



COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

84.º período de sesiones

Roma, 2 – 4 de febrero de 2009

DELEGACIÓN DE AUTORIDAD POR PARTE DEL
DIRECTOR GENERAL

ANTECEDENTES

1. En el Plan inmediato de acción (PIA) se solicita que se adopten las siguientes medidas:
 “Revisar los Textos fundamentales a fin de estipular que, de conformidad con el principio acordado de delegación de autoridad en el nivel más bajo apropiado, el Director General podrá delegar la autoridad y responsabilidad finales por áreas específicas de trabajo y acción en oficiales designados y dicha delegación se reflejará en el Manual de la FAO y las descripciones de los puestos publicadas” (medida 3.43 del PIA).
2. Esta cuestión fue objeto de cierto debate dentro del grupo de trabajo competente del Comité de la Conferencia. De acuerdo con esta medida, debería enmendarse los "Textos fundamentales" de modo que "el Director General podrá delegar la autoridad y responsabilidad finales por áreas específicas de trabajo y acción en funcionarios designados" y esa delegación de autoridad debería quedar reflejado en el Manual de la FAO y en las descripciones de puestos publicadas.
3. En el presente documento se abordan algunas cuestiones relacionadas con la ejecución de esta medida. Una de estas cuestiones, sometida al examen de la Oficina Jurídica, consiste en determinar si debería enmendarse la Constitución, de modo que el Director General pueda delegar autoridad y responsabilidad en áreas específicas de trabajo. En el documento también se examina si, desde un punto de vista jurídico, es necesario modificar los Textos fundamentales para ejecutar la medida, y cuál podría ser la naturaleza y el contenido de una posible enmienda, a la luz de la posición de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.
4. En este documento se examinan: a) las disposiciones en vigor de los Textos fundamentales sobre la autoridad del Director General, b) las disposiciones de los instrumentos constitutivos de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre la cuestión, y c) la

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

práctica jurídica de la Organización sobre las cuestiones relacionadas con la delegación de la autoridad administrativa del Director General. Sobre esa base i) en el documento se presenta una serie de consideraciones jurídicas, y (ii) se propone una enmienda al Reglamento General de la Organización (RGO).

DISPOSICIONES VIGENTES DE LOS TEXTOS FUNDAMENTALES SOBRE LA AUTORIDAD DEL DIRECTOR GENERAL

5. Las disposiciones pertinentes de la Constitución de la FAO en la materia se establecen en los párrafos 4 y 5 del artículo VII:

4. Bajo la supervisión general de la Conferencia y del Consejo, el Director General tendrá plenos poderes y autoridad para dirigir las actividades de la Organización.

5. El Director General, o el representante que él designe, participará sin derecho a voto en todas las sesiones de la Conferencia y del Consejo, y someterá a la consideración de la Conferencia y del Consejo propuestas para una acción adecuada acerca de los asuntos que se planteen ante los mismos.

6. No existen disposiciones en la Constitución sobre la posibilidad de que el Director General delegue su autoridad.

7. Las disposiciones anteriores podrían leerse en relación con el artículo VIII de la Constitución sobre el nombramiento y el régimen del personal de la Organización y se complementan con el artículo XXXVII del RGO. El párrafo 1 del artículo XXXVII del RGO prevé en términos generales que:

El Director General tendrá plenos poderes y autoridad para dirigir los trabajos de la Organización, bajo la inspección de la Conferencia y del Consejo y de acuerdo con las disposiciones de este Reglamento y del Reglamento Financiero. El Director General es el funcionario ejecutivo de la Organización, y como tal deberá servir a la Conferencia y al Consejo, ejecutar sus acuerdos y actuar en nombre de la Organización en todos los asuntos de ésta.

8. El RGO, así como el Reglamento Financiero, contienen amplias disposiciones sobre las facultades del Director General en relación con un gran número de cuestiones relativas a las actividades y, en general, la vida de la Organización. El artículo 14.1 del Reglamento Financiero contiene la siguiente disposición específica sobre la delegación de facultades:

El Director General podrá delegar en otros funcionarios de la Organización las facultades que considere necesarias para la aplicación eficaz del presente Reglamento.

DISPOSICIONES DE LOS INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS DE ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA AUTORIDAD DE LOS JEFES EJECUTIVOS

9. Las disposiciones de los Textos fundamentales de la Organización, en particular la Constitución, tanto en cuanto a la forma como al fondo, son similares a las disposiciones de los instrumentos constitutivos de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, según se ha confirmado a raíz de la consulta y la investigación llevadas a cabo a nivel interinstitucional. hay un enfoque común de la cuestión en todo el sistema y la misma lógica se refleja en los Textos fundamentales de las organizaciones. Por lo general, la posibilidad de que el jefe del organismo delegue sus facultades no se contempla en los instrumentos constitutivos, ni siquiera en los principales textos fundamentales de esas organizaciones. Ello se debe a que, a excepción del caso

concreto de la representación del jefe del organismo en reuniones de determinados órganos¹, se parte de la base que la delegación de la autoridad administrativa es una cuestión que incumbe íntegramente al jefe de la organización.

10. El Capítulo XV de la Carta de las Naciones Unidas tiene por objeto la Secretaría y contiene una serie de disposiciones en la materia. El artículo 97 establece que “La Secretaría se compondrá de un Secretario General y del personal que requiera la Organización. El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización”. El artículo 98 de la Carta dispone que “El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos. El Secretario General rendirá a la Asamblea General un informe anual sobre las actividades de la Organización”. Dicho capítulo se ocupa de una serie de cuestiones conexas, tales como el carácter internacional de la secretaría y la correspondiente obligación de los Miembros de respetar la índole exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y el personal, y de no tratar de influir en ellos en el desempeño de sus funciones, así como la autoridad del Secretario General sobre el personal. La Carta no aborda la cuestión de la delegación de facultades por parte del Secretario General.

11. El artículo 8 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dispone que “el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo será nombrado por el Consejo de Administración, del que recibirá instrucciones y ante el cual será responsable de la buena marcha de la Oficina y de la ejecución de cualesquiera otras funciones que pudieren serle confiadas (párrafo 1)”. También estipula la que “el Director General o su suplente asistirá a todas las sesiones del Consejo de Administración” (paragraph 2). No se hace referencia en la Constitución de la OIT a una delegación de autoridad por parte del Director General.

12. El artículo 31 de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece que el Director General “(...) sujeto a la autoridad del Consejo, el Director General será el funcionario principal técnico y administrativo de la Organización”. El artículo 32 reza lo siguiente: “el Director General será Secretario ex officio de la Asamblea de la Salud, del Consejo, de todas las comisiones y comités de la Organización y de las conferencias que ésta convoque. Podrá delegar tales funciones”.

13. El artículo VII del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) establece que “al frente del personal del Organismo habrá un Director General”, el cual “será el más alto funcionario administrativo del Organismo”. En virtud del artículo VII.b, “el Director General tendrá a su cargo el nombramiento y la organización del personal, dirigirá las actividades del mismo y estará bajo la autoridad y fiscalización de la Junta de Gobernadores.”. Dicho artículo prevé asimismo que “en el ejercicio de sus funciones se ajustará a la reglamentación que adopte la Junta”. El Reglamento de la Conferencia General y la Junta de Gobernadores prevé, al igual que en otras organizaciones, la posibilidad de que el Director General esté representado en las reuniones de la Conferencia General y la Junta de Gobernadores (artículo 37 del Reglamento de la Conferencia General y artículo 8 del Reglamento de la Junta de Gobernadores).

14. En virtud del Convenio constitutivo de la Organización Marítima Internacional (OMI), el Consejo, con aprobación de la Asamblea, nombrará al Secretario General. La Secretaría estará integrada por el Secretario General y el personal que la organización pueda necesitar. En virtud del artículo 47 de la Convención, “el Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la Organización y (...) nombrará al citado personal”. No existen disposiciones expresas sobre la delegación de autoridad por parte del Secretario General.

¹ Así se establece en el párrafo 5 del artículo VII de la Constitución de la FAO. Existen disposiciones similares en los instrumentos constitutivos de otras organizaciones.

15. En la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el Director General es el más alto funcionario de la Organización. El Convenio de la OMPI dispone que, en su calidad de más alto funcionario, representa a la Organización y será responsable ante la Asamblea General, y seguirá sus instrucciones en lo que se refiere a los asuntos internos y externos de la Organización. Se encargará de preparar los programas y presupuestos de la Organización. No se contempla la delegación de sus facultades, al entenderse que la facultad de delegar es inherente a la autoridad otorgada al jefe ejecutivo de la Organización.

16. En virtud del Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), “*el Presidente será el representante legal del Fondo*” y “*bajo la vigilancia y dirección del Consejo de Gobernadores y de la Junta Ejecutiva, será responsable de la gestión de los asuntos del Fondo*” (artículo 6, Secciones 8h) y d)). El Presidente tiene derecho a designar funcionarios para que lo representen en las reuniones del Consejo de Gobernadores (artículo 6.8 i)) o en otras ocasiones (por ejemplo, ceremonias de firma de préstamos). No hay ninguna disposición en los instrumentos constitutivos que contemple expresamente la delegación de facultades del Presidente en otros miembros del personal.

17. La Constitución de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) no contienen ninguna disposición que permita expresamente al más alto funcionario delegar autoridad en otros funcionarios “pero, normalmente, dicha facultad se considera implícita”².

18. Los Textos fundamentales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) tieneN una estructura particular y constan del Convenio y de la Constitución de la UIT³. El artículo 5 del Convenio dispone que el Secretario General “responderá de la gestión global de los recursos de la Unión; podrá delegar la gestión parcial de tales recursos en el Vicesecretario General y en los Directores de las Oficinas, previa consulta en su caso con el Comité de Coordinación”. De conformidad con el artículo 11 de la Constitución de la Unión, el Secretario General “responderá ante el Consejo de todos los aspectos administrativos y financieros de las actividades de la Unión”.

19. Si bien la Organización Mundial del Comercio (OMC) no forma parte, *stricto sensu*, del sistema de las Naciones Unidas, cabe mencionar que el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC estipula que la Secretaría está a cargo de un Director General y no prevé una delegación de sus facultades (cf. artículo VI).

20. En conclusión, de las consultas y la investigación llevadas a cabo a nivel interinstitucional se desprende que incumbe íntegramente al jefe del organismo determinar si debe delegarse o no la autoridad administrativa del jefe ejecutivo de la organización, sobre la base de consideraciones de eficiencia y buena administración. Como regla general, la delegación de autoridad no está ni prevista ni excluida en los instrumentos constitutivos, ya que se considera que la facultad de delegar la autoridad administrativa, de conformidad con los principios generalmente reconocidos del Derecho, es indisoluble del cargo de jefe del organismo, el cual responde en última instancia ante los órganos rectores de cualquier facultad delegada, como se dispone expresamente en la Constitución de la UIT. Más concretamente, con la excepción de este caso particular, los instrumentos constitutivos de las organizaciones no prevén ni la posibilidad de que el jefe del organismo delegue facultades, ni las condiciones vinculadas a dicha delegación.

² Comunicación de la Oficina Jurídica de la OACI.

³ El Convenio es el principal Texto fundamental de la UIT. La Constitución de la Unión desarrolla el Convenio. En la UIT, la relación entre el Convenio y la Constitución es comparable a la que existe en la FAO entre la Constitución y el RGO.

PRÁCTICA DE LA FAO SOBRE LA DELEGACION DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEL DIRECTOR GENERAL

21. La delegación de autoridad puede considerarse desde distintos puntos de vista, como se refleja en la doctrina jurídica, que pone de manifiesto algunas diferencias en el tratamiento de la cuestión en función de las ramas en cuestión (Derecho constitucional, Derecho administrativo, Derecho laboral, Derecho penal, etc.)⁴. Es útil examinar la práctica de la FAO en relación con la delegación de la autoridad administrativa del Director General para considerar las cuestiones que nos ocupan.

22. En la FAO, el asunto se ha examinado en relación con la delegación de la autoridad administrativa del Director General de la Organización. Es frecuente que el Director General delegue facultades en altos funcionarios de la Organización, ya sea sobre la base del Manual Administrativo, o por medio de un acto administrativo específico. La Sección 119 del Manual Administrativo contiene una larga lista de ámbitos en los que el Director General ha delegado facultades en otros funcionarios de la Organización. Los aspectos jurídicos que implican dichas delegaciones, o delegaciones similares por parte de otros jefes de organismos, han sido examinadas en varias ocasiones por el Tribunal Administrativo de la OIT, cuya posición al respecto está bien definida. A continuación se presentan algunos de sus aspectos.

a) En primer lugar, la delegación de una facultad del Director General en un funcionario para decidir determinados asuntos debe ser realizada válidamente y hacerse constar en un acto administrativo debidamente publicado. El Director General podrá modificar o revocar la delegación. Una serie de sentencias han reafirmado este principio y, en ocasiones, el Tribunal ha llevado a cabo un amplio examen para determinar si se había emitido una delegación, o si se había elaborado y publicado en debida forma un determinado acto declarado como delegación de autoridad, de modo que constituyera una delegación válida de facultades⁵. El asunto se debatió recientemente en la FAO en relación con un Boletín del Director General⁶ a través del cual el Director General había delegado facultades en muchos ámbitos en algunos funcionarios.

b) En segundo lugar, la autoridad delegada debe ser ejercida por los funcionarios en los que se haya delegado, y no puede subdelegarse, a menos que al delegar facultades se establezca expersamente que dichos funcionarios pueden subdelegarlas. Esta posición también ha sido confirmada por el Tribunal Administrativo en una serie de asuntos⁷, en consonancia con el viejo principio del Derecho romano "delegate potestas non potest delegare", es decir "las facultades delegadas no pueden subdelegarse". Este principio está incorporado en la legislación tanto de los países en los que rige el derecho civil como de los del Derecho común (*common law*).

⁴ En efecto, existen importantes diferencias en el planteamiento de la delegación de autoridad en función de la rama y los países de que se trate, que puede ser sustancialmente diferente del enfoque adoptado en el Derecho constitucional o administrativo. Por ejemplo, en la legislación laboral y mercantil francesa, un directivo puede delegar en un directivo subordinado la facultad de adoptar una serie de decisiones. Esa autoridad puede ser subdelegada a su vez. El directivo subordinado que tome una decisión sobre la base de una delegación de autoridad responderá penalmente de las decisión que adopte. No es el directivo que delega la autoridad quien responde penalmente de la decisión tomada. Sin embargo, el delegante responde civilmente por los daños y perjuicios derivados del ejercicio de la facultad delegada. Así pues, incluso en aquellos casos en que un directivo delegue importantes facultades, se le podrán exigir responsabilidades por las consecuencias que puedan derivarse del ejercicio de la autoridad delegada.

⁵ Sentencias n.º 869, 282 y 247.

⁶ Boletín del Director General n.º 2006/19.

⁷ Sentencia n.º 1477.

c) Puede ser necesario realizar algunas aclaraciones en este respecto, en particular en lo referente a lo que se conoce comúnmente como "delegación de firma" en comparación con la delegación de autoridad. En el caso de la delegación de firma, la facultad para tomar una decisión no se delega o subdelega en un funcionario. A este último se le da simplemente la posibilidad de preparar el documento en el que se adopta una decisión y de transmitirlo a las partes interesadas en nombre de la autoridad facultada para tomar decisiones. Sin embargo, el funcionario que está facultado para decidir es quien adopta efectivamente la decisión en cuestión. Esta solución, aplicada con frecuencia en el ámbito administrativo, no dispensa al funcionario en quien se haya delegado la autoridad de tomar la decisión y, si fuera necesario, de aportar pruebas de haberla adoptado. Ha habido casos en que el Tribunal Administrativo ha investigado, a la luz de todas las circunstancias pertinentes, si la autoridad que había transmitido la decisión había ido más allá de ese papel y había tomado efectivamente la decisión sin estar facultada para ello.

23. Otros aspectos jurídicos de la delegación de autoridad no han sido objeto de debate dentro de la FAO, o se han debatido en un contexto distinto del de la delegación de autoridad por parte del Director General. Uno de ellos es el hecho de que la delegación solo podrá tener por objeto una parte limitada de las facultades del funcionario delegante. Esta cuestión no se ha planteado probablemente porque, en general, los jefes de organismos solo delegan una parte de sus facultades. La cesión general de facultades por un funcionario administrativo no sería jurídicamente correcta porque en Derecho administrativo, la potestad de actuar no se considera un derecho sino una obligación de actuar, y un funcionario administrativo no puede liberarse a sí mismo de sus deberes y responsabilidades legales.

24. Además, en Derecho administrativo y, más ampliamente, en cualquier contexto interinstitucional, el funcionario que delega facultades en un funcionario subordinado sigue siendo el responsable último de las medidas adoptadas por dicho funcionario. Este principio se aplica estrictamente en las organizaciones internacionales, dado que las delegaciones de autoridad de los jefes ejecutivos no se efectúan en términos generales e incondicionales, y los jefes ejecutivos siguen rindiendo cuentas y siendo responsables ante los órganos rectores. Por ejemplo, no procedería que un Director General se negase a asumir la responsabilidad de una medida adoptada en el marco de su mandato ante los órganos rectores, basándose en una delegación de su autoridad en ese campo en otro funcionario. Ello podría afectar a la relación normal entre las funciones de los órganos rectores y las funciones administrativas del jefe del organismo.

25. Estos principios son importantes a la hora de considerar la cuestión en el contexto en el que se examinó en el Comité de la Conferencia para el Seguimiento de la Evaluación Externa Independiente de la FAO y se reflejó en el PIA, es decir, la relación entre los órganos rectores y el Director General, como más alto funcionario ejecutivo de la Organización, en sus respectivos ámbitos de competencia y autoridad.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS PERTINENTES

26. Al examinar cómo se podría aplicar la medida 3.43 del PIA, sería útil tener en cuenta, además de lo anterior, algunas consideraciones.

27. Desde un punto de vista jurídico, se podría prever en la Constitución o el RGO que el Director General delegue su autoridad administrativa en una serie de ámbitos. No se trataría de imponer una obligación al Director General. Una referencia expresa a tal delegación de autoridad sería una mera posibilidad de que el Director General actúe de una determinada manera, basada en consideraciones de buena administración y organización interna del trabajo. Por lo tanto, se plantea la cuestión de determinar si sería necesario modificar los Textos fundamentales con el fin de reflejar una posibilidad que es, de todos modos, inherente a la autoridad administrativa del Director General.

28. Como se desprende del examen de los instrumentos constitutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la existencia de disposiciones demasiado específicas sobre la

delegación de las facultades del Director General podría no ser compatible con un objetivo general de preservar el ámbito de competencias respectivo de los órganos rectores y la administración —a los que se hace generalmente referencia en el PIA con los términos "gobernanza" y "Administración"—, porque difuminaría la línea divisoria entre estos dos ámbitos de acción. Sería preferible que los órganos rectores, por un lado, y la Administración, por otro, estuvieran en condiciones de ejercer plenamente sus funciones dentro de sus respectivos mandatos. Ello se ajustaría a la recomendación de la Evaluación Externa Independiente de la FAO de que la distinción entre gobernanza y Administración sea más clara. En cualquier caso, se sugiere que, en caso de que se adoptara una decisión para modificar los Textos fundamentales, ello no se hiciera mediante una enmienda a la Constitución, sino al RGO.

29. Si se considera conveniente autorizar expresamente mediante enmienda al Director General a delegar la autoridad "final" sobre una serie de cuestiones en determinados funcionarios, tendría que quedar claro que serían dichos funcionarios, beneficiarios de la delegación de autoridad, quienes responderían de la decisión adoptada, y no el Director General, tal como se desprende de los términos "autoridad final". Se plantea la cuestión de determinar si ello estaría en consonancia con el principio general consagrado en los Textos fundamentales de la FAO de que el Director General es el más alto funcionario de la Organización, encargado de ejecutar las decisiones de la Conferencia y del Consejo, y de actuar en nombre de la Organización en todas sus operaciones. Esto no reflejaría la posición generalmente adoptada en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas y podría plantear problemas en el ámbito de la política.

30. Por ello, se propone considerar la posibilidad de seguir un enfoque similar al de la UIT, de modo que el Secretario General pueda delegar responsabilidades en otros funcionarios, a condición de que el jefe ejecutivo responda ante los órganos rectores de todas las medidas, lo que significaría que no se delegaría la autoridad "final", y que el Director General sería el responsable último de las decisiones formadas en el marco de la delegación de facultades. Ello se ajustaría a la práctica de la Organización descrita en los párrafos 22 a 24 y a la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT.

31. A la luz de lo anterior, el CCLM podría contemplar dos opciones para la aplicación de la medida 3.43 del PIA:

a) Primera opción: Como revela la práctica de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, podría considerarse que, legalmente, no habría necesidad de modificar los Textos fundamentales de la Organización a fin de que el Director General pueda delegar autoridad administrativa sobre una serie de cuestiones en el marco de su mandato. Ello se debe a varios motivos: i) en primer lugar, una definición adecuada de los respectivos ámbitos de la gobernanza y la gestión, es decir, de la competencia de los órganos rectores y de la Administración, requeriría que cada uno de ellos pueda ejercer plenamente sus funciones dentro de sus respectivos mandatos, ii) en segundo lugar, la posibilidad de delegar autoridad administrativa, de conformidad con los principios del Derecho generalmente reconocidos es parte inherente de las funciones administrativas del Director General, como es el caso en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, iii) el Reglamento Financiero prevé la delegación de autoridad del Director General sobre cuestiones financieras.

b) Segunda opción: En respuesta a los deseos expresados por los Miembros y a la medida 3.43 del PIA, podría introducirse una enmienda al artículo XXXVII del RGO sobre las funciones del Director General. El contenido de la enmienda propuesta podría ir en la línea de las disposiciones de la Constitución de la UIT, en virtud de las cuales el Director General puede delegar su autoridad, pero sigue respondiendo ante la Conferencia y el Consejo. En consecuencia, podría añadirse el siguiente párrafo al RGO:

“El Director General podrá delegar la autoridad que le confiere el presente artículo, en las condiciones que establezca, siempre que responda ante la Conferencia y el Consejo de la dirección de las actividades de la Organización, de conformidad con el párrafo 4 del Artículo VII de la Constitución”.

MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PROPONE AL COMITÉ

32. Se invita al Comité a examinar este documento y a expresar las opiniones que estime oportunas.

33. Más concretamente, se invita al Comité a:

a) indicar si alguna de las cuestiones concretas examinadas en el presente documento requieren orientaciones por parte del Comité de la Conferencia;

b) examinar las opciones anteriormente mencionadas para la aplicación de la medida 3.43 del PIA, y asesorar al respecto.