



Asamblea General

Distr. general
8 de agosto de 2024
Español
Original: inglés

Septuagésimo noveno período de sesiones
Tema 146 del programa provisional*
Dependencia Común de Inspección

Examen de los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa a disposición del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa a disposición del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” ([JIU/REP/2023/2](#)).

* [A/79/150](#).



I. Introducción

1. En el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa a disposición del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2023/2) se describe la diversidad de mecanismos internos de apelación de que dispone el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para impugnar oficialmente las decisiones administrativas sobre cuestiones relacionadas con el empleo, antes de recurrir a los tribunales administrativos externos que forman parte del sistema de administración de justicia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El objetivo del examen es comparar los puntos fuertes y débiles de los modelos actuales de mecanismos internos de apelación formales en todo el sistema y resaltar las buenas prácticas y, cuando sea posible, las oportunidades para aumentar la eficacia y la coherencia mediante ajustes en los mecanismos y procedimientos en vigor.

II. Observaciones generales

2. Las organizaciones acogen con satisfacción el informe y señalan que proporciona un examen exhaustivo de los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa dentro de las diferentes organizaciones y una sinopsis sobre cómo funcionan estos mecanismos. El examen contiene conclusiones y recomendaciones que informan a las entidades sobre los puntos fuertes y débiles actuales y los aspectos susceptibles de mejora en los mecanismos internos de apelación del sistema de las Naciones Unidas. La Dependencia Común de Inspección también señala las buenas prácticas en cuanto a la imparcialidad y la legalidad del proceso de revisión de las decisiones impugnadas y la eficacia del proceso de impugnación de la evaluación del desempeño.

3. Las organizaciones se han comprometido a garantizar que los mecanismos internos de apelación de que dispone su personal proporcionen recursos adecuados y garantías procesales e inspiren confianza en la capacidad institucional para cumplir los objetivos legislativos.

4. En referencia a los párrafos 129 y 130 del informe, y a la calificación que hacen los Inspectores de la práctica de examinar el fondo de las solicitudes de evaluación interna no admisibles como una “desviación con respecto a las prescripciones de la normativa” que abre “la puerta a la arbitrariedad, el favoritismo y la parcialidad” y socava “la integridad del sistema”, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reitera que en ninguna circunstancia renuncia arbitrariamente a ningún requisito de admisibilidad. En todos estos casos, el ACNUR especifica que la solicitud no es admisible y se reserva expresamente el derecho a invocar la admisibilidad en una fase posterior. El ACNUR señala que el proceso de evaluación interna se ha concebido, entre otras cosas, como una oportunidad para que la administración se corrija a sí misma y para garantizar la rendición de cuentas. Además, dicho proceso permite a la administración proporcionar una reparación o explicaciones satisfactorias al personal agraviado, incluido el personal no representado o de contratación local en lugares de destino sobre el terreno remotos. El ACNUR considera que redundante en interés de la organización que la administración no defienda a ultranza y con tecnicismos decisiones ilícitas. Además, el ACNUR considera que la eficacia administrativa puede requerir que se subsanen inmediatamente las deficiencias antes de que se adopte una decisión administrativa definitiva impugnada. Por último, el ACNUR señala que el personal ha expresado su satisfacción por las explicaciones exhaustivas que recibe, teniendo en cuenta que le

tranquiliza que su queja sea tomada en serio por los altos directivos y que los mecanismos de supervisión funcionen. Este es un factor importante en los esfuerzos del ACNUR por fomentar una cultura de la denuncia.

5. Las organizaciones apoyan en general las recomendaciones propuestas y llaman la atención sobre el anexo VI del examen de la Dependencia Común de Inspección, que ofrece una sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones propuestas y una lista de las que están exentas de actuar al respecto.

III. Observaciones sobre recomendaciones específicas

Recomendación 1

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían armonizar, antes de finales de 2025, los plazos de respuesta de sus administraciones a las solicitudes de evaluación interna o de examen administrativo en un mínimo de 45 días naturales y un máximo de 60 días naturales, independientemente de que la solicitud proceda de un funcionario de la sede o de un lugar de destino sobre el terreno; o proponer esta armonización a sus órganos legislativos o rectores para que adopten una decisión.

6. Las organizaciones apoyan parcialmente esta recomendación.

7. En muchas organizaciones, los plazos para la evaluación interna se establecen en el reglamento del personal y son el resultado de los debates con sus respectivos órganos rectores o legislativos y de las decisiones de estos.

8. En el caso de las organizaciones que han aceptado la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, se señala que la recomendación tendría que ser asumida por la Asamblea General y no por las jefaturas ejecutivas pertinentes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los plazos para responder a las solicitudes de evaluación interna figuran en el artículo 8 d) i) b) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, que establece lo siguiente: “El plazo de respuesta será de 30 días naturales desde la presentación de la decisión a evaluación interna en el caso de controversias que surjan en la Sede y 45 días naturales para las que surjan en oficinas fuera de la Sede”. El Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas fue aprobado por la Asamblea en su resolución [63/253](#), y cualquier modificación que se introduzca en él requiere igualmente la aprobación de la Asamblea.

9. En referencia al párrafo 40, en el que los Inspectores se preguntan si la autoridad decisoria final del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre las apelaciones presentadas por los miembros del personal del Programa Mundial de Alimentos (PMA) sigue siendo apropiada o necesita ajustes, dado “el importante crecimiento del PMA en cuanto a personal, operaciones y presupuesto desde su creación”, la FAO destaca que las disposiciones sobre los recursos presentados por los miembros del personal del PMA se elaboraron en el contexto de la condición del PMA como programa subsidiario conjunto autónomo de las Naciones Unidas y la FAO. A pesar del crecimiento del PMA a lo largo de los años, el marco jurídico que rige las relaciones entre el PMA, la FAO y las Naciones Unidas no ha cambiado. Los “ajustes” propuestos parecen afectar a los fundamentos de este marco jurídico y plantean cuestiones que quedan fuera del ámbito del examen.

Recomendación 2

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían introducir en sus marcos regulatorios, antes de finales de 2025, una disposición que permita suspender la ejecución de las decisiones impugnadas en la fase precontenciosa, de oficio o a solicitud del apelante, en los casos de existencia de indicios razonables de ilegalidad de la decisión, error de hecho, especial urgencia o cuando la ejecución de la decisión pueda causar daños irreparables; o proponer que se introduzca esta disposición para que sus órganos legislativos o rectores adopten una decisión.

10. Las organizaciones apoyan en general esta recomendación.

11. Varias organizaciones informan de que han introducido recientemente las disposiciones propuestas en sus marcos jurídicos. Las organizaciones cuyos procesos actuales de examen administrativo ya abordan lo anterior no prevén modificar sus enfoques.

Recomendación 3

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían establecer, cuando proceda y antes de finales de 2025, mandatos o instrumentos similares para las Presidencias y los secretarios de sus órganos de revisión por pares en los que se establezcan la cualificación exigida, en particular los conocimientos jurídicos, las funciones y las relaciones jerárquicas, a fin de proporcionar las salvaguardias necesarias para su independencia estructural e imparcialidad.

12. Las organizaciones apoyan en general esta recomendación, ya que pretende aumentar la profesionalidad del proceso, aunque algunas no cuenten con este tipo de órganos de revisión por pares.

13. Unas cuantas organizaciones expresan su preferencia por conservar ciertos aspectos específicos de sus órganos de revisión por pares, dadas las especificidades de un sistema de diálogo social interno de este tipo. Otras prevén examinar más a fondo esta recomendación, teniendo en cuenta la disponibilidad de personal con conocimientos jurídicos pertinentes que no participa en la representación legal de la organización, y las posibles consecuencias en materia de recursos asociadas a la contratación de una Presidencia externa con cualificación jurídica.

Recomendación 4

Los órganos legislativos y rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a sus jefaturas ejecutivas respectivas que aún no lo hayan hecho que lleven a cabo un examen exhaustivo de sus marcos regulatorios y prácticas en relación con los mecanismos internos de recurso especializados, con miras a evaluar si siguen siendo útiles y si su funcionamiento es adecuado en el marco general de los mecanismos internos de apelación, incluida la eliminación de las vías procesales duplicativas o ambiguas en aras de la eficacia del procedimiento, y que los informen al respecto, a más tardar en 2025.

14. Las organizaciones señalan que esta recomendación está dirigida a sus órganos legislativos y rectores.

15. Algunas organizaciones habrían preferido que la recomendación se dirigiera a las jefaturas ejecutivas, ya que sus mecanismos internos de recurso forman parte de las condiciones de servicio del personal y su actualización periódica es competencia

de las jefaturas ejecutivas y no corresponde al órgano legislativo o rector de la organización.

16. En cuanto al fondo de la recomendación, las organizaciones la apoyan en parte y señalan que el calendario de los exámenes debería dejarse a discreción de las jefaturas ejecutivas, que son las más indicadas para considerar la necesidad de tales exámenes.

Recomendación 5

Los órganos legislativos y rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a sus jefaturas ejecutivas respectivas que aún no lo hayan hecho que los informen anualmente, a partir de 2025, sobre el funcionamiento de sus mecanismos internos de apelación formales, incluidos los mecanismos de recurso especializados. Los informes deberían incluir detalles sobre el número, el objeto y el resultado de las apelaciones, incluidos los casos considerados inadmisibles, información sobre la demografía de los apelantes e información sobre si las decisiones apeladas fueron confirmadas o revisadas, desglosada por tipo de procedimiento, según proceda.

17. Las organizaciones señalan que esta recomendación está dirigida a los órganos legislativos y rectores.

18. Las organizaciones recuerdan que ya existen mecanismos de presentación de informes, como el informe anual del Secretario General a la Asamblea General sobre la administración de justicia (véase, por ejemplo, [A/78/156](#)). Cabe señalar que se ha restablecido la práctica de comunicar los datos relativos al número de solicitudes de evaluación interna consideradas inadmisibles en la Secretaría de las Naciones Unidas, lo cual se incluirá en futuros informes.

19. Aunque reconocen el valor de la transparencia implícita en la recomendación propuesta, las organizaciones consideran importante que las estadísticas que figuren en los informes sobre el funcionamiento de los mecanismos internos de apelación formales incluyan consideraciones sobre la privacidad y la protección de datos, y señalan que la información sobre la demografía o el objeto podría afectar a la confidencialidad del proceso de apelación sin que ello aportara ningún dato significativo.

20. Por último, las organizaciones se remiten a la base de datos sobre jurisprudencia de la Oficina de Administración de Justicia, que ofrece la jurisprudencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas sobre sentencias públicas relativas a diversas controversias en el lugar de trabajo relacionadas con las faltas de conducta, la gestión del desempeño, el acoso, los nombramientos y las prestaciones y derechos, entre otras cosas. También puede encontrarse información similar en Triblex, que es la base de datos sobre jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.

Recomendación 6

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían, antes de finales de 2025, revisar las normas de procedimiento que regulan los mecanismos internos de apelación formales en lo que respecta a los plazos aplicables a las respuestas de las administraciones en las distintas fases de los procesos internos de apelación, y especificar las condiciones para prorrogar los plazos, con vistas a reducir los retrasos conexos y fomentar la seguridad jurídica y la rendición de cuentas.

21. Las organizaciones apoyan esta recomendación. Las organizaciones que aún no han aplicado la recomendación están revisando sus normas de procedimiento.

Recomendación 7

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían, antes de finales de 2025, ajustar los marcos regulatorios de sus organizaciones y eliminar todas las restricciones relativas a la representación letrada de su personal en los procesos de justicia interna, con el objetivo de permitirle que elija asesor jurídico libremente y sin restricciones.

22. Las organizaciones apoyan parcialmente esta recomendación. Unas cuantas organizaciones señalan que será necesario un examen más detenido, junto con la revisión de todo el proceso interno de apelaciones, para determinar cuál sería la mejor opción para su entidad.
