



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

110.º período de sesiones

Roma, 28 y 29 de mayo de 2020

Uso de los saldos no utilizados de las consignaciones bienales

I. INTRODUCCIÓN

1. Este documento se presenta al Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) como resultado del examen por el Consejo, en su 163.º período de sesiones, de los informes del CCLM y de la reunión conjunta del Comité del Programa y el Comité de Finanzas sobre una propuesta de uso de los saldos no utilizados. En particular, el Consejo “tomó nota del resultado de los debates del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos y la reunión conjunta sobre el uso de los saldos no utilizados y, en consecuencia, solicitó que la Secretaría presentara un documento al respecto con vistas a un examen más fundamental por parte del Consejo y sus comités. En el documento tendría que tomarse en consideración la necesidad de coherencia con la regla establecida en el párrafo 4.2 del Reglamento Financiero y otras normas y directrices financieras aplicables de la Organización, así como las prácticas conexas en las Naciones Unidas y otras entidades pertinentes”¹. El Consejo “subrayó el importante papel del CCLM en cualesquiera nuevos debates al respecto”².

II. ANTECEDENTES

2. En su 41.º período de sesiones, de junio de 2019, la Conferencia “recordó la petición del Consejo de presentar una propuesta sobre el uso sistemático de los saldos no utilizados de las consignaciones bienales, tras su examen por el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) y por el Comité del Programa y el Comité de Finanzas en su reunión conjunta [nota de pie de página, CL 158/REP, párr. 10 c)] y solicitó que esa propuesta se presentase en sus próximos períodos de sesiones, que se celebrarían entre octubre y diciembre de 2019”³.

¹ CL 163/REP, párr. 9 a).

² *Ibid.*, párr. 14.

³ C 2019/REP, párr. 73 a).

Solo se imprimirán ejemplares de este documento previa petición, en consonancia con una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse este y otros documentos en el sitio www.fao.org.

3. En su 109.º período de sesiones, el CCLM consideró una “Propuesta para el uso de los saldos no utilizados de las consignaciones bienales”⁴. El Comité “reafirmó la importancia del artículo 4.2 del Reglamento Financiero, que establece la política de la Organización respecto de los créditos no comprometidos al final del ejercicio económico”⁵, y recomendó un procedimiento por el cual la Conferencia podría aprobar, en previsión de posibles saldos no utilizados y sobre la base de la aprobación del Consejo previa recomendación de la reunión conjunta, las propuestas del Director General sobre el uso de los saldos no utilizados, en el entendimiento de que si el Consejo no diera su aprobación el saldo no utilizado se devolvería al Fondo General. El texto completo de la propuesta figura en el anexo del presente documento.

4. Posteriormente, la reunión conjunta tomó nota de las recomendaciones del CCLM y:

a) tras tomar nota de la práctica de larga data de la Conferencia de arrastrar los saldos no utilizados de las consignaciones bienales, observó que el establecimiento de un procedimiento permanente de arrastre de los saldos no utilizados no era conforme con el artículo 4.2 del Reglamento Financiero;

b) recomendó que el Consejo mantuviera un debate más a fondo sobre el cumplimiento del artículo 4.2 del Reglamento Financiero en relación con la práctica actual antes de la implementación de la propuesta, teniendo en cuenta en particular la necesidad de velar por la aplicación de procesos y procedimientos presupuestarios transparentes y apropiados⁶.

5. Como se indica en el párrafo 1, el Consejo solicitó que se continuara estudiando este asunto.

III. NORMAS Y PRÁCTICAS DE LA FAO

6. En el artículo 4.2 del Reglamento Financiero se establece que:

Salvo lo dispuesto en el párrafo 4.3 del Reglamento Financiero respecto del Programa de cooperación técnica, los créditos consignados estarán disponibles para cubrir las obligaciones durante el ejercicio económico para el cual hayan sido aprobados y los créditos no comprometidos al cierre del ejercicio económico deberán ser anulados.

7. Por tanto, la ejecución del presupuesto debe ceñirse a las consignaciones y las asignaciones presupuestarias previstas de conformidad con el Reglamento Financiero. Los gastos inferiores a los previstos se mantienen al mínimo, pero pueden producirse como consecuencia de la obligación que impone el Reglamento Financiero al Director General de no permitir que el gasto supere la consignación aprobada. A este respecto, se hace referencia, en particular, al artículo 4.1 a) del Reglamento Financiero, que estipula que “las consignaciones de créditos aprobadas por la Conferencia para el ejercicio económico siguiente constituirán una autorización en cuya virtud el Director General podrá contraer obligaciones y efectuar pagos en relación con los fines para los cuales fueron votadas las consignaciones y sin rebasar el importe de los créditos así votados”.

8. De conformidad con el artículo IV de la Constitución de la FAO:

1. La Conferencia determinará la política y aprobará el presupuesto de la Organización y ejercerá los demás poderes que le son confiados por esta Constitución.

2. La Conferencia adoptará el Reglamento General y el Reglamento Financiero de la Organización.

⁴ CCLM 109/3.

⁵ CL 163/2, párr. 10.

⁶ Informe de la reunión conjunta del Comité del Programa en su 127.º período de sesiones y el Comité de Finanzas en su 178.º período de sesiones (4 de noviembre de 2019), CL 163/6, párr. 12.

9. En virtud del artículo XX del Reglamento General de la Organización,

La Conferencia, en cada período ordinario de sesiones, deberá:

a) examinar y aprobar el presupuesto para el ejercicio económico siguiente;

b) aprobar las cuentas definitivas de la Organización correspondientes al ejercicio económico anterior después de examinado el oportuno informe del Consejo;

c) examinar el informe del Director General acerca de las cuotas recaudadas de los Estados Miembros y Miembros Asociados desde el anterior período de sesiones; y

d) revisar la escala de cuotas de los Estados Miembros, si así lo recomienda el Consejo, o a petición de un Estado Miembro comunicada al Director General por lo menos 120 días antes de la inauguración del período de sesiones.

10. En el desempeño de estas funciones, la Conferencia aprobó el Reglamento Financiero y, por lo tanto, tiene la facultad legal para decidir modificar el Reglamento Financiero o apartarse de sus disposiciones de manera excepcional. Por consiguiente, puede autorizar excepciones al artículo 4.2 del Reglamento Financiero y aprobar el arrastre de los saldos no utilizados. Como se indica en el documento CCLM 109/3, durante los últimos años la Conferencia ha adoptado decisiones en el ejercicio de esta facultad en diversas ocasiones.

IV. NORMAS Y PRÁCTICAS DE OTRAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

11. En las Naciones Unidas, todos los superávits presupuestarios deben devolverse a los Estados Miembros, de conformidad los párrafos 3.2 d)⁷ y 5.4⁸ del Reglamento Financiero. Se observa que, en relación con el efecto de los problemas de liquidez sobre la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 2018-19, en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) se señala lo siguiente:

El Secretario General recuerda en su informe (A/74/570, párr. 7) que en mayo de 2019 había propuesto una serie de medidas para hacer frente a los problemas de liquidez en el presupuesto ordinario y las operaciones de mantenimiento de la paz en un informe anterior sobre el mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas (véase A/73/809). La Comisión Consultiva recuerda que en su informe al respecto había recomendado que la Asamblea General adoptara determinadas medidas, incluida una propuesta de suspender la devolución de consignaciones no utilizadas del presupuesto ordinario por un período de prueba de un año (A/73/891, párr. 22). En su resolución 73/307, la Asamblea hizo suyas algunas medidas para aliviar la falta de disponibilidad de efectivo en las misiones de mantenimiento de la paz, pero no refrendó la propuesta de suspender la devolución de las consignaciones no utilizadas del presupuesto ordinario⁹.

⁷ ST/SGB/2013/4. Párrafo 3.2:

“Para cada uno de los dos años del ejercicio presupuestario, el importe de las cuotas de los Estados Miembros se calculará sobre la base de la mitad de las consignaciones aprobadas por la Asamblea General para ese ejercicio presupuestario, con la salvedad de que se harán ajustes en las cuotas respecto de:

(...)

d) Todo saldo no utilizado de las consignaciones que haya sido devuelto con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 5.3 y 5.4”.

⁸ Párrafo 5.4: “Al expirar el período de 12 meses previsto en el párrafo 5.3 *supra*, el saldo entonces pendiente de cualquier consignación cuya disponibilidad se haya extendido será anulado. Los compromisos que conserven su validez al expirar el período de 12 meses se cancelarán y se financiarán con cargo a las consignaciones para el ejercicio en curso”.

⁹ Documento A/74/583. Segundo informe sobre la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 2018-2019, párr. 9.

12. De manera similar, en el artículo 5.2 del Reglamento Financiero de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se estipula que:

Al calcular las contribuciones de los Estados Miembros, la cuantía de las consignaciones aprobadas por la Conferencia General para el ejercicio económico siguiente se ajustará en función de:

a) (...)

b) *la distribución entre los Estados Miembros del superávit/déficit que haya sido aprobada por la Conferencia General*¹⁰.

13. Se ha comunicado a la FAO que, en circunstancias excepcionales, la Conferencia General de la UNESCO puede permitir el arrastre de los saldos no utilizados, sobre una base estrictamente presupuestaria, al siguiente bienio. Así, por ejemplo, en su 39.ª reunión, de 2017, la Conferencia General, mediante su Resolución 69 (Recaudación de las contribuciones de los Estados Miembros)¹¹, autorizó un arrastre para solucionar un problema de liquidez, de la manera que sigue:

Reconociendo las dificultades de tesorería que afronta la Organización y que podría afrontar en el futuro debido al retraso en el pago de una cantidad considerable de sumas en mora correspondientes a contribuciones asignadas de los Estados Miembros,

11. Aprueba el traspaso al ejercicio económico 2018-2019 de los fondos disponibles no utilizados del presupuesto ordinario del plan de gastos del documento 38 C/5.

14. Se entiende que estos saldos no se ajustaron en el presupuesto del siguiente bienio, sino que se trataron por separado.

15. En el artículo 18 del Reglamento Financiero de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se establece, en la parte pertinente, que:

2. El monto de cualquier superávit que resulte de un gasto inferior al presupuesto aprobado o enmendado, expresado en francos suizos y calculado al tipo de cambio presupuestario para el ejercicio económico, se utilizará para reducir la contribución de los Miembros de acuerdo con el siguiente procedimiento: a los Miembros que hayan pagado su contribución normal en el ejercicio económico que arrojó el superávit se les acreditará la porción que les corresponda de dicho superávit en sus contribuciones señaladas para el segundo año del ejercicio económico siguiente; a los demás Miembros no se les acreditará la porción que les corresponda mientras no hayan pagado las contribuciones que adeuden con respecto al ejercicio económico que arrojó el superávit. Cuando hayan efectuado el pago, se les acreditará la porción que les corresponda como deducción de las contribuciones que se les hayan señalado para el primer año del siguiente ejercicio económico para el cual se adopte un presupuesto después de dicho pago.

3. El monto de cualquier superávit que resulte exclusivamente de la recepción de contribuciones por encima del nivel presupuestario aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo o que haya sido enmendado posteriormente por el Consejo de Administración, una vez deducido cualquier reembolso al Fondo de Operaciones u otros préstamos, se transferirá a la cuenta de programas especiales en los términos descritos en el artículo 11.9¹².

¹⁰ Textos fundamentales de la UNESCO: Edición de 2018 que contiene los textos y modificaciones aprobados por la Conferencia General en su 39.ª reunión (París, 30 de octubre-14 de noviembre de 2017).

¹¹ 39.ª reunión de la Conferencia General, 30 de octubre-14 de noviembre de 2017.

¹² Reglamento Financiero de la OIT (edición de 2010), aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 29.ª reunión (1946). El texto actual incluye todas las modificaciones aprobadas hasta la 98.ª reunión (2009).

16. En el artículo 11.9 del Reglamento Financiero de la OIT se establece que:

El Director General transferirá el superávit a que se hace referencia en el artículo 18.3 a una cuenta de programas especiales que se utilizará, previa aprobación del Consejo de Administración, para financiar actividades prioritarias de duración determinada que no estén previstas en el presupuesto adoptado por la Conferencia y que no den lugar a ninguna perspectiva de financiación adicional en el futuro.

17. El Reglamento Financiero de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) trata con cierto detalle los arrastres y establece que:

5.6 El Secretario General, hasta un 10% por consignación para cada Objetivo estratégico o Estrategia de apoyo y, sobre este porcentaje, el Consejo, independientemente de la facultad que le concede el párrafo 5.9 para realizar transferencias entre Objetivo estratégico o Estrategia de apoyo, podrán traspasar al año siguiente el saldo no utilizado que arrojen las consignaciones en cualquier ejercicio económico. El total de consignaciones utilizadas y traspasadas no excederá de la consignación total autorizada más los montos traspasados del año anterior. Cualquier saldo de consignaciones no utilizadas y de consignaciones no traspasadas al año siguiente se cancelarán.

5.7 Los créditos consignados permanecerán disponibles tras finalizar el ejercicio económico al que están asociados, siempre y cuando sean necesarios para el pago de los gastos contraídos durante ese ejercicio.

(...)

5.10 Con la aprobación del Consejo, el Secretario General podrá posponer la ejecución de actividades específicas previstas para el tercer ejercicio económico de un trienio hasta el primer ejercicio económico del siguiente trienio. Con la aprobación del Consejo, esa parte de la consignación permanecerá disponible para incurrir en gastos relacionados con la actividad pospuesta y abonarlos¹³.

18. Lo anterior sugiere que las normas de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se apoyan en el mismo principio fundamental que las de la FAO. Por consiguiente, los reglamentos pertinentes establecen que los créditos no comprometidos al cierre del ejercicio económico se cancelan; no obstante, los órganos rectores competentes conservan la facultad legal de aprobar, como excepción a tales reglamentos, el arrastre de los saldos no utilizados.

V. CONDICIÓN JURÍDICA DEL ARTÍCULO 4.2 DEL REGLAMENTO FINANCIERO Y PROPUESTA PRESENTADA EN EL INFORME DEL 109.º PERÍODO DE SESIONES DEL CCLM

19. El artículo 4.2 del Reglamento Financiero de la Organización representa la norma institucional para el uso de los saldos no utilizados. Si bien es posible que la Conferencia haya decidido apartarse de la aplicación del artículo 4.2 del Reglamento Financiero con cierta regularidad durante los últimos años, esto no equivale a modificar dicho artículo ni menoscaba su validez jurídica. Por otra parte, las decisiones de la Conferencia de autorizar el arrastre son válidas desde el punto de vista jurídico. En cada una de sus decisiones sobre los saldos no utilizados, la Conferencia está ejerciendo su facultad para aplicar, modificar o suspender el Reglamento Financiero aprobado por ella misma, o para apartarse de alguna otra forma de él.

¹³ Reglamento Financiero de la OACI, 16.ª edición, 2017 (incorpora todas las modificaciones aprobadas por la Asamblea el 5 de octubre de 2016, en su 39.ª reunión), Doc. 7515/16.

20. Desde una perspectiva jurídica formal, la propuesta del CCLM que figura en el anexo de este documento y que se consideró en su 109.º período de sesiones es compatible con el marco jurídico de la Organización. Para ejecutar el procedimiento indicado se necesitaría una decisión individual de la Conferencia, lo que confirma que para apartarse de la aplicación estricta del artículo 4.2 del Reglamento Financiero sigue siendo precisa una decisión explícita.

VI. MEDIDAS QUE SE PROPONEN AL COMITÉ

21. Se invita al Comité a examinar el presente documento y a formular las recomendaciones que considere oportunas al respecto.

ANEXO

Propuesta presentada en la Sección IV del informe del 109.º período de sesiones del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos para el uso de los saldos no utilizados de las consignaciones bienales

1. El Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) examinó el documento CCLM 109/3, titulado “Propuesta para el uso de los saldos no utilizados de las consignaciones bienales”. Tras las presentaciones a cargo del Asesor Jurídico y el Director de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP), el Comité deliberó sobre los aspectos jurídicos y constitucionales de este asunto, teniendo en cuenta que este también se sometería al examen del Comité del Programa y el Comité de Finanzas en su siguiente reunión conjunta.

2. El CCLM reafirmó la importancia del artículo 4.2 del Reglamento Financiero, que establece la política de la Organización respecto de los créditos no comprometidos al final del ejercicio económico.

3. Recomendó que la Conferencia considerara la posibilidad de utilizar la siguiente formulación en previsión de posibles saldos no utilizados de las consignaciones presupuestarias, ya sea en la resolución sobre las consignaciones o en su informe:

La Conferencia autoriza al Director General, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4.2 del Reglamento Financiero, a presentar una propuesta para el uso no recurrente de los saldos no utilizados de las consignaciones de [bienio en curso] para su aprobación por el Comité del Programa y el Comité de Finanzas en su reunión conjunta y por el Consejo, en sus respectivos períodos de sesiones [fechas de los primeros períodos de sesiones del bienio siguiente].

4. El entendimiento del CCLM fue que, a reserva del examen y los ajustes que realizaran el Comité del Programa y el Comité de Finanzas en su reunión conjunta y el Consejo, se aplicarían los siguientes procedimientos de aprobación:

- a) Tras el cierre de las cuentas, la Secretaría prepara un informe sobre el saldo de los fondos no utilizados en el bienio anterior y la propuesta para el uso de tales fondos.
- b) Según la propuesta, los saldos no utilizados arrastrados se destinarían a asuntos específicos, no recurrentes y de alta prioridad para toda la Organización que, en general, se podrían clasificar en las siguientes categorías:
 - gastos no recurrentes para sufragar medidas fundamentales necesarias a fin de aumentar la eficiencia y la eficacia de la Organización, sin que ello afecte negativamente a la capacidad de la FAO para ejecutar el programa de trabajo aprobado;
 - gastos no recurrentes asociados con el cambio para la transformación de la Organización, incluido el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la gobernanza y las repercusiones de las actividades;
 - gastos no presupuestados de carácter excepcional que sean necesarios como resultado de decisiones o recomendaciones adoptadas por órganos externos como la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- c) La propuesta para el uso de los fondos no utilizados se remitirá a la reunión conjunta sobre la base de los datos proporcionados en el informe anual sobre la ejecución del presupuesto y las transferencias presupuestarias, que se somete a la aprobación del Comité de Finanzas como tema permanente de su primer período de sesiones del nuevo bienio.
- d) El Consejo aprueba el uso propuesto de los fondos arrastrados, basándose en las recomendaciones formuladas en la reunión conjunta.
- e) La Secretaría aplica las orientaciones del Consejo e informa sobre el uso de los fondos arrastrados, de conformidad con la práctica y las normas establecidas en materia de presentación de informes.

5. El CCLM interpretó, además, que en caso de que el Consejo no diera su aprobación, el saldo no utilizado se devolvería al Fondo General.