



Asamblea General

Distr. general
31 de enero de 2003
Español
Original: inglés

Quincuagésimo séptimo período de sesiones

Temas 119 y 123 del programa

Dependencia Común de Inspección

Administración de justicia en las Naciones Unidas

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la reforma de la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas: opciones para la creación de una instancia superior de apelación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General, para su consideración, sus observaciones y las de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Reforma de la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas: opciones para la creación de una instancia superior de apelación” (JIU/REP/2002/5).



Resumen

El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Reforma de la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas: opciones para la creación de una instancia superior de apelación” es una continuación del estudio realizado por la DCI sobre este tema en 2000, titulado “La administración de justicia en las Naciones Unidas” (véase A/55/57). En consecuencia, algunas de las recomendaciones que figuran en el presente informe se han formulado sobre la base de las presentadas en el estudio anterior, que se referían específicamente a la situación de las Naciones Unidas. Los miembros de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación acogen con agrado el presente informe, que constituye una aportación útil a la reforma en curso de la administración de justicia interna en el sistema de las Naciones Unidas. Agradecen las propuestas de los Inspectores de la DCI, las que son en el fondo una ampliación o revisión de muchas de las recomendaciones formuladas en el informe anterior con miras a fortalecer los mecanismos de apelación en el sistema de las Naciones Unidas.

I. Introducción

1. El presente informe fue preparado por la Dependencia Común de Inspección (DCI) de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 10 de la parte XI de la resolución 55/258 de la Asamblea General, en la que la Asamblea tomó nota de la intención de la DCI de seguir estudiando la posible necesidad de una jurisdicción superior, en consulta con todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta los sistemas jurídicos nacionales de los Estados Miembros, y pidió a la DCI que informara al respecto a la Asamblea General en su quincuagésimo séptimo período de sesiones.

II. Observaciones generales

2. Los miembros de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) ven con agrado que el presente informe es una compilación útil de los diversos problemas que entraña la presentación de opciones para la creación de una instancia superior de apelación como parte de la reforma de la administración de justicia interna en el sistema de las Naciones Unidas. En su opinión, toda reforma debería tener debidamente en cuenta las necesidades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero sin comprometer en modo alguno la importancia de contar con mecanismos suficientes para una administración de justicia rápida y equitativa. Los miembros de la JJE señalan asimismo que el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) presta servicios a muchas organizaciones que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas y que esa circunstancia no parece haber sido tenida en cuenta por los Inspectores de la DCI al formular sus recomendaciones.

III. Observaciones sobre las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

Recomendación 1:

Debería hacerse todo lo posible por garantizar la independencia de todos los órganos que tienen a su cargo la administración de justicia; si lo estiman oportuno, las organizaciones podrían considerar la posibilidad de establecer oficinas independientes que agrupen a todos los órganos e instituciones que se ocupan de la administración de justicia, tal como han recomendado los Inspectores en el caso de las Naciones Unidas.

3. Los miembros de la JJE observan que esta recomendación es prácticamente la misma que la recomendación 1 del informe anterior de la DCI titulado “La administración de justicia en las Naciones Unidas” (A/55/57), dirigida específicamente a la situación de las Naciones Unidas, y que la respuesta dada por el Secretario General (véase el documento A/55/57/Add.1, párrs. 7 a 10), sigue siendo pertinente. En lo que respecta a “establecer oficinas independientes que agrupen a todos los órganos e instituciones que se ocupan de la administración de justicia” en el contexto de la recomendación 1, los miembros de la JJE señalan que en las organizaciones del sistema distintas de las Naciones Unidas, el personal participa en la administración de justicia únicamente a tiempo parcial, por cuanto el volumen de trabajo no justifica la

creación de una oficina independiente y separada, y que esa forma actual de proceder se considera eficiente y satisfactoria.

Recomendación 2

a) Deberían potenciarse los procedimientos informales de conciliación, mediación y negociación de las organizaciones. En consecuencia, se anima a toda organización que aún no lo haya hecho a que establezca un servicio central e independiente de mediación a cargo de un funcionario superior nombrado por el jefe ejecutivo de la organización, en consulta con los representantes del personal, por un período único no renovable de cinco años. Este servicio debería completarse con la designación, en cada uno de los principales lugares de destino, de una persona o un grupo especial que desempeñe a tiempo parcial funciones informales de conciliación, mediación y negociación bajo la dirección y supervisión generales del mediador.

b) Siguiendo el ejemplo de ciertas instancias judiciales existentes en los Estados Miembros, debería autorizarse al Tribunal Administrativo de la OIT y al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas a que ejerzan facultades de mediación entre las partes. Estas facultades deberían atribuirse expresamente a esos dos tribunales para que, cuando lo consideren procedente, puedan acudir a la vía de la conciliación para solucionar controversias, sobre todo en aquellos casos en que no se plantee ninguna cuestión jurídica de trascendencia.

4. En lo que respecta a la recomendación 2 a), se observa que el Secretario General ha cumplido su compromiso de fortalecer las funciones de mediación y conciliación en las Naciones Unidas mediante el establecimiento, el 25 de octubre de 2002, de la Oficina del Ombudsman, de conformidad con las resoluciones 55/258 y 56/253 de la Asamblea General. El Ombudsman ha sido nombrado y se publicó el boletín del Secretario General ST/SGB/2002/12 sobre el tema. Los miembros de la JJE sugieren que sea prerrogativa del Ombudsman decidir si su oficina se ha de complementar con una persona o un grupo especial que desempeñe funciones informales de conciliación, mediación y negociación bajo su supervisión y dirección generales, y en qué condiciones.

5. En lo que respecta al período de nombramiento del Ombudsman, los miembros de la JJE son de opinión de que en el presente informe no se dan razones suficientes que justifiquen el nombramiento de un Ombudsman en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por un período único no renovable de cinco años.

6. En lo que respecta a la recomendación 2 b), los miembros de la JJE observan que la atribución al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas de facultades de “mediación entre las partes” en una controversia (por ejemplo, la apelación presentada por un funcionario contra una decisión de la administración) plantea varios problemas, entre ellos la necesidad de enmendar el estatuto del Tribunal. En su opinión, no es necesario agregar una función de mediación a la autoridad del Tribunal, ya que una vez que un caso ha llegado hasta el Tribunal, la forma más eficaz de solucionar la controversia es mediante un dictamen del Tribunal.

7. Los miembros de la JJE señalan que ya existen oportunidades y mecanismos suficientes para ocuparse de las apelaciones que presente o pueda presentar el personal sin la participación del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Conforme a la práctica vigente, cuando la Dependencia de Derecho Administrativo recibe una

apelación, le corresponde encargarse de examinar los hechos del caso e intentar resolver el problema. En segundo lugar, en cualquier etapa posterior del proceso de apelación (por ejemplo, durante su consideración por la Junta Mixta de Apelaciones, e incluso después de que se haya presentado una solicitud al Tribunal) las partes tienen la oportunidad de llegar a un arreglo antes de que el Tribunal llegue a ocuparse de la apelación. Además, la recientemente establecida Oficina del Ombudsman tiene por objeto ayudar al personal y a la administración a solucionar sus diferencias sin tener que recurrir a mecanismos oficiales de arreglo, de controversias.

Recomendación 3:

Llegado el momento de considerar la posibilidad de fusionar el Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, los órganos legislativos competentes de las Naciones Unidas y la OIT podían tomar la decisión de armonizar los estatutos y reglamentos y los procedimientos de trabajo de los dos tribunales, y en particular los procedimientos de selección de sus funcionarios, su competencia y su jurisdicción, así como su jurisprudencia; los dos tribunales deberían elaborar, en consulta con sus respectivas organizaciones si procediere, un calendario detallado para llevar a cabo dicha fusión.

8. Los miembros de la JJE señalan que en la sección V del informe del Secretario General titulado “Administración de justicia en la Secretaría” se trataron las cuestiones planteadas en esta recomendación y que lo que allí se dijo sigue siendo válido (véase A/56/800, párrs. 35 a 43).

9. En lo que respecta a la cuestión de la armonización de los estatutos, los reglamentos y las prácticas del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, los miembros de la JJE recuerdan que, en su decisión 44/413 de 22 de noviembre de 1989, la Asamblea General decidió conservar el estatuto vigente del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

Recomendación 4:

a) Adoptar, como principio general de actuación, la práctica de aceptar las recomendaciones unánimes de esos órganos, sin perjuicio de las facultades que incumben a los jefes ejecutivos en el desempeño de sus funciones administrativas.

b) Publicar informes anuales que incluyan información resumida sobre el número y naturaleza de los asuntos sometidos a las juntas mixtas de apelación, los comités mixtos de disciplina y otros órganos consultivos similares, así como estadísticas generales sobre la resolución de esos asuntos; debería preservarse la confidencialidad de las actuaciones de todos esos órganos.

c) Estudiar debidamente la posibilidad de celebrar vistas orales ante todos los órganos de apelación cuando tales vistas puedan contribuir a la solución de las controversias y acelerar la resolución de los asuntos.

10. Con respecto a la recomendación 4 a), los miembros de la JJE recuerdan que en lo que concierne a las Naciones Unidas, desde 1987 el Secretario General ha tenido por norma aceptar las recomendaciones unánimes de la Junta Mixta de Apelación, salvo cuando hay de por medio una importante cuestión jurídica o de principios. Los casos en que no se aceptan las recomendaciones unánimes se producen

cuando el Secretario General estima que entrañan cuestiones jurídicas o de principios fundamentales, o se apartan de la práctica establecida. En todos esos casos, las razones para la no aceptación se exponen con todo detalle. En cuanto a las organizaciones distintas de las Naciones Unidas, generalmente los jefes ejecutivos no están de acuerdo con la propuesta de la DCI de que las recomendaciones unánimes de las juntas de apelación se acepten automáticamente.

11. Con respecto a la recomendación 4 b), en el apartado a) del párrafo 22 del documento A/56/800 el Secretario General indicó que se suministraría información estadística para vigilar las tendencias de la administración de justicia y, tras celebrar consultas con el personal, se convino en que la Junta Mixta de Apelaciones y el Comité Mixto de Disciplina prepararían esa información. Además, el 19 de abril de 2002 se publicó la circular de información ST/IC/2002/25, en la que se daba a conocer a todo el personal la política del Secretario General sobre cuestiones de disciplina y se presentaba un resumen de los casos que habían culminado en la imposición de una o más medidas disciplinarias. Hay cierto temor de que resulte difícil mantener una confidencialidad estricta sobre la naturaleza de los casos, aun si los informes se presentan en forma resumida.

12. Los miembros de la JJE señalan que, en el contexto de la recomendación 4 c), dirigida a los jefes ejecutivos, de conformidad con los principios jurídicos establecidos cada órgano de apelación debe decidir por sí mismo, sin intervención ajena, si es necesario celebrar una vista oral para considerar adecuadamente un caso, teniendo en cuenta los hechos del caso y todas las demás circunstancias pertinentes. En los procedimientos disciplinarios entablados ante el Comité Mixto de Disciplina y la Junta Mixta de Apelaciones, se celebran automáticamente vistas orales en relación con las solicitudes de suspensión del procedimiento.

Recomendación 5:

La Asamblea General podría pedir a la Sexta Comisión que estudiara la conveniencia de establecer un grupo especial que se encargara de revisar los fallos de los dos tribunales existentes o de un futuro tribunal único (véase la recomendación 3 *supra*); dicho grupo especial tendría las características siguientes:

a) Estaría integrado por un presidente designado por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia, y por dos miembros designados uno por el Presidente del Tribunal Administrativo de la OIT y el órgano legislativo de la OIT y el otro por el Presidente del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el órgano legislativo de las Naciones Unidas. Las personas propuestas para formar parte de este grupo especial deberían ser juristas eminentes de reconocido prestigio internacional. La duración de su mandato no excederá la del mandato de los miembros de esos tribunales. Se debería establecer un procedimiento de examen previo para evitar que este grupo especial se viera inundado de peticiones infundadas.

b) Las peticiones de revisión de los fallos de los tribunales podría fundarse en uno de los motivos siguientes: primero, que el Tribunal se haya extralimitado en su jurisdicción o en su competencia; segundo, que el Tribunal no haya ejercido la jurisdicción que le ha sido conferida; tercero, que el Tribunal haya incurrido en error sobre una cuestión de derecho relativa a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas; cuarto, que el Tribunal haya cometido un error fundamental de procedimiento que haya impedido que se hiciera

justicia; y quinto, que el Tribunal se haya apartado considerablemente de su jurisprudencia.

c) Las decisiones y conclusiones del grupo especial serían vinculantes para los jefes ejecutivos de las organizaciones y para los tribunales. El grupo especial no reabrirla el procedimiento sino que se limitaría a revisar, en lo que procediere, el fallo, de modo que el tribunal que lo haya dictado tendría que confirmarlo o modificarlo teniendo en cuenta las decisiones y conclusiones del grupo especial.

13. Los miembros de la JJE señalan que la recomendación que antecede representa un desarrollo ulterior del concepto de “instancia superior de apelación” enunciado en la recomendación 5 del anterior informe de la DCI sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas (A/55/57). Los comentarios formulados por el Secretario General a propósito de esa recomendación (véase A/55/57/Add.1, párr. 27) siguen siendo pertinentes. En este contexto, los miembros de la JJE recuerdan además que, por recomendación de los asesores jurídicos del sistema de las Naciones Unidas, la JJE decidió en 2001 no insistir en la introducción de un mecanismo de apelación de segunda instancia.

14. Los miembros de la JJE observan que en su informe actual la DCI presenta una propuesta más detallada y revisada, en la que recomienda que la Asamblea General podría pedir a la Sexta Comisión que estudiara la conveniencia de establecer un grupo especial que se encargaría de revisar los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT (o de un tribunal único que se propondría). Los miembros de la JJE observan que en su nueva propuesta la DCI recomienda que se agregue un nuevo motivo para oponerse a los fallos de los tribunales, a saber, que el tribunal se haya apartado sustancialmente de su jurisprudencia. Los miembros de la JJE ponen seriamente en duda la conveniencia de este nuevo criterio. Señalan que ese nuevo motivo sugeriría la adhesión a un principio de justicia que haría automáticamente obligatorias las decisiones futuras y podría impedir que el tribunal se apartara real o aparentemente de su anterior jurisprudencia en los casos en que esa desviación podría justificarse por una variedad de razones legítimas.

15. Los miembros de la JJE observan que en la recomendación 5 c) los Inspectores prevén que las decisiones del grupo especial serían “vinculantes para los jefes ejecutivos de las organizaciones y para los tribunales” y estipulan al mismo tiempo que el grupo especial “no reabrirla el procedimiento, sino que se limitaría a revisar, en lo que procediere, un fallo, con lo cual el tribunal que lo haya dictado tendría que confirmarlo o revisarlo teniendo en cuenta las decisiones y conclusiones del grupo especial”. Los miembros de la JJE señalan que esas dos disposiciones son aparentemente contradictorias y merecen aclararse, con independencia de la cuestión de la creación de un sistema de apelación de segunda instancia.

16. Para concluir, los miembros de la JJE señalan que la Asamblea General expresó su opinión sobre esta cuestión en el preámbulo de su resolución 50/54 titulada “Examen del procedimiento previsto en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas”, en el que tomó nota, entre otras cosas, de que “el procedimiento previsto en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas no ha resultado ser un elemento constructivo y útil en la adjudicación de las controversias del personal en el seno de la Organización”. Por lo tanto, la Asamblea eliminó este procedimiento y enmendó el estatuto en consecuencia.

Recomendación 6:

Los jefes ejecutivos de las organizaciones deberían buscar la colaboración con las asociaciones del personal con el fin de instituir sistemas amplios de seguro de asistencia letrada que permitan ofrecer asesoramiento jurídico al personal y facilitar su representación en esos procedimientos, en la inteligencia de que las organizaciones contribuirían a financiar esos sistemas solamente hasta que éstos se autofinancieren.

17. Los miembros de la JJE son de opinión de que sería necesario analizar más a fondo las consecuencias y la viabilidad financiera de los sistemas amplios de seguro de asistencia letrada propuestos antes de considerar esta recomendación con vistas a adoptar una decisión al respecto.
