resumido de la OSSI a la Asamblea General de las Naciones Unidas se incluye una referencia al ACNUR.

Organismos especializados y el OIEA

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La tarea de iniciar investigaciones corresponde al Tesorero y Contralor General, que dispone de recursos del Departamento de Servicios Financieros, los Servicios Administrativos Regionales y la Unidad de Auditoría Interna³⁹. En 1998 se creó un Comité en materia de responsabilidad, que responde ante el Director General por conducto del Tesorero y Contralor General, para, entre otras cosas, examinar los casos que le remite el Tesorero y Contralor General, comprobar los hechos, asignar la responsabilidad, formular recomendaciones relacionadas con el reembolso, remitir casos al Departamento de Personal para el examen de medidas disciplinarias y dar oportunidad a los funcionarios que puedan ser responsables de que presenten explicaciones. El Comité está presidido por el Director del Departamento de los Servicios Financieros integrado por un representante de este Departamento, uno de la Oficina de Servicios Jurídicos y uno del Departamento de Personal; asiste a sus reuniones el Auditor Interno Jefe o un representante suyo en calidad de consultor. El Departamento de Desarrollo de los Recursos Humanos también puede iniciar investigaciones en casos en que se presume la existencia de abusos relacionados con la reclamación de beneficios. Las investigaciones se llevan a cabo en respuesta a acusaciones o sospechas de fraude, presunción de fraude o intento de fraude, mala gestión, negligencia, despilfarro de recursos, abuso de autoridad o violaciones de normas o reglamentos. La OIT no tiene profesionales de la investigación dedicados a esa tarea, pero en algunos casos ha recurrido a expertos externos para apoyar la función de investigación. Se informa de todos los casos de fraude al Director General por conducto del Tesorero y Contralor General, y los detalles de esos casos se presentan al Auditor Externo, quien los resume en su informe al Consejo de Administración. El Auditor Interno Jefe prepara asimismo un informe para el Consejo de Administración sobre los resultados importantes obtenidos en las auditorías internas y en las investigaciones durante el año, que se presenta con las observaciones pertinentes del Director General. El Auditor Interno Jefe puede presentar informes adicionales

³⁹ Respuesta presentada por escrito por la OIT al cuestionario de la DCI, 5 de julio de 2000.

sobre los resultados importantes de auditorías e investigaciones al Consejo de Administración de la misma forma, si lo considera necesario.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

El mandato de realizar investigaciones corresponde a la Oficina del Inspector General, cuya labor "no sólo abarca la función de inspección y control de la gestión, dentro del concepto de la auditoría general, sino que incluye investigaciones especiales y otras tareas concretas para el personal directivo superior según proceda"⁴⁰. La AUD está dirigida por un Inspector General (D-2) que responde directamente ante el Director General. En general, la Dependencia de las Tareas Especiales de Gestión de la AUD se ocupa de las investigaciones que proceden de la sede, mientras que de las investigaciones en las oficinas exteriores se encarga la Dependencia de Actividades Descentralizadas de la AUD. No obstante, todos los auditores internos de la FAO han de llevar a cabo investigaciones de fraudes, despilfarros, malversación, indebida y otras actividades irregulares, y se considera que todos los puestos en la AUD comprenden un componente de investigación. Las investigaciones que tratan de cuestiones delicadas por lo general las lleva a cabo el personal superior, incluido el Inspector General. En los casos apropiados, la AUD puede coordinar las investigaciones con los servicios de seguridad y la Oficina Jurídica. Los informes de la AUD se dirigen a la administración para que adopte medidas, con copia al Director General y al Auditor Externo. A discreción del Inspector General, cualquiera de tales informes puede someterse también al Comité de Finanzas junto con las observaciones del Director General al respecto y facilitarse a otros Estados miembros interesados. Sin embargo, las actividades de la Dependencia de Tareas Especiales de Gestión, en particular las investigaciones especiales, no siempre desembocan en informes oficiales de auditoría, sino que más frecuentemente se terminan con reuniones oficiosas de información o memorandos confidenciales. El Inspector General también presenta anualmente un informe resumido al Director General, con copia al Auditor Externo, informe que se somete asimismo al Comité de Finanzas y está a disposición de otros Estados miembros interesados.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

La Organización se halla en un proceso de reforma y el Director General sustituirá la Oficina del Inspector General por una Oficina de Control Interno (IOS) consolidada cuyo mandato comprenderá las funciones de investigación, así como de auditoría, inspección y evaluación⁴¹. El Director de la IOS (D-2) informará directamente al Director General. Los informes de las investigaciones se someterán al Director General, y éste presentará un informe anual sobre la labor de la Oficina de Control Interno a la Junta Ejecutiva y a los delegados permanentes.

⁴⁰ Manual de la FAO, "Oficina del Inspector General (AUD)", cap. I, sec. 107.2, 10 de febrero de 2000.

⁴¹ UNESCO; "Propuesta del Director General para crear un sistema de supervisión interna en la UNESCO", 160EX/23, 15 de septiembre de 2000.

Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

La función de investigación corresponde a la Oficina de Evaluación de Programas, Auditoría y Examen de la Gestión, que se encarga de las tareas de supervisión interna. Entre los objetivos generales de sus funciones de auditoría interna está el requisito de investigar los casos de presunción o sospecha de faltas o irregularidades. La Oficina se encarga también de investigaciones concretas "cuando el Secretario General lo considera necesario"⁴². El Jefe de la Oficina (D-1), nombrado por un mandato fijo de cinco años, responde directamente ante el Secretario General y presenta un informe anual sobre las actividades de la Oficina al Secretario General para que lo transmita al Consejo de la OACI.

Organización Mundial de la Salud (OMS)

La función de investigación corresponde a la Oficina de Auditoría Interna y Supervisión (IAO)⁴³. La IAO, dirigida por un Jefe (D-1), que responde directamente ante el Director General, está encargada de investigar las presuntas faltas de conducta, defraudación, despilfarro, abuso de autoridad y otras actividades irregulares descubiertas por ella o de las que se le ha informado y de formular recomendaciones al respecto. La función de investigación está estrechamente vinculada con la de auditoría: la descripción del puesto del cuadro orgánico del auditor incluye tareas de investigación y requiere experiencia en investigaciones, y la Organización ha utilizado la denominación del cargo "investigador/auditor" en sus anuncios de vacantes. Los informes de la IAO, incluidos los informes sobre investigaciones, se dirigen a la administración para que adopte medidas, con copia al Director General y al Auditor Externo. A solicitud del Jefe de la IAO, el Director General presenta un ejemplar de cualquiera de estos informes, con las observaciones de la IAO, al Consejo Ejecutivo. El Jefe de la IAO también presenta un informe resumido al menos una vez al año al Director General, con copia al Auditor Externo, y el Director General presenta este informe con las observaciones al respecto a la Asamblea Mundial de la Salud. El proceso de examen de las acusaciones de acoso sexual incluye una investigación inicial y la determinación de los hechos por un Grupo de examen de reclamaciones.

Unión Postal Universal (UPU)

La función de investigación, cuando es necesario, recae en el Servicio de Auditoría Interna, que está integrado por un auditor interno (P-5) que trabaja a tiempo parcial (60%), el cual responde ante el Director General⁴⁴. El alcance de las investigaciones, según se describe en el proyecto de manual de auditoría interna, abarca el fraude, las faltas de conducta (financiero, en el ámbito personal o de otro tipo), la mala gestión, el despilfarro de recursos y el abuso de autoridad. El auditor interno inicia una investigación preliminar y presenta los resultados y

⁴² OACI, "Statute of Internal audit", 1º de julio de 1992, capítulo II, párr. 3 a).

⁴³ OMS, "Oficina de Auditoría Interna y Supervisión (IAO)", IC/96/69, 12 de diciembre de 1996.

⁴⁴ En la UPU, el mandato para las investigaciones se encomendó al auditor interno en una circular oficial, "Rapport d'Audit interne", Communication de service, N° 83/1996, anexo, 2 de octubre de 1996.

recomendaciones al Director General, quien decide si hay que tomar más medidas. Todos los casos de fraude, despilfarro y mala gestión se transmiten al Auditor Externo una vez cumplidos los requisitos del proceso judicial. Los informes de auditoría interna se envían al Director General con copia a los Auditores Externos. En el futuro, se presentará un informe especial al órgano rector (Consejo de Administración). El Servicio de Auditoría Interna prepara un informe anual sobre su actividades que se presenta al Consejo bajo la autoridad del Director General y con sus observaciones.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

En la UIT la supervisión interna se estableció hace relativamente poco tiempo con la creación en 1997 del puesto de Auditor Interno (P-4). En 1999, la UIT aprobó una Carta sobre auditoría interna para reforzar el mandato, el modo de funcionamiento y las funciones del Auditor Interno a fin de que éstas incluyeran la auditoría, la inspección y la investigación. La Carta establece que, tras una instrucción escrita del Secretario General, el Auditor Interno será responsable de investigar todas las acusaciones o presunciones de fraude o mala gestión. Una vez terminada la investigación, el Auditor Interno presentará un informe confidencial por escrito al Secretario General, quien tomará las medidas apropiadas. No existe procedimiento establecido para informar de las investigaciones a los órganos legislativos.

Organización Meteorológica Mundial (OMM)

La tarea de llevar a cabo investigaciones corresponde al Servicio de Auditoría Interna e Investigación, que se creó en 1997⁴⁵. El Servicio está dirigido por un Jefe (P-5), que responde directamente ante el Secretario General, y cuenta con el apoyo de un puesto del cuadro de servicios generales. La función de investigación abarca acusaciones o presunciones de fraude, despilfarro y mala gestión (el robo se considera fraude; el abuso de autoridad y las violaciones de las normas y reglamentos se consideran fraude o mala gestión). Una vez terminada una investigación, el Servicio presenta un informe confidencial al Secretario General con recomendaciones para la adopción de medidas, a consecuencia de las cuales se puede iniciar un proceso disciplinario. Todos los años se presenta un informe que contiene información general sobre los casos de fraude, despilfarro y mala gestión al Auditor Externo, quien a su vez informa al Consejo Ejecutivo. El Servicio de Auditoría Interna e Investigación presenta un informe anual resumido sobre sus actividades al Secretario General, con copia al Auditor Externo. El Secretario General presenta informe, con sus observaciones, al Consejo Ejecutivo.

Organización Marítima Internacional (OMI)

La Sección de Control Interno se creó en octubre de 1999 gracias a la fusión de la Dependencia de Evaluación con la Auditoría Interna. El Jefe de la Sección de Control Interno (P-5) responde directamente ante el Secretario General. La Organización no tiene una dependencia separada que se ocupe de las investigaciones; si hay un incidente que investigar, por lo general el Director de la División Administrativa informa de él al Secretario General. Según

⁴⁵ En la OMM el mandato de realizar investigaciones encomendado al Servicio de Auditoría Interna e Investigación está establecido en la norma financiera 13.8 y en la Carta de auditoría interna, anexo XVIII, sec. H.

la índole de la denuncia, el Secretario General solicita a la Sección que lo investigue o, en casos especiales, se establece una Junta de Investigación, cuya composición y mandato deben ser aprobados por el Secretario General. Los resultados de la investigación se comunican directamente al Secretario General quien, después de celebrar consultas con el Director de la División Administrativa y, si procede, con el Director de la División de Asuntos Jurídicos y Relaciones Externas, decide qué medidas han de tomarse.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)

La División de Auditoría y Supervisión Internas investiga e informa sobre los casos de irregularidades y violaciones de las normas, reglamentos y procedimientos. También puede llevar a cabo una investigación, con la aprobación del Director General, el funcionario superior que se considere el más apropiado para hacerlo. Se emprende una investigación cuando hay una sospecha de mala conducta o para garantizar que existen medidas para prevenir la mala conducta. Los resultados de las investigaciones se comunican al Director General. No existe procedimiento establecido para informar de las investigaciones al órgano legislativo.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

El mandato de realizar investigaciones corresponde a la Oficina de Supervisión Interna (de la Oficina del Director General), que está dirigida por un Inspector General (D-2) que responde directamente ante el Director General. Las investigaciones se emprenden a raíz de acusaciones concretas de violaciones de los reglamentos, reglamentaciones y otras publicaciones administrativas pertinentes, despilfarro de recursos, fraude, faltas de conducta y abuso de autoridad. El Inspector General informa sobre las investigaciones al Director General quien, en consulta con los Servicios de Administración y Personal decide las medidas que se han de tomar. No existe procedimiento establecido para informar de las investigaciones a los órganos legislativos.

Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA)

La Oficina de Auditoría Interna está encargada de llevar a cabo auditorías internas e investigaciones⁴⁶. La Oficina está encabezada por un Director (D-1), que responde directamente ante el Director General, y tiene también un puesto de Investigador (P-3). La descripción de este último puesto requiere experiencia anterior en labores de investigación, siendo tal experiencia deseable para el puesto de Director. La Oficina de Auditoría Interna efectúa investigaciones en los casos en que presuntamente se han violado los reglamentos, normas e instrucciones administrativas pertinentes del Organismo o han salido a la luz actividades irregulares. Todos los informes de las investigaciones se presentan al Jefe del Departamento y al Director de la División de que se trate, al Director de la División de Personal y al Director de la División Jurídica. Los informes finales de investigación que contienen resultados importantes se presentan al Director General y pueden incluir observaciones del Jefe del departamento interesado. De acuerdo con el mandato adicional que rige las auditorías del OIEA, el Auditor Externo debe poner en conocimiento de la Junta y, según proceda, de la Conferencia General, los casos de fraude o presunción de fraude. Dado que el Auditor Externo tiene pleno acceso a los informes de la Oficina, incluidos los casos de investigaciones, puede informar de éstos a la Junta.

⁴⁶ El mandato de realizar investigaciones se encomendó a la antigua Oficina de Auditoría Interna y Evaluación del OIEA en 1997. Véase SEC/NOT/1708, 11 de julio de 1997.

Anexo II

EXTRACTO DEL MANUAL DE AUDITORIA INTERNA DE LA OMM: PRINCIPIOS PARA LA REALIZACIÓN DE INVESTIGACIONES⁴⁷

Una serie de principios, basados en la experiencia, que aplican los investigadores en el ámbito de las Naciones Unidas... puede resumirse de la siguiente manera:

a) Independencia

Es esencial que el investigador goce de independencia durante la investigación. Será libre de cualquier interferencia de personas de la categoría que sea.

b) Confidencialidad

Es esencial que la investigación se mantenga estrictamente confidencial. Antes de la presentación del informe final de investigación al Secretario General no se hará comunicación de tipo alguno. Además, se exige del investigador que no haga declaraciones públicas ni privadas relativas al caso después de su conclusión.

c) Competencia

Las investigaciones se realizarán con competencia y con la debida atención profesional. El investigador debe poseer los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para desempeñar sus funciones.

d) Objeto de la investigación

Las investigaciones se llevarán a cabo ad rem y no ad personam, con el único objeto de reunir hechos.

e) Imparcialidad

El investigador será imparcial en su búsqueda de la verdad y se concentrará únicamente en los hechos pertinentes a la acusación que se esté investigando.

f) Acceso

El investigador tendrá acceso a todas las personas, documentos, [y] locales bajo la autoridad del Secretario General. Los funcionarios tienen la obligación de revelar toda información que posean en relación con los asuntos que se estén investigando.

⁴⁷ Manual de auditoría interna de la OMM (publicado en agosto de 1999), anexo II.

g) Carga de la prueba

La carga de la prueba es la obligación de demostrar una afirmación controvertida que recae en la parte que la formula. Por tanto, incumbe al investigador presentar pruebas convincentes para establecer los hechos o los elementos en cuestión.

Anexo III

"NORMAS DE CALIDAD" DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL⁴⁸

El Grupo del Banco Mundial enumera siete "normas de calidad" que son la base para la realización de todas las investigaciones de las presuntas faltas de conducta dentro del Grupo del Banco Mundial. Éstas se resumen de la siguiente manera:

Normas generales

1. Preparación

Las personas asignadas para llevar a cabo actividades de investigación deben poseer colectivamente competencia profesional para la tarea que se requiera.

(Pautas: educación, experiencia, carácter, conocimientos, aptitudes y capacidad)

2. Objetividad

En todas las cuestiones relacionadas con la labor de investigación, el investigador debe ser libre, tanto de hecho como en apariencia, de menoscabo de la objetividad y debe mantener una actitud objetiva.

3. Atención profesional

Dedicar atención profesional al llevar a cabo las investigaciones y al preparar los informes correspondientes.

(Pautas: meticulosidad, requisitos jurídicos, técnicas apropiadas, imparcialidad, objetividad, ética, oportunidad, documentación exacta y completa)

Normas cualitativas

4. Planificación

Establecer prioridades de la organización y de cada caso y desarrollar objetivos para garantizar que las tareas relacionadas con cada caso se lleven a cabo de forma eficiente y eficaz.

(Pautas: criterios para la preparación de los planes y estrategias propios de cada caso)

⁴⁸ Grupo del Banco Mundial, Business Ethics and Integrity Office, "Standards and procedures for inquiries and investigations", Draf. Rev. 1.1, 29 de mayo de 2000, sección 1.2 y apéndice A.

5. Ejecución

Llevar a cabo las investigaciones de forma oportuna, eficiente, escrupulosa y legal.

(Pautas: entrevistas, pruebas, actividades de documentación, requisitos legales, examen de la marcha de la tarea)

6. Presentación de informes

Los informes deben tratar detalladamente de todos los aspectos pertinentes de la investigación y ser exactos, claros, completos, concisos, organizados de forma lógica, oportunos y objetivos.

(Pautas: criterios para los informes por escrito)

7. Gestión de la información

Almacenar los datos de una investigación de una forma que permita la recuperación, las referencias cruzadas y el análisis efectivos.

(Pautas: corriente de información, actividades de manejo de las denuncias, iniciación del caso, información administrativa, archivo de la investigación)

Anexo IV

EJEMPLOS DE CONDUCTA INSATISFACTORIA QUE HA SIDO INVESTIGADA Y QUE HA DESEMBOCADO EN MEDIDAS DISCIPLINARIAS EN EL PNUD, EL FNUAP Y LA UNOPS⁴⁹

1. La conducta insatisfactoria de un funcionario que puede ser investigada y por la cual pueden imponerse medidas disciplinarias comprende, entre otras cosas:
 - a. los actos u omisiones que contradicen las obligaciones generales de los funcionarios establecidas en el artículo I del Reglamento del Personal;
 - b. los actos ilícitos (por ejemplo, robo, fraude, tenencia o venta de sustancias ilícitas, contrabando) dondequiera que se produzcan e independientemente de si el funcionario está o no de servicio en el momento;
 - c. la tergiversación, falsificación o certificación en relación con una reclamación o prestación oficial, incluida la ocultación de un hecho importante para la reclamación o la prestación;
 - d. las agresiones, el hostigamiento o las amenazas que afectan a otros funcionarios o a terceros;
 - e. el uso indebido de bienes, activos, equipo o archivos oficiales, incluidos los archivos electrónicos;
 - f. el uso indebido del cargo; el abuso de autoridad; la violación de la confidencialidad; el abuso de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas;
 - g. los actos o conductas que podrían desacreditar a la organización;
 - h. la negligencia grave, el descuido injustificado o la mala administración temeraria de bienes y activos que ocasione una pérdida para la organización;
 - i. todo acto u omisión premeditado para eludir o incumplir el reglamento, la reglamentación y los procedimientos financieros, incluido el uso inapropiado de la autoridad de certificación o de aprobación;
 - j. la mala administración grave de las obligaciones contraídas en virtud de contratos y de relaciones con terceros que ocasione la pérdida de bienes o activos o genere responsabilidades para la organización;
 - k. el incumplimiento de las obligaciones fiduciarias con respecto a la organización;

⁴⁹ "Accountability, Disciplinary Measures and Procedures", circular del Director de la Oficina de Recursos Humanos del PNUD a todos los funcionarios del PNUD, el FNUAP y la UNOPS, UNDP/ADM/97/17, 12 de marzo de 1997, anexo A.

- l. la ocultación de un interés o de una relación con un tercero que se beneficie de una decisión en la que participa el funcionario y/o el favoritismo en la adjudicación de un contrato a un tercero;
 - m. el hecho de que un funcionario no declare con prontitud los regalos, la remuneración, los incentivos en dinero u otros beneficios que haya recibido de una fuente externa;
 - n. la exacción de fondos de un colega o de un tercero en relación con la organización;
 - o. el incumplimiento por un funcionario de las normas profesionales y éticas aplicables a su profesión;
 - p. la incitación, ocultación o conspiración con respecto a cualquiera de los actos mencionados.
2. Para los fines de los incisos h) y k) supra, la conducta del funcionario se considera culpable cuando los fallos en su actuación son de un grado extremo o cuando la negligencia grave significa la incapacidad extrema y temeraria de actuar como actuaría una persona razonable en relación con un riesgo razonablemente previsible, independientemente de si hay o no intención en la comisión del acto o si el funcionario se beneficia de él.
