

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

COMITÉ DE FINANZAS

138.º período de sesiones
Roma, 21-25 de marzo de 2011
Información solicitada por el Comité de Finanzas sobre el artículo 12 del Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional

Todas las consultas sobre el contenido esencial de este documento deberán dirigirse a:

Sr. Antonio Tavares
Jefe del Servicio de Asuntos Jurídicos Generales
Tel: +3906 5705 5132

*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 los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir copias adicionales.
 La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran disponibles en el sitio de Internet www.fao.org*

RESUMEN

- Durante su 137.º período de sesiones (10-11 de febrero de 2011) el Comité de Finanzas examinó un documento relativo a las “*Previsiones preliminares sobre los aumentos de los costos en 2012-13*”. El Comité opinó que los niveles salariales del personal del cuadro de servicios generales en Roma eran altos incluso en comparación con los mejores empleadores en Roma y que los niveles actuales eran incompatibles con las presiones a que estaban sometidos los presupuestos de las organizaciones multilaterales y el sector público. El Comité observó que, de conformidad con el artículo 12 del Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), “*la Comisión (...) formulará recomendaciones en cuanto a las escalas de sueldos del personal del cuadro de servicios generales y de otras categorías de contratación local*”, y estas recomendaciones se presentan ante el Consejo de la FAO. El Comité pidió a) una interpretación jurídica del artículo 12 del Estatuto de la CAPI; b) un parecer sobre la discreción del Consejo respecto de la determinación de los ajustes de los sueldos del personal del cuadro de servicios generales en Roma.
- En el presente documento se describen las funciones respectivas de la CAPI, el Consejo y el Director General. La CAPI cuenta con la autoridad necesaria para preparar, basándose en la metodología establecida por la Comisión, y recomendar una escala de sueldos; se solicita al Consejo que apruebe la escala de sueldos y al Director General que la aplique.
- Para interpretar las palabras “*formulará recomendaciones*” es necesario tener en cuenta el Régimen común de sueldos, prestaciones y beneficios general, el proceso técnico regulado para la preparación de la nueva escala de sueldos y la estricta supervisión que realiza de su preparación, aprobación y aplicación el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo. La Organización, esto es tanto el Consejo como el Director General en sus ámbitos de autoridad respectivos, está legalmente obligada a poner en práctica las escalas de sueldos nuevas para el cuadro de servicios generales, de acuerdo con la recomendación de la CAPI.
- Cualquier criterio que pueda tener el Consejo tiene carácter residual. El Consejo solamente podría negarse a aprobar una escala de sueldos recomendada, o ajustes en los mismos, en caso de incumplimiento de las normas aplicables o de los principios generales del derecho o si se detectara algún error por parte de la CAPI o de la Asamblea General.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité a tomar nota de la información presentada en este documento.

Proyecto de opinión

- **El Comité de Finanzas toma nota de la información proporcionada sobre el artículo 12 del Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional.**

ANTECEDENTES

1. Durante su 137.º período de sesiones (10-11 de febrero de 2011) el Comité de Finanzas examinó un documento relativo a las *“Previsiones preliminares sobre los aumentos de los costos en 2012-13”*¹. El Comité *“opinó que los niveles salariales del personal del cuadro de servicios generales en Roma eran muy altos incluso en comparación con los mejores empleadores en Roma y que los niveles actuales eran incompatibles con las presiones a que estaban sometidos los presupuestos de las organizaciones multilaterales y el sector público. Asimismo recordó que esta situación había llevado al (...) organismo con sede en Roma a congelar los aumentos de los sueldos del personal del cuadro de servicios generales en noviembre de 2010. Se informó al Comité de que, a diferencia de otro organismo con sede en Roma, la Conferencia de la FAO había aceptado el Estatuto de la CAPI en 1975 y, en consecuencia, la Organización debía aplicar las escalas de sueldos recomendadas por la CAPI. (...) “El Comité observó que, en virtud del artículo 10 del Estatuto de la CAPI, “la Comisión hará recomendaciones a la Asamblea General sobre [...] las escalas de sueldos y ajustes por lugar de destino del personal del cuadro orgánico y categorías superiores” y, por lo tanto, correspondía a la Asamblea General determinar dichas escalas.” (...) “Por lo que respecta a los sueldos de personal de cuadro de servicios generales, con arreglo al artículo 12 del Estatuto “la Comisión [...] formulará recomendaciones en cuanto a las escalas de sueldos del personal del cuadro de servicios generales y de otras categorías de contratación local”. Estas recomendaciones se presentan al Consejo de la FAO. El Comité señaló que la cuestión de si el Consejo de la FAO tenía autoridad para cambiar, o no aprobar, las escalas de sueldos, los ajustes provisionales o los resultados de las encuestas sobre el costo de la vida recomendados por la CAPI se había sacado a colación muchas veces anteriormente y que la conclusión había sido que el Consejo carece de discreción en la materia” (...) “Se informó al Comité de que la decisión de retirar la aceptación del Estatuto de la CAPI era competencia de la Conferencia de la FAO².”*

2. **El Comité pidió a) una interpretación jurídica del artículo 12 del Estatuto de la CAPI; b) un parecer sobre la discreción del Consejo respecto de la determinación de los ajustes de los sueldos del personal del cuadro de servicios generales en Roma.**

OBSERVACIONES PRELIMINARES

3. Antes de comenzar, es importante destacar lo siguiente:
- 3.1. En primer lugar, tal y como observó el Comité de Finanzas, ya se ha planteado en muchas ocasiones ante los órganos rectores, incluido el Comité de Finanzas, el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, el Consejo y la Conferencia, la cuestión del alcance de la obligación de la FAO de aplicar escalas de sueldos nuevas para los Servicios Generales, con motivo de las encuestas sobre los sueldos realizadas en 1984, 1989, 1994, 2000 y 2005 y de sus resultados. La presente nota se apoya en notas y opiniones anteriores y reproduce fragmentos extraídos de las mismas, con una atención especial a la nota presentada ante el 115.º período de sesiones del Comité de Finanzas, en septiembre de 2006, y ante la Reunión Conjunta de los Comités del Programa y de Finanzas, celebrada en tal ocasión.
- 3.2. En segundo lugar, además de las preguntas formuladas, se abre un debate de principios sobre si la FAO debería formar parte del Régimen común de sueldos, prestaciones y beneficios de Naciones Unidas. La idea de un servicio civil internacional unificado es un concepto antiguo que no se pudo aplicar en el momento de crearse las Naciones Unidas

¹ FC 137/2.1.

² Informe del 137.º período de sesiones del Comité de Finanzas Roma, 10-11 de febrero de 2011, CL 141/6, párrafos 26-32.

por motivos diversos, como las dificultades inherentes a la formulación de un sistema común o el hecho de que algunos organismos especializados, como la OIT y la FAO, eran anteriores al establecimiento de las Naciones Unidas. Los acuerdos de relación establecidos entre las Naciones Unidas y los organismos especializados en virtud del artículo 57 de la Carta incluyen una cláusula estándar que estipula, entre otras cosas, que las organizaciones reconocían la conveniencia de desarrollar una administración pública internacional unificada desde el punto de vista de una coordinación administrativa eficaz y, a este fin, acordaron establecer reglas comunes relativas a los métodos y a las disposiciones destinadas a evitar graves desigualdades en los términos y condiciones de empleo, para evitar rivalidades en la contratación del personal y obtener el mayor beneficio posible de sus servicios, y se comprometían a crear una Comisión de Administración Pública Internacional³.

ACEPTACIÓN DEL ESTATUTO DE LA CAPI

4. En 1973, tras un largo proceso de negociaciones entre organismos, la Conferencia autorizó al Director General a aceptar el Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) y aprobó un conjunto de enmiendas al Reglamento General de la Organización (RGO) por las que se transfería a la CAPI, y a la Asamblea General, la autoridad para intervenir en una serie de cuestiones, sobre las que los órganos rectores de la FAO y el Director General ya no tienen competencia⁴. El Estatuto de la CAPI, tal y como lo aprobó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974, fue aceptado por el Director General en representación de la FAO en 1975.

³ En cada período de sesiones, La Asamblea General de las Naciones Unidas realiza, a través de la Quinta Comisión, un examen detallado de la labor de la CAPI. En su resolución 65/248 del 24 de diciembre de 2010, la Asamblea General se refirió con especial contundencia el papel de la Comisión. La Asamblea General reafirmó “*su adhesión al concepto de un solo régimen unificado de las Naciones Unidas como la piedra angular de la reglamentación y coordinación de las condiciones de servicio del régimen común de las Naciones Unidas*”. La Asamblea General alentó “*a la Comisión a que siga coordinando y reglamentando las condiciones de servicio de los funcionarios de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, teniendo presentes las limitaciones que imponen los Estados Miembros a sus administraciones públicas nacionales*”; reafirmó “*la función que incumbe a la Asamblea General en la aprobación de las condiciones de servicio y los derechos de todos los funcionarios que prestan servicios en las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, teniendo presentes los artículos 10 y 11 del estatuto de la Comisión*”; recordó “*los artículos 10 y 11 del estatuto de la Comisión*” y reafirmó “*el papel central que incumbe a la Comisión en la reglamentación y coordinación de las condiciones de servicio y los derechos de todos los funcionarios que prestan servicios en las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas*”. En el marco del sistema de la CAPI, la aprobación de algunas cuestiones depende de la Asamblea General, que se apoya en las recomendaciones de la Comisión conforme al artículo 10 del Estatuto (los principios generales para la determinación de las condiciones de servicio del personal, las escalas de sueldos y ajustes por lugar de destino del personal del cuadro orgánico y categorías superiores, las prestaciones y los beneficios del personal que son determinados por la Asamblea General, como Prestaciones por familiares a cargo e incentivos para el aprendizaje de idiomas para el personal del cuadro orgánico y categorías superiores, subsidio de educación, viaje de vacaciones en el país de origen, prima de repatriación e indemnización por rescisión del nombramiento, y las contribuciones del personal), mientras que otras cuestiones se encuentran bajo la autoridad directa de la CAPI. En el artículo 11 del Estatuto, la Comisión establece los métodos por los cuales han de aplicarse los principios para determinar las condiciones de servicio, las tasas de las prestaciones y los beneficios que no sean pensiones ni los mencionados en el artículo 10, las condiciones requeridas para tener derecho a tales prestaciones y beneficios, y las condiciones de viaje y la clasificación de los lugares de destino a los efectos de la aplicación de los ajustes por lugar de destino. El artículo 12, que se examina en el presente documento, se ocupa de las escalas de sueldos del personal del cuadro de servicios generales y de las categorías relacionadas. La Asamblea General y la CAPI se rigen por los principios y las hipótesis generales establecidos en los acuerdos de relación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados cuyo objetivo es establecer una sola administración pública internacional unificada por medio de la aplicación de normas, métodos y disposiciones comunes en materia de personal.

⁴ CL 61/REP, párrafos 172-174 y C 73/REP, párrafos 334-335.

AUTORIDAD PARA PREPARAR, RECOMENDAR, APROBAR Y APLICAR ESCALAS DE SUELDOS PARA LOS SERVICIOS GENERALES

5. En virtud del artículo 11, párrafo 1 a) del Estatuto, los Comisión establecerá “**los métodos por los cuales han de aplicarse los principios para determinar las condiciones de servicio**”. El artículo 12, párrafo 1 del Estatuto estipula que “**en las sedes (...) la Comisión determinará los hechos pertinentes y formulará recomendaciones en cuanto a las escalas de sueldos del personal del cuadro de servicios generales y de otras categorías de contratación local**” (énfasis añadido). El artículo 12, párrafo 3 estipula que, en el ejercicio de sus funciones en virtud del artículo 12 párrafo 2, “**la Comisión (...) consultará a los jefes ejecutivos y los representantes del personal**”.

6. La encuesta sobre los sueldos se lleva a cabo mediante un proceso complejo y muy regulado que se describe en el Compendio de la CAPI. La CAPI se ocupa de su realización de conformidad con una metodología detallada creada también por la propia CAPI. La base para determinar las condiciones de servicio de los Servicios generales y las categorías relacionadas es “*el principio de Flemming*”⁵. El proceso de la encuesta consta de una fase preparatoria (por ejemplo, el establecimiento de una muestra de empleadores, selección de trabajos, creación de puntos de referencia), una fase de recopilación de datos (por ejemplo, equiparación de puestos, formación académica, gestión de los desacuerdos, tipo de datos de salario que se recopilarán, cooperación de los empleadores), una fase de análisis de datos (por ejemplo, ejecución de ajustes para tener en cuenta la cuantificación de las prestaciones complementarias, prestaciones de la seguridad social, incidencia tributaria) y una fase de decisión para la elaboración de una escala de sueldos y la formulación de criterios para el ajuste de la misma. Según la metodología establecida, para realizar diversas operaciones en los lugares de destino, en especial en lo que respecta a la fase de recopilación de datos, se crea un “*Comité de Encuesta sobre los Sueldos Locales*” formado por miembros de la administración y representantes del personal, que actuarán en representación de la CAPI.

7. Una vez preparada la escala de sueldos, la CAPI presenta sus recomendaciones al Director General, que las remite al Comité de Finanzas [artículo XXVII, párrafo 7 r) y XL, párrafo 2 del RGO]. El Comité de Finanzas informa al Consejo, que aprueba la escala de sueldos en virtud del artículo XXIV, párrafo 3 j) del RGO. El Director General promulga y aplica la nueva escala de sueldos (cf. artículo XXXVIII, párrafo 1 y XL, párrafo 3 del RGO y artículo 301.13.4 del Estatuto del Personal).

8. Las funciones respectivas de la CAPI, el Consejo y el Director General han ido definiéndose a lo largo de los años gracias a la práctica y a los dictámenes del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, incluidos determinados dictámenes relativos a la FAO.

⁵ La última revisión del principio de Flemming, realizada por la CAPI y aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/216 de 23 de diciembre de 1992, establece lo siguiente: “*En virtud del Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que ‘la consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar al personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad’. Para cumplir con las normas establecidas por la Carta en lo que respecta al empleo del personal contratado localmente, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben estar en condiciones de competir con los empleadores del mismo mercado de trabajo que contratan personal de nivel igualmente elevado de calidad e idoneidad para desempeñar tareas de carácter similar y de valor igual a las que se realizan en las organizaciones. Para mantener un nivel competitivo a fin de atraer y retener funcionarios que reúnan esos requisitos es preciso que las condiciones de servicio de los funcionarios contratados localmente se determinen teniendo en cuenta las mejores condiciones de servicio prevalecientes entre los demás empleadores de la localidad. Las condiciones de servicio, incluidas la remuneración y otros elementos básicos de compensación, deben estar entre las mejores de la localidad, sin ser necesariamente las mejores*” Cf. Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1992, A/47/30, párrafo 231, páginas 67 y 68.

9. El Tribunal Administrativo ha aclarado que la existencia misma de un Régimen común de sueldos, prestaciones y beneficios bajo los auspicios de la CAPI y la Asamblea General conlleva que las organizaciones en general deben poner en práctica las recomendaciones y decisiones de la CAPI en diversas cuestiones de personal, sobre las que los órganos rectores implicados de las organizaciones dejan de tener competencia (incluida la preparación de la escala de sueldos del cuadro de servicios generales). Estos principios se confirmaron explícitamente o de forma implícita en muchas decisiones del Tribunal Administrativo (cf. entre otros, dictámenes n.º 1713, 1915, 2030, 2303, 2476, 2571), que demuestran el estrecho control del Tribunal sobre todas las cuestiones relativas a los salarios y las condiciones de servicio. Dado que, por su misma naturaleza, esta cuestión reviste una importancia especial, los funcionarios se ocupan, con la ayuda de los representantes del personal, de garantizar el cumplimiento estricto de la metodología de la CAPI⁶.

10. El artículo 12, párrafo 1 del Estatuto de la CAPI debe considerarse en el contexto de esta jurisprudencia. De acuerdo con esta disposición, la Comisión “*formulará recomendaciones*” a las organizaciones con respecto a la escala de sueldos del personal del cuadro de servicios generales. No se puede interpretar de lo anterior que las organizaciones sean libres de no aplicar o de modificar la escala de sueldos, ya que tal deducción no sería correcta por los motivos siguientes.

10.1 En primer lugar, para interpretar las palabras “*formulará recomendaciones*” es necesario tener en cuenta el Régimen común de sueldos, prestaciones y beneficios general, bajo los auspicios de la CAPI, así como la naturaleza del proceso de preparación de una escala nueva. El proceso descrito en el párrafo 6 anterior tiene como resultado una recomendación que es el producto “*mecánico*” y necesario de un complejo proceso técnico que ejecuta la CAPI para determinar una escala de sueldos. Desde el punto de vista práctico y jurídico, el proceso priva a los órganos rectores implicados de las organizaciones que han aceptado el Estatuto de la CAPI de toda discreción significativa al examinar una escala de sueldos recomendada. De hecho, esta situación no es nueva, sino que se produce con frecuencia cuando se solicita a una autoridad administrativa dada que tome una decisión basándose en el asesoramiento de un órgano científico o técnico. Además, si el Consejo pudiera modificar una escala de sueldos se plantearían dilemas insolubles sobre las medidas alternativas que convendría recomendar y sobre las que se debería decidir, lo que frustraría el objetivo mismo por el que se creó un Régimen común de sueldos, prestaciones y beneficios.

10.2. En segundo lugar, de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo mencionada más arriba se deduce que cualquier autoridad que ostentan los órganos rectores para desviarse de las recomendaciones de la CAPI o las decisiones de la Asamblea General o para no aplicarlas es puramente residual. De hecho, los órganos rectores de las organizaciones que han aceptado el Estatuto de la CAPI sólo podrán negarse a aplicar una recomendación o decisión concreta en caso de incumplimiento de las normas aplicables o de los principios generales del derecho o si se detectara algún error por parte de la CAPI o de la Asamblea General. En estas circunstancias, una organización, en especial su jefe ejecutivo, debería negarse a aplicar una medida concreta⁷. Cuando no se cumplan estas condiciones, las organizaciones que han aceptado el Estatuto de la CAPI deben adoptar las nuevas escalas de salarios y cualquier ajuste relacionado.

11. Por último, como regla general, los jefes ejecutivos de las organizaciones, en calidad de directores ejecutivos, deben poner en práctica la escala de sueldos aprobada por el Consejo. En su dictamen n.º 323, *in re Connolly-Battisti* (Nº 5), el Tribunal Administrativo aclaró, en el caso

⁶ Por tanto, para resumir, se produce una situación en la que la CAPI cuenta con la autoridad necesaria para preparar y recomendar una escala de sueldos, se solicita al Consejo que la apruebe y al Director General que la aplique.

⁷ Esta jurisprudencia genera situaciones difíciles ya que las organizaciones están obligadas a no aplicar determinadas medidas emitidas por la Asamblea General o la CAPI, lo que crea un conflicto entre las organizaciones y la Asamblea General o la CAPI.

concreto de la FAO, que el Director General debe promulgar y poner en práctica cualquier escala de sueldos nueva aprobada por el Consejo⁸.

CONCLUSIONES

12. En conclusión:

- 12.1. Con referencia a la primera cuestión: a la vista de las observaciones que anteceden, para interpretar las palabras “*formulará recomendaciones*” es necesario tener en cuenta el Régimen común de sueldos, prestaciones y beneficios general, la compleja naturaleza del proceso técnico para la elaboración de la nueva escala de sueldos y la estricta supervisión que realiza de su preparación, aprobación y aplicación el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo. Por consiguiente, la Organización, esto es tanto el Consejo como el Director General en sus ámbitos de autoridad respectivos, está legalmente obligada a poner en práctica las escalas de sueldos nuevas para el cuadro de servicios generales, de acuerdo con la recomendación de la CAPI.
- 12.2. Con referencia a la segunda cuestión: cualquier discreción que pueda tener el Consejo tiene carácter puramente residual. El Consejo solamente podría negarse a aprobar una escala de sueldos recomendada, o ajustes en los mismos, en caso de incumplimiento de las normas aplicables o de los principios generales del derecho o si se detectara algún error por parte de la CAPI o de la Asamblea General⁹.

⁸ En este dictamen el Tribunal afirmó, entre otras cosas: “Lo único importante de este asunto es determinar si, al llevar a cabo su deber de fijación de escalas de sueldos de conformidad con el artículo 301.134 del Estatuto del Personal, el Director General debe actuar de forma independiente siguiendo su propio criterio, tal y como se estipula en el artículo XXXIX.4 sobre nombramiento, asignación y promoción del personal, o si debe actuar como Oficial ejecutivo conforme al artículo XXXVII.1 y ejecutar las decisiones del Consejo. El Tribunal considera que la perspectiva correcta es la segunda”.

⁹ **Puede que el Comité de Finanzas desee tener en cuenta una declaración especialmente autorizada de esta posición** contenida en el dictamen n.º 2302, *in re* Bartorelli, Eldon (Nº 2), Pace (Nº 2) y Señor Cembellín, emitido el 4 de febrero de 2004, que afirma: “La FAO aprobó el Estatuto de la CAPI el 20 de marzo de 1975 y la responsabilidad de establecer la metodología que se utilizará recae sin duda alguna sobre la Comisión. No obstante, en lo que respecta a las escalas de sueldos, la Comisión sólo puede emitir recomendaciones y, en virtud del artículo 301.134 del Estatuto del Personal de la FAO, es competencia del Director General fijar “la escala de sueldos para los empleados comprendidos en la categoría de servicios generales, basándose normalmente en las mejores condiciones de empleo que prevalezcan en la localidad donde se encuentre la oficina de la FAO de que se trate”. Por consiguiente, depende de la autoridad competente, salvo revisión judicial, comprobar si las normas aplicadas en la metodología seleccionada y los resultados de la misma no incumplen el principio de Flemming relativo al personal de Servicios Generales ni los principios generales del derecho aplicables al servicio civil internacional. La parte requerida llama la atención sobre los inconvenientes del sistema y las “importantes molestias” a las que se vio sometida como resultado del dictamen 1713. **Llega incluso a afirmar que le resulta virtualmente imposible apartarse de la escala recomendada por la CAPI, aunque reconoce explícitamente que “debe analizar estas recomendaciones y abstenerse de aplicarlas si considera que no son lícitas y si su aplicación conllevaría privar al personal de sus derechos legítimos”, lo que de hecho constituye una representación muy precisa de sus obligaciones a la vista de la jurisprudencia del Tribunal**” (énfasis añadido, párrafo 7).