

**La administración de justicia
en las Naciones Unidas**

Informe preparado por

Fatih Bouayad-Agha

Homero L. Hernández

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2000**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Siglas		5
Resumen: Objetivo, conclusiones y recomendaciones		6
I. Introducción	1–16	9
II. Procedimientos de recurso interno en las Naciones Unidas: procedimientos extraoficiales	17–34	11
A. Función de los servicios de personal	18–19	11
B. Función del Asesor del Personal	20	11
C. Función de los representantes del personal	21	11
D. Grupo encargado de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, y otros procedimientos extraoficiales	22–34	11
III. Procedimientos de recurso interno en las Naciones Unidas: procedimientos oficiales	35–74	12
A. Procedimientos de recurso interno con arreglo al Estatuto y al Reglamento del Personal de las Naciones Unidas	35–36	12
B. Decisión administrativa	37–42	13
C. Examen administrativo: la Dependencia de Derecho Administrativo	43–44	14
D. Asesoramiento jurídico y representación del personal: Lista de Asesores Letrados para los asuntos disciplinarios y las apelaciones	45–47	14
E. Apelaciones: la Junta Mixta de Apelación	48–49	14
F. Faltas y otras violaciones de la responsabilidad profesional: el Comité Mixto de Disciplina	50–55	15
G. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y su función en los asuntos disciplinarios	56–57	15
H. Instancia superior: el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ...	58–61	16
I. La Corte Internacional de Justicia: su función histórica en el procedimiento de recurso interno	62–74	16
IV. Procedimientos especiales existentes en las Naciones Unidas	75–76	17
V. Procedimientos de interposición de recursos en otras organizaciones internacionales	77–107	18
A. Procedimiento internos de interposición de recursos	77–94	18
i. Organización Internacional del Trabajo (OIT)	77–80	18
ii. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	81–84	19
iii. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	85–91	19
iv. Fondo Monetario Internacional (FMI)	92–94	20

B.	Instancias superiores de apelación: los tribunales administrativos	95–107	20
1.	Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	95–101	20
i.	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	95–101	20
2.	Otras organizaciones internacionales	102–107	21
i.	Organización de los Estados Americanos (OEA)	102–106	21
ii.	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	107	21
VI.	Reforma de la administración de justicia en las Naciones Unidas: hacia un sistema más ágil, equitativo y eficiente	108–172	21
A.	Reforma administrativa y estructural: Creación de una oficina de solución de controversias y administración de justicia	108–113	21
B.	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas	114–121	22
C.	Junta Mixta de Apelación y Comité de Responsabilidad Profesional	122–135	23
D.	Lista de Asesores Letrados en los casos disciplinarios y de apelación	136–147	25
E.	Función del <i>Ombudsman</i> o Mediador	148–150	26
F.	Opciones relativas a una instancia de apelación superior	151–172	27
VII.	Cuestiones generales	173–185	29
A.	Responsabilidad plena de los funcionarios de la Secretaría	173	29
B.	Utilización de expresiones claras en los estatutos, reglamentos y otros documentos administrativos	174–184	29
C.	Acceso del personal sobre el terreno a las instancias de interposición de recursos: <i>videoconferencias</i>	185	31
	Notas		31
Anexos			
I.	Opciones a disposición del personal que desea oponerse a decisiones administrativas		33
II.	Información estadística sobre los casos presentados a la Junta Mixta de Apelación		34
III.	Competencia de los Tribunales Administrativos del sistema de las Naciones Unidas		36

Siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CIJ	Corte Internacional de Justicia
DCI	Dependencia Común de Inspección
FISCA	Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
JCAPI	Junta Consultiva de Administración Pública Internacional
OAJ	Oficina de Asuntos Jurídicos (Naciones Unidas)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OGRH	Oficina de Gestión de Recursos Humanos (Naciones Unidas)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUW	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna (Naciones Unidas)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGA	Servicio de Gestión Administrativa (Naciones Unidas)
TANU	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas
TAOIT	Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Resumen

Objetivo

El principal objetivo del presente informe es examinar el mecanismo de administración de justicia de las Naciones Unidas, desde sus fundamentos jurídicos (Carta de las Naciones Unidas, Estatuto y Reglamento del Personal, instrucciones administrativas, procedimientos, etc.) hasta su funcionamiento y sus efectos, incluyendo los diversos órganos que se encargan de la administración de justicia. El examen tiene por finalidad contribuir a aclarar el funcionamiento del actual sistema de administración de justicia y formular recomendaciones concretas para adaptarlo a las nuevas exigencias de la gestión. También serviría de sólida base para las actividades de rendición de cuentas y supervisión de las Naciones Unidas, al hacer que los instrumentos para la administración de justicia queden definidos de forma clara y transparente¹.

El presente informe trata solamente de la administración de justicia en las Naciones Unidas. Sin embargo, durante la preparación del informe los Inspectores tuvieron ocasión de conocer los diversos sistemas de administración de justicia existentes en los organismos de todo el sistema de las Naciones Unidas. Al evaluar la información de que disponían, los Inspectores han llegado a la conclusión de que, aunque su mandato actual se refiere exclusivamente a una organización, la cuestión tiene que ser estudiada más a fondo globalmente, desde el punto de vista de todo el sistema, particularmente en lo que se refiere a las instancias superiores de apelación con respecto a las decisiones de los órganos judiciales y semijudiciales inferiores.

Los Inspectores han comprobado que, análogamente a lo que ocurre en los sistemas nacionales similares, el sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas es lento, costoso y complicado. También parece que, en varios aspectos importantes, es mucho menos eficaz de lo que podría o debería ser.

En pocas palabras, la administración de justicia en las Naciones Unidas se caracteriza por tener algunos procedimientos extraoficiales y dos etapas de recursos oficiales. La primera etapa tiene lugar ante unos órganos mixtos internos cuya función es sólo de asesoramiento; la segunda etapa tiene lugar ante un Tribunal Administrativo cuyas decisiones son vinculantes.

Es de todo punto evidente que la Asamblea General, que promulgó el Estatuto del Personal por el que se rige la administración de justicia, concibió la primera etapa de los recursos como el examen de las reclamaciones de los funcionarios por un órgano compuesto por sus pares. Hay muchos ordenamientos jurídicos en

los que existen órganos especializados que examinan los asuntos desde el punto de vista de un grupo coherente. Este es indudablemente el contexto en el que la Asamblea General ha querido que el Secretario General se beneficie del asesoramiento del personal en la resolución de los asuntos que afecten al personal. Sin embargo, los Inspectores señalan que las administraciones rechazan una proporción relativamente alta de todas las recomendaciones de esos órganos, incluyendo recomendaciones formuladas por unanimidad.

Los Inspectores expresan la esperanza de que esa tendencia se detenga y, con el tiempo, se invierta. El personal que participa en las deliberaciones de esos órganos internos, como miembros o como defensores, destina un tiempo y una energía considerables a esa tarea, que frecuentemente realizan en su tiempo libre. A esa considerable inversión se deben añadir los recursos humanos y de otra índole asignados por la Organización para prestar asistencia a esos órganos y para representar a la Administración ante ellos. Es deplorable que haya tantos asuntos en los que se rechace el asesoramiento de esos órganos y en los que las deliberaciones de esos órganos sirvan solamente para añadir un año o dos al procedimiento antes de someter éste, en la segunda etapa de los recursos, a la decisión del Tribunal Administrativo. Las deficiencias actuales de la administración de justicia en las Naciones Unidas se ven agravadas por las características especiales de la administración pública internacional, que no está sometida a ningún ordenamiento jurídico nacional y que, por esa razón, puede no beneficiarse de las modificaciones más dinámicas de la legislación laboral. En este contexto, los Inspectores toman nota de que en el Estatutos y los reglamentos internos de las Naciones Unidas no están

incorporados instrumentos internacionales importantes tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos de Derechos Humanos y la Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los derechos fundamentales en el trabajo, promulgada en Ginebra en 1998.

Los Inspectores identificaron cuatro importantes cuestiones relativas a este asunto:

- La necesidad de mejorar las instancias de conciliación, mediación y negociación oficiosas antes de la iniciación de procedimientos formalizados. Parece que en la actualidad se hace poco por dirimir efectivamente las controversias antes de que éstas se formalicen ante órganos de apelación. En este contexto se prevé la creación de una función de mediador (*Ombudsman*).
- La independencia de las secretarías de la Junta Mixta de Apelación, del Comité Mixto de Disciplina y del Tribunal Administrativo (TANU). En la actualidad, la secretaría de la Junta Mixta de Apelación y del Comité Mixto de Disciplina está situada en la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión, y la secretaría del TANU en la Oficina de Asuntos Jurídicos. La creación de una oficina que dependiese directamente de la Oficina Ejecutiva del Secretario General y que comprendiese ambas secretarías y otras oficinas conexas contribuiría mucho a mejorar la imagen y la credibilidad de la administración interna de justicia.
- El establecimiento de una instancia superior de recurso con respecto a las decisiones del TANU que estuviesen relacionadas, en particular, con la Carta y con otras cuestiones constitucionales. Como se ha señalado más arriba, sólo se pueden formular recomendaciones más concretas a este respecto en el contexto de un informe que trate de todo el sistema y que se haya preparado en consulta con todas las organizaciones participantes y con su plena cooperación.
- El debido asesoramiento jurídico y la debida representación del personal, que a este respecto se encuentra en desventaja en comparación con la Administración.

En el presente informe, los Inspectores abordan también otras cuestiones importantes, tales como la rendición de cuentas y la responsabilidad del personal

directivo y de otro personal, la utilización de un lenguaje claro y conciso en las disposiciones administrativas y el acceso del personal que trabaja sobre el terreno a las instancias de recurso.

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 1: Creación de una Oficina de Solución de Controversias y Administración de Justicia

Para dar mayor independencia al sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas, se debería crear una Oficina de Solución de Controversias y Administración de Justicia que dependería de la Oficina Ejecutiva del Secretario General. La Oficina comprendería una función de mediador, la secretaría del Tribunal Administrativo, la secretaría de la Junta Mixta de Apelación y del Comité de Responsabilidad Profesional (que sustituiría al Comité Mixto de Disciplina) y la Oficina del Coordinador de la Lista de Asesores Letrados.

Recomendación 2: Creación de una función de mediador

Para reforzar la capacidad de conciliación, mediación y negociación oficiosas del sistema, se debería crear un puesto de mediador que sustituyera al Grupo encargado de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones. El Mediador formaría parte de la Oficina de Solución de Controversias y Administración de Justicia. El Mediador debería ser un funcionario independiente de categoría superior designado por el Secretario General, en consulta con los representantes del personal, por un único mandato no renovable de cinco años. Todos los funcionarios, sea cual fuere su lugar de destino oficial, deberían tener acceso al Mediador en todo momento. Además, prestaría asistencia al Mediador en cada lugar de destino una persona o un grupo de personas, nombradas en régimen de tiempo parcial, cuya labor sería coordinada por el Mediador.

Recomendación 3: Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas

a) Se debería modificar el artículo 9 del Estatuto del Tribunal Administrativo para eliminar las actuales restricciones de la autoridad del Tribunal. El Tribunal debería tener plenos poderes para, cuando

considere que una demanda es fundada, ordenar la anulación de la decisión impugnada o el cumplimiento específico de la obligación alegada. Además, sólo el Tribunal debería decidir el importe de la indemnización que procediera pagar.

b) Se insta a los Estados Miembros que propongan candidatos para el Tribunal Administrativo a que hagan todo lo posible para que sus candidatos posean altas calificaciones profesionales y la experiencia pertinente, preferiblemente en el poder judicial.

c) Teniendo en cuenta el volumen de trabajo cada vez mayor del Tribunal Administrativo y el retraso consiguiente de los asuntos que se le someten, se debería reforzar la secretaría del Tribunal Administrativo con la adición de un puesto de Secretario Adjunto, con miras al eficiente y rápido desempeño de las funciones del Tribunal.

Recomendación 4: Junta Mixta de Apelación y Comité de Responsabilidad Profesional

a) Se debería sustituir el actual Comité Mixto de Disciplina por un Comité de Responsabilidad Profesional. Las funciones de este último Comité serían análogas a las del Comité Mixto de Disciplina, pero se prestaría mayor atención a los aspectos éticos, en vez de disciplinarios, de su labor.

b) Se deberían dar cursos de formación jurídica básica a los nuevos miembros de la Junta Mixta de Apelación y del Comité de Responsabilidad Profesional, con especial referencia a las condiciones de nombramiento del personal de las Naciones Unidas, a las políticas y prácticas administrativas de la Organización y a la jurisprudencia del Tribunal Administrativo.

c) Se debería reactivar la práctica de aceptar las recomendaciones unánimes de la Junta Mixta de Apelación y del Comité de Responsabilidad Profesional, con miras a subrayar la importancia de esos órganos de asesoramiento, establecidos conforme a normas dadas por la Asamblea General, sin comprometer en forma alguna la autoridad del Secretario General como más alto funcionario administrativo de la Organización.

d) La secretaría de la Junta Mixta de Apelación debería publicar informes anuales con información sobre los asuntos examinados, así como estadísticas generales sobre la resolución de tales asuntos.

e) Se debería estudiar más a fondo la celebración de procedimientos orales ante todos los órganos de apelación de las Naciones Unidas, con miras a determinar si ese procedimiento podría contribuir a la solución de las controversias y acelerar la decisión sobre los asuntos.

f) Se debería utilizar cada vez más la tecnología de la informática, incluyendo las videoconferencias, con objeto de facilitar el acceso del personal que trabaja sobre el terreno a las instancias encargadas de la solución de controversias y a los órganos de apelación.

Recomendación 5: Opciones relativas a una instancia superior de apelación

Los Inspectores creen que se debe estudiar más a fondo la reactivación de la función de asesoramiento de la Corte Internacional de Justicia en los recursos internos. Entre tanto, se debe fomentar el establecimiento de las relaciones de trabajo más estrechas entre el TANU y el otro gran tribunal del sistema de las Naciones Unidas, el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT), con miras a racionalizar su competencia y su jurisdicción y a armonizar su jurisprudencia.

Recomendación 6: Asesoramiento jurídico y representación adecuados de los funcionarios

Como primer paso para mejorar la disponibilidad de asesoramiento jurídico y la representación del personal, los Inspectores recomiendan que se refuerce la Oficina del Coordinador de la Lista de Asesores Letrados. El puesto de Coordinador debería clasificarse a nivel superior del cuadro orgánico y debería ser desempeñado por un funcionario con sólidas calificaciones jurídicas. Además, debería haber la posibilidad de que los funcionarios, que actualmente sólo pueden ser representados por funcionarios en activo o jubilados, estuvieran representados por funcionarios que dejaron de prestar servicio en la Organización por renuncia o de otra forma.

I. Introducción

1. La Dependencia Común de Inspección ha decidido incluir en su programa de trabajo para 1999 la administración de justicia en las Naciones Unidas. Esta es una cuestión muy controvertida y espinosa que ha sido objeto de numerosas tentativas de reforma, tentativas que, hasta ahora, no han dado los resultados deseados. La Dependencia acoge con satisfacción la preparación del presente informe, que constituye una oportunidad de estudiar un sector que ofrece amplias posibilidades de reforma. Es evidente que no todos los engranajes del sistema de administración de justicia están funcionando bien juntos. Parece que hay desacuerdos no sólo entre la Administración y los representantes del personal, sino también entre diferentes sectores de la Administración. Si se quiere que ese mecanismo funcione sin problemas, tanto a corto plazo como a largo plazo, es de todo punto necesario aplicarle juiciosamente algo de aceite.

2. Desde hace muchos años se viene tratando de mejorar el actual sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas y en los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas. Ya en 1976, tras un simposio celebrado en Ginebra del 26 al 28 de enero, la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA) formuló varias propuestas sobre el funcionamiento de un tribunal administrativo². Las propuestas fueron examinadas por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) y, en 1979, por un grupo mixto de trabajo FICSA/CCCA, pero no fueron aceptadas.

3. La Asamblea General, en su resolución 33/119 (parte I, párr. 2), de 19 de diciembre de 1978, pidió al Secretario General y a sus colegas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) que estudiaran la viabilidad de establecer un tribunal administrativo único. En una reunión especial de los asesores jurídicos del sistema de las Naciones Unidas celebrada el 13 y el 14 de septiembre de 1979 en Ginebra se examinó un estudio sobre la cuestión preparado por el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas y por sus homólogos de las demás organizaciones. Al final de sus debates, los asesores jurídicos concluyeron que *“el establecimiento de un tribunal único podría hacerse más fácilmente mediante la armonización deliberada y el ulterior desarrollo del Estatuto, el Reglamento y las prácticas del Tribunal actual. Tal línea de conducta, además de hacer posible introducir otras mejoras, facilitaría a largo*

plazo el establecimiento de un tribunal único si en el futuro fuese realmente necesario hacerlo”³.

4. Como la propuesta de fundir el TANU y el TAOIT no tuvo éxito, surgió la idea de avanzar hacia una armonización progresiva, como habían sugerido los asesores jurídicos en sus conclusiones. Aunque la Asamblea General de las Naciones Unidas apoyó esa idea en su decisión 34/438, de 17 de diciembre de 1979, los estudios iniciados al respecto no fueron seguidos por la formulación de propuestas apropiadas, en particular a causa del *“gran número de entidades que han de ser consultadas [...]”⁴*. En su resolución 37/129, de 17 de diciembre de 1982, la Asamblea General pidió al Secretario General que prosiguiese sus consultas.

5. En 1984, el Secretario General formuló propuestas concretas para mejorar y armonizar los estatutos y los reglamentos del TANU y del TAOIT⁵. Esas propuestas trataban de cuestiones relativas a la composición de los dos tribunales, tales como las calificaciones y la selección de los miembros, la estructura de los tribunales, el alcance de su jurisdicción, los requisitos formales para la iniciación de las actuaciones, los procedimientos que habían de seguirse, las posibilidades de solicitar una revisión, la interpretación de los fallos y, en particular, la casación de los fallos en apelación.

6. Las propuestas de 1984, aunque fueron reiteradas y actualizadas en 1985⁶, 1986 y 1987, no llevaron a la adopción de medidas por la Asamblea General, que no obstante continuó explorando los medios de examinar la cuestión, como lo demuestran sus decisiones 39/450, de 18 de diciembre de 1984, 40/465, de 18 de diciembre de 1985, y 41/447, de 5 de diciembre de 1986, así como su resolución 42/217, de 21 de diciembre de 1987.

7. En 1986, la Dependencia Común de Inspección preparó un informe sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas⁷. En particular, en el informe se formularon recomendaciones sobre la creación de una Oficina de Administración de Justicia en la Oficina Ejecutiva del Secretario General, sobre el establecimiento de una Oficina del Mediador y sobre la obligación de rendir cuentas y la responsabilidad del personal directivo y de otro personal. Muchas de las conclusiones y recomendaciones formuladas en ese informe se aceptan, mutatis mutandis, en el presente informe.

8. La Asamblea General estudió el informe de la DCI sobre la administración de justicia en las Naciones

Unidas en su cuadragésimo segundo período de sesiones, en 1987. La Asamblea General, en su resolución 42/220 B, de 21 de diciembre de 1987, pidió al Secretario General que continuase mejorando los procedimientos de solución de controversias y de apelación mediante la adopción de medidas que asegurasen su resolución rápida y objetiva. La Asamblea también pidió al Secretario General que continuase examinando la viabilidad de establecer un cargo independiente de Mediador en la Secretaría.

9. Un año después, el Secretario General formuló propuestas más específicas para modificar el Estatuto y el Reglamento del TANU. También recomendó que la OIT considerase la posibilidad de hacer lo mismo con respecto al TAOIT⁸. Por su decisión 43/452, de 21 de diciembre de 1988, la Asamblea General invitó a los Estados Miembros a que formularan observaciones y sugerencias. De los pocos Estados Miembros que respondieron, algunos estaban a favor de las propuestas y recomendaciones hechas, en tanto que otros formularon reservas e hicieron nuevas consideraciones⁹.

10. El 19 de diciembre de 1989, la Asamblea aprobó la resolución 44/185 B, en la que observó la importancia de un sistema interno justo y eficiente de administración de justicia en la Secretaría. El Secretario General presentó a la Asamblea un nuevo informe sobre la cuestión en 1990¹⁰. Durante ese período de sesiones, la Asamblea decidió aplazar indefinidamente el proceso de armonización.

11. En cumplimiento de la resolución 47/226 de la Asamblea General, de 8 de abril de 1993, el Secretario General formuló en 1994 nuevas propuestas destinadas a reformar la administración de justicia en la Secretaría de las Naciones Unidas. Las propuestas incluían el establecimiento de un sistema que alentaba la conciliación y el arbitraje antes de que se recurriese al TANU, en particular mediante la creación de un órgano de mediadores. Además, se profesionalizaba el procedimiento preliminar al transformar los dos órganos mixtos, la Junta Mixta de Apelación y el Comité Mixto de Disciplina, en órganos compuestos por funcionarios de dedicación exclusiva y presididos por eminentes personalidades procedentes de fuera de la Organización¹¹.

12. Por su resolución 49/222, de 23 de diciembre de 1994, la Asamblea pidió que se presentase un informe sobre las medidas de aplicación necesarias para reformar el sistema de justicia interno de la Organi-

zación. En respuesta a esa petición, el Secretario General presentó un informe sobre la reforma del sistema de justicia interno en la Secretaría de las Naciones Unidas¹². Posteriormente, el Secretario General modificó sus propuestas para reflejar las observaciones del Tribunal Administrativo¹³. Sin embargo, sus propuestas no obtuvieron el apoyo de la Asamblea General.

13. Los Inspectores, aunque tienen presentes todos estos esfuerzos, han tratado de no sentirse vinculados por los precedentes al tratar de conciliar los diversos intereses que se encuentran en conflicto en relación con esta cuestión. Se reconoce que en esta esfera, tan frecuentemente explorada, hay poco margen para formular propuestas innovadoras. En consecuencia, los Inspectores se han concentrado en unos pocos puntos que, sin perturbar excesivamente el sistema actual, pueden contribuir a la adopción de un enfoque más eficiente de la solución de las controversias relativas al personal de manera compatible con los intereses bien entendidos de la Organización.

14. El presente informe se divide en dos partes: la primera parte comprende los capítulos II, III, IV y V. En ella se describe el actual sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios, incluyendo los procedimientos extraoficiales, oficiales y especiales, y se hace una reseña de los sistemas existentes en otras organizaciones internacionales.

15. En la segunda parte del informe, que comprende los capítulos VI y VII, se formulan y examinan propuestas encaminadas a reformar el sistema. En el anexo I del informe figura un gráfico en el que se ilustran las posibilidades que se ofrecen a los funcionarios de las Naciones Unidas que impugnan decisiones administrativas. El anexo II contiene unos cuadros estadísticos en los que se muestra el volumen de trabajo de los órganos de apelación existentes en diversos lugares de destino. Finalmente, el anexo III contiene listas de las organizaciones que reconocen la jurisdicción de los tribunales administrativos.

16. Durante la preparación del presente informe, los Inspectores contaron con la valiosa cooperación y asistencia de numerosos funcionarios de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales. Los Inspectores desean muy especialmente expresar su profundo reconocimiento a todos ellos.

II. Procedimientos de recurso interno en las Naciones Unidas: procedimientos extraoficiales

17. Lo que en las Naciones Unidas se denomina sistema de administración de justicia consiste esencialmente en los procedimientos de recurso interno establecidos por la Organización para los funcionarios que deseen impugnar decisiones administrativas que afecten a las condiciones de su nombramiento establecidas en la Carta y en reglamentos, normas y disposiciones administrativas. La primera etapa, que precede al procedimiento de recurso oficial, abarca todas las comunicaciones intercambiadas entre la Administración y el personal antes de la adopción de la decisión final.

A. Función de los servicios de personal

18. En el Boletín del Secretario General ST/SGB/1998/12, de 1º de junio de 1998, se describen la organización y las funciones de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. Las funciones específicas de los conglomerados, que corresponden en gran medida a los servicios de personal en toda la Organización, incluyen *“Administrar y vigilar las prestaciones y los beneficios del personal”*.

19. En el desempeño de sus funciones, los servicios de personal tienen frecuentemente que participar en la adopción o supervisión de decisiones administrativas y pueden tener que pronunciarse sobre la procedencia de una decisión, habida cuenta de las normas y reglamentos pertinentes y de otras disposiciones administrativas. Además, pueden contribuir a la solución de controversias internas en las primeras fases.

B. Función del Asesor del Personal

20. Con arreglo al Boletín ST/SGB/1998/12, las funciones básicas del Asesor del Personal incluyen *“Proporcionar asesoramiento, información y asistencia a los funcionarios y a sus familias respecto de cuestiones que pueden repercutir en su bienestar y productividad, tales como educación, visados, seguros, transición en el empleo y jubilación, así como control del estrés y resolución de conflictos”*. También asesora a los funcionarios sobre problemas personales tales como el endeudamiento, las obligaciones familiares,

el alcoholismo o el abuso de otras sustancias adictivas. Normalmente no participan en la solución de controversias.

C. Función de los representantes del personal

21. En teoría, los representantes del personal no intervienen en controversias concretas entre el personal y la Organización —o sus representantes— sino sólo en cuestiones que afecten al personal en general o a grupos específicos del personal. Sin embargo, en la práctica los representantes del personal pueden intervenir extraoficialmente para disipar equívocos y dirimir controversias antes de que estas lleguen a los órganos de apelación.

D. Grupo encargado de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, y otros procedimientos extraoficiales

22. En 1977 se estableció en la Sede, en cumplimiento de la resolución 31/26 de la Asamblea General, un Grupo encargado de investigar las denuncias de trato discriminatorio en la Secretaría de las Naciones Unidas. Posteriormente se crearon grupos de esta naturaleza en los principales lugares de destino. En 1983, los grupos recibieron el nombre de grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones. Tras anunciar el establecimiento de nuevos grupos de esta índole se publicaron circulares informativas, la última de las cuales fue la circular ST/IC/1997/79.

23. El mandato de los grupos figura en las instrucciones administrativas ST/AI/246, de 28 de julio de 1977, y ST/AI/308/Rev.1, de 25 de noviembre de 1983. Conforme a la instrucción administrativa ST/AI/308/Rev.1, el Grupo ha presentado informes anuales al Secretario General todos los años, excepto en 1996.

24. Algunos de los informes del Grupo se distribuyeron como circulares informativas, entre ellas las circulares ST/IC/86/30, ST/IC/88/64, ST/IC/1990/28, ST/IC/1991/60 y ST/IC/1993/8. Varias circulares informativas contenían más de un informe anual.

25. Los informes correspondientes a los años 1994 a 1996 no se distribuyeron. El informe más reciente, que

figura en la circular informativa ST/IC/1999/79, de 22 de septiembre de 1999, abarca las actividades realizadas por los diversos grupos de 1997 a 1998.

26. En la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN) existe un Mediador cuya función es mediar y tratar de lograr que las partes se reconcilien antes de que se recurra a la Junta Mixta de Apelación. Además, en el reglamento y los principios rectores de la Junta se encomienda al Presidente la función de designar, de entre los miembros de la Junta, unos mediadores que procedan a la conciliación si se solicita ésta con arreglo al apartado b) de la regla 1 del Reglamento del Personal.

27. Entre los órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han establecidos sus propios sistemas de mediadores.

28. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene un Grupo de Mediación al que también puede recurrir el personal del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Normalmente se designa por dos años a los miembros del Grupo. Uno de ellos desempeña las funciones de Coordinador. El Coordinador propone nuevos miembros a los representantes del personal, quienes a su vez los recomiendan para su nombramiento en consulta con la Administración del PNUD y del FNUAP.

29. Los miembros del Grupo se ocupan de muchas cuestiones, entre ellas asuntos de personal, conflictos de personalidad, reclamaciones en general y acoso. No intervienen en los asuntos que se tramitan con arreglo a otros procedimientos, tales como los asuntos “colectivos”, de los que se ocupan los representantes del personal, las impugnaciones de informes de evaluación de la actuación profesional o las cuestiones relativas a los ascensos.

30. El PNUD tiene su propio órgano de investigación para los casos en que se denuncien actos de acoso sexual: el Grupo de examen de reclamaciones por acoso sexual. El Grupo está compuesto por 10 miembros, recomendados conjuntamente por la Administración y por el Consejo del Personal; tres de ellos son designados para que se ocupen de asuntos concretos. Las cuestiones relativas a la actuación profesional y, hasta cierto punto, a la responsabilidad se tramitan mediante

el sistema de evaluación de la actuación profesional del PNUD, que puede llevar a una revisión por el Grupo de Examen de la Gestión.

31. En la sección 2 del Manual de Recursos Humanos del UNICEF se describe su sistema extraoficial de tramitación de reclamaciones y de mediación. Con arreglo a las disposiciones del Manual, “*los funcionarios designados localmente (mediadores) podrán investigar cualquier reclamación de un funcionario que denuncie malos tratos y/o inobservancia de sus condiciones de empleo*”. Los mediadores se eligen, por consenso o mediante elecciones, por un plazo de dos años.

32. En el Manual del UNICEF se afirma además que el objetivo del procedimiento de reclamación es la conciliación, bien entre funcionarios, bien entre funcionarios y supervisores, bien entre funcionarios y la Administración, tratando de hallar, por medios extraoficiales, soluciones generalmente aceptables. La finalidad de ese procedimiento extraoficial es fomentar un entorno laboral armonioso y productivo.

33. Con arreglo al Manual, los mediadores son terceros neutrales, por lo que cabría pensar que pueden surgir conflictos de intereses si los mediadores intervienen en asuntos disciplinarios. El personal acusado de faltas no puede disponer de la asistencia de un mediador. Innecesario es decir que pueden beneficiarse de la asistencia de un asesor, quien puede ser un funcionario en activo o un funcionario jubilado.

34. La creación de una oficina del Mediador para la Secretaría de las Naciones Unidas figuró en el programa de la Asamblea General todos los años desde 1985 hasta 1995. El informe sobre la administración de justicia presentado a la Asamblea en 1995 incluía propuestas sobre el establecimiento de una función de mediador¹⁴.

III. Procedimientos de recurso interno en las Naciones Unidas: procedimientos oficiales

A. Procedimientos de recurso interno con arreglo al Estatuto y al Reglamento del Personal de las Naciones Unidas

35. Desde el punto de vista jurídico, el sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas se basa en los artículos X y XI del Estatuto del Personal.

El artículo XI, cláusula 11.1, dispone que el Secretario General establecerá un organismo administrativo, en que participará el personal, para asesorarlo en todos los casos en que un funcionario haya apelado contra decisiones administrativas aduciendo incumplimiento de las condiciones de su nombramiento, incluso de cualquier disposición pertinente del Estatuto o del Reglamento del Personal. La cláusula 11.2 dispone que el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas examinará y fallará, con arreglo a las condiciones prescritas en su Estatuto, las demandas de los funcionarios que aduzcan incumplimiento de las condiciones de su nombramiento, incluso de cualquier disposición pertinente del Estatuto o del Reglamento del Personal.

36. De lo que antecede se desprende evidentemente que los órganos encargados de decidir sobre las apelaciones —y, como se verá más abajo, los órganos que se ocupan de las medidas disciplinarias— se han creado bajo la autoridad directa de la Asamblea General. Las modalidades de su composición y de sus funciones se indican más en detalle en el capítulo XI del Reglamento del Personal publicado por el Secretario General con arreglo al Estatuto del Personal mencionado más arriba.

B. Decisión administrativa

37. La adopción de una decisión administrativa es requisito previo para la iniciación de procedimientos de recurso. La cláusula 11.1 dispone que *“El Secretario General establecerá un organismo administrativo, en que participará el personal, para asesorarlo en todos los casos en que un funcionario haya apelado contra decisiones administrativas aduciendo incumplimiento de las condiciones de su nombramiento, incluso de cualquier disposición pertinente del Estatuto o del Reglamento del Personal”*. La regla 111.2 dispone que *“El funcionario que [...] desee apelar contra una decisión administrativa deberá dirigir en primer término una carta al Secretario General en la cual solicitará la revisión de tal decisión; dicha carta deberá ser expedida dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que el funcionario haya sido notificado por escrito de la decisión”*.

38. En las Naciones Unidas no hay ninguna definición oficial de “decisión administrativa”. Para interpretar esa expresión, es necesario analizar el Estatuto y el Reglamento del Personal, el Estatuto

del Tribunal Administrativo y la jurisprudencia del Tribunal.

39. Primero, conforme a la cláusula 11.1 del Estatuto del Personal, la decisión administrativa ha de referirse a las condiciones del nombramiento del funcionario, incluyendo cualquier disposición pertinente del Estatuto o del Reglamento del Personal. Además, conforme a la regla 111.2, la decisión tiene que haber sido comunicada por escrito al funcionario.

40. El significado de las “condiciones de [...] nombramiento” se desarrolla más en detalle en el Estatuto del Tribunal, el cual dispone, en el párrafo 1 de su artículo 2, que:

“El Tribunal tendrá competencia para conocer y fallar las demandas en que se alegue incumplimiento de los contratos de empleo o de las condiciones de empleo de los funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las palabras ‘contratos’ y ‘condiciones de empleo’ comprenderán todos los reglamentos pertinentes y reglas vigentes en el momento de alegarse su incumplimiento, con inclusión de los reglamentos sobre pensiones del personal.”

41. En una serie de fallos, el Tribunal ha puntualizado aún más el concepto de “decisión administrativa”. Así, el Tribunal ha resuelto que una decisión, para que sea apelable, ha de ser de carácter individual, es decir, que ha de aplicarse personalmente al funcionario y ha de tener efectos reales sobre las condiciones de empleo del funcionario. El Tribunal ha resuelto además que, para que una decisión sea apelable, es necesario que se haya causado un perjuicio efectivo o se vaya a causar un perjuicio inminente al funcionario. Otras constataciones del Tribunal contribuyen a definir más exactamente la interpretación que se hace aquí de la decisión administrativa.

42. Sobre la base de lo que antecede, por “decisión administrativa”, en el sentido de la cláusula 11.1 del Estatuto del Personal, ha de entenderse una decisión de la Administración sobre las condiciones de nombramiento de un funcionario, incluyendo cualquier disposición pertinente del Estatuto o del Reglamento del Personal, decisión que ha de comunicarse por escrito al funcionario y que ha de aplicarse personalmente a él, surtiendo así un efecto inminente y efectivo sobre las condiciones de nombramiento del funcionario.

C. Examen administrativo: la Dependencia de Derecho Administrativo

43. Conforme al Boletín del Secretario General ST/SGB/1998/12, las funciones básicas de la Dependencia de Derecho Administrativo son “*tramitar todos los aspectos de las apelaciones contra decisiones administrativas, como representante del Secretario General, ante la Junta Mixta de Apelación y el Comité Mixto de Disciplina*”. En el desempeño de sus funciones, la Dependencia se ocupa de las cartas enviadas al Secretario General por funcionarios que denuncian el incumplimiento de las condiciones de su nombramiento.

44. Además, la Dependencia presta servicios de asesoramiento en la administración de justicia, incluyendo asistencia jurídica en la tramitación de apelaciones y en cuestiones disciplinarias; prepara y presenta la respuesta del Secretario General en las apelaciones ante la Junta; estudia las cuestiones disciplinarias para determinar si está justificada la formulación de cargos disciplinarios; prepara las recomendaciones pertinentes sobre la adopción de medidas disciplinarias, y prepara y presenta exposiciones escritas al Comité Mixto de Disciplina¹⁵.

D. Asesoramiento jurídico y representación del personal: Lista de Asesores Letrados para los asuntos disciplinarios y las apelaciones

45. La regla 110.4 dispone que “*No podrá incoarse un procedimiento disciplinario contra un funcionario a menos que éste haya sido notificado [...] del derecho a recabar la asistencia en su defensa de otro funcionario en servicio o jubilado*”. El apartado d) de la regla 110.7 dispone que “*El Comité Mixto de Disciplina autorizará al funcionario de que se trate para que se haga representar ante él por otro funcionario en servicio o jubilado [...]*”.

46. Las listas de asesores letrados en los asuntos disciplinarios y en las apelaciones están compuestas de “*funcionarios en servicio y jubilados*” de la Secretaría de las Naciones Unidas, del PNUD, del UNICEF y del ACNUR “*que estén dispuestos a aportar parte de su tiempo, sus conocimientos y su experiencia para ayu*

dar a sus colegas en relación con problemas referentes a sus condiciones de empleo, determinadas por el Reglamento del Personal [...]”¹⁶. Proporcionan información, prestan asesoramiento y, cuando procede, se encargan de la “*representación ante la Junta Mixta de Apelación, el Comité Mixto de Disciplina, el Tribunal Administrativo y otros órganos*”. Se han preparado listas de asesores letrados en Nueva York, Ginebra y Viena.

47. La Oficina del Coordinador de la Lista de Asesores Letrados es de creación relativamente reciente. Durante muchos años, la secretaría de la Junta Mixta de Apelación y del Comité Mixto de Disciplina fue el órgano que se encargó de tener al día la Lista de Asesores Letrados y que asesoró sobre la disponibilidad de letrados a quienes se proponían apelar. El cargo de Coordinador fue creado en 1984, aprovechando que temporalmente se disponía de un funcionario de categoría superior con formación jurídica. Cuando posteriormente se destinó a ese funcionario al desempeño de otras funciones, se cubrió el puesto con un funcionario no perteneciente al cuadro orgánico.

E. Apelaciones: la Junta Mixta de Apelación

48. En el capítulo XI del Reglamento del Personal se regulan la composición, el mandato y las funciones de la Junta Mixta de Apelación. La regla 111.1 a) dispone que “*En Nueva York, Ginebra, Viena, Nairobi y cualesquiera otros lugares de destino que designe el Secretario General, se crearán juntas mixtas de apelación [...]*”. En esa regla se dispone además que las juntas estarán integradas por presidentes escogidos por el Secretario General en consulta con el personal, por vocales designados por el Secretario General y por miembros elegidos por el personal.

49. Las apelaciones del personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) contra decisiones administrativas se someten a la Junta Mixta de Apelación de las Naciones Unidas. El Secretario General Adjunto de Administración y Gestión estudia, en nombre del Secretario General, las recomendaciones de la Junta.

F. Faltas y otras violaciones de la responsabilidad profesional: el Comité Mixto de Disciplina

50. El artículo X del Estatuto del Personal se titula “Medidas disciplinarias”. La cláusula 10.2 dispone que el Secretario General podrá imponer medidas disciplinarias a los funcionarios cuya conducta no sea satisfactoria y podrá destituir sumariamente a cualquier funcionario por falta grave de conducta. La regla 110.1 del Reglamento del Personal dispone que *“El incumplimiento por un funcionario de las obligaciones que le imponen la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto y Reglamento del Personal u otras directivas administrativas aplicables, o de las normas de conducta que se esperan de un funcionario internacional, podrá ser calificado de conducta no satisfactoria en el sentido de la cláusula 10.2 del Estatuto del Personal y dar lugar a la institución de un procedimiento disciplinario y a la imposición de medidas disciplinarias por falta de conducta”*.

51. La regla 110.4 dispone, entre otras cosas, que *“No podrá incoarse un procedimiento disciplinario contra un funcionario a menos que éste haya sido notificado de los cargos en su contra [...] y haya tenido ocasión razonable de responder a esos cargos”*. Además, *“Ningún funcionario será objeto de una medida disciplinaria hasta que la cuestión haya sido remitida a un comité mixto de disciplina para que dictamine [...]”*.

52. La cláusula 10.1 dispone que el Secretario General podrá establecer un organismo administrativo en que participará el personal y que estará a su disposición para asesorarlo en casos disciplinarios. La composición, el mandato y las funciones del Comité Mixto de Disciplina se regulan en el capítulo X del Reglamento del Personal.

53. Conforme a lo dispuesto en la regla 110.5, se han establecido comités mixtos de disciplina en la Sede, en Ginebra, en Viena y en otras oficinas designadas por el Secretario General. La regla 110.6 dispone que los comités estarán integrados por presidentes designados por el Secretario General en consulta con el personal, por vocales designados por el Secretario General y por vocales elegidos por el personal.

54. En el PNUD, en la UNOPS y en el FNUAP se ocupan de los asuntos disciplinarios el Comité de Disciplina PNUD/UNOPS/FNUAP, cuya autoridad y

cuyos procedimientos son iguales a los del Comité Mixto de Disciplina de las Naciones Unidas, con la salvedad de que sus recomendaciones se presentan al Administrador del PNUD, quien adopta la decisión final sobre la sanción disciplinaria que, en su caso, haya de aplicarse.

55. En 1954, la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional (JCAPI), que en 1975 fue sustituida por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) publicó su Informe sobre las normas de conducta en la administración pública internacional *“para ayudar a los funcionarios y a los jefes ejecutivos de las organizaciones a comprender mejor las obligaciones que la Carta y el Estatuto y el Reglamento del Personal imponían a los funcionarios en cuanto a su conducta”*¹⁷. El informe, que no tiene fuerza de ley, consiste en un análisis del nivel de comportamiento esperado, más que en normas vinculantes. Sin embargo, ha sido citado repetidas veces por el Tribunal Administrativo cuando éste ha juzgado el comportamiento de funcionarios. Como señaló la Asamblea General en el párrafo 13 de su resolución 52/252, de 8 de septiembre de 1998, la CAPI ha incluido en su programa de trabajo la actualización del Informe de 1954 en consulta con el CAC y con el CCCA¹⁸.

G. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y su función en los asuntos disciplinarios

56. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) fue establecida de conformidad con la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994. Entre otras funciones, la OSSI *“investiga posibles infracciones de los reglamentos, normas y otras disposiciones administrativas pertinentes, así como casos de mala conducta, mala administración, despilfarro de recursos y abuso de autoridad, e informa al respecto”*¹⁹.

57. Además, la OSSI *“[...] no tiene el mandato de participar en la adopción de medidas administrativas o adoptar autónomamente medidas administrativas, ni de iniciar la adopción de medidas disciplinarias [...]”. Aunque [...] la OSSI puede informar sobre los hechos que ha constatado y formular las recomendaciones que estime pertinentes, sus constataciones serán estudiadas, evaluadas y utilizadas independientemente por otros órganos judiciales y administrativos de la*

*Organización que están facultados y obligados a tomar medidas disciplinarias o administrativas*²⁰. Los representantes de la OSSI comparecen generalmente ante el Comité Mixto de Disciplina para prestar testimonio o presentar otras pruebas sobre los asuntos que han investigado.

H. Instancia superior: el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas

58. Los funcionarios cuya apelación ha sido rechazada, total o parcialmente, por la Junta Mixta de Apelación pueden recurrir al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU). El Tribunal fue creado por la Asamblea General en 1949, por su resolución 351 (IV).

59. El funcionamiento del Tribunal está regulado por su Estatuto (AT/11/Rev.5). Conforme al artículo 2 de su Estatuto, *“El Tribunal tendrá competencia para conocer y fallar las demandas en que se alegue incumplimiento de los contratos de empleo o de las condiciones de empleo de los funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas”*. Pueden también recurrir al Tribunal los ex funcionarios y otras personas que hayan adquirido derechos en virtud de cualquier contrato o condiciones de empleo en que pudieran haberse basado los funcionarios.

60. El Tribunal está integrado por siete miembros propuestos por sus respectivos países y nombrados por la Asamblea General. La secretaria del Tribunal forma parte de la Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ).

61. El Secretario General está representado ante el Tribunal por la División de Asuntos Jurídicos Generales, de la OAJ. Conforme al artículo 13 del reglamento del Tribunal, los demandantes pueden designar para que los representen a funcionarios de las Naciones Unidas o de uno de los organismos especializados o a abogados autorizados para ejercer su profesión ante los tribunales de cualquier país que sea miembro de la organización de que se trate. Los fallos del Tribunal, que actualmente es la instancia de apelación más alta de la Organización, son firmes y vinculantes.

I. La Corte Internacional de Justicia: su función histórica en el procedimiento de recurso interno

62. La Corte Internacional de Justicia fue establecida por la Carta de las Naciones Unidas como órgano judicial principal de las Naciones Unidas para dirimir las controversias entre Estados. En el capítulo II del Estatuto de la Corte se describe la competencia de ésta. El párrafo 1 del artículo 34 dispone que *“Sólo los Estados podrán ser partes en casos ante la Corte”*. Parece que este artículo impide que se sometan a la Corte controversias internas relativas al personal y a la gestión.

63. Aun así, la Corte desempeñó durante cierto número de años una importante función en asuntos concernientes a las organizaciones internacionales y a su personal. De hecho, la Corte sirvió, en algunos aspectos, de instancia superior en relación con las dos principales jurisdicciones administrativas internacionales, a saber, el TANU y el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT).

64. Las solicitudes de revisión de los fallos del TANU por la Corte se presentaban a un órgano especial conocido como Comité encargado de revisar los fallos del Tribunal Administrativo. Ese órgano estaba *“compuesto de los Estados Miembros cuyos representantes han prestado servicio en la Mesa de la Asamblea General en el último período ordinario de sesiones de la Asamblea General”*.

65. La Corte no podía revisar un fallo del TANU más que con respecto a las cuestiones concretas sometidas por el Comité basándose en cuatro criterios indicados en el Estatuto del TANU. Esos criterios eran los siguientes: que el Tribunal se hubiera extralimitado en su jurisdicción o en su competencia; que el Tribunal no hubiera ejercido la jurisdicción que le había sido conferida; que el Tribunal hubiera incurrido en error en relación con una cuestión de derecho relativa a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, o que el Tribunal hubiera cometido un error fundamental de procedimiento que hubiera impedido que se hiciera justicia. La opinión consultiva de la Corte era vinculante para el Secretario General y para el TANU, el cual podría verse obligado a confirmar su fallo original o a emitir un nuevo fallo²¹.

66. De hecho, la función de la Corte se aproximaba más a la de un órgano que examinase un *recurso de casación* en el sistema judicial francés que a la de un órgano de apelación. La Corte no volvía a abrir el procedimiento, sino que se limitaba a examinar, según fuera procedente, un fallo, con lo que el tribunal que lo hubiera emitido tendría, bien que confirmar ese fallo, bien que modificarlo a la vista de la opinión consultiva de la Corte.

67. Los fallos del TAOIT podían ser impugnados por el Consejo de Administración de la OIT, que podía pedir a la Corte que emitiera opiniones consultivas, pero no por los apelantes. Esto podía hacerse cuando la decisión confirmaba la jurisdicción del Tribunal o cuando se consideraba que tal decisión estaba viciada por un defecto fundamental del procedimiento²².

68. En cuanto al TANU, hasta 1955 no se autorizaba a los funcionarios a impugnar los fallos de ese Tribunal. Sin embargo, el recurso no podía interponerse directamente, como se indica más arriba, sino por conducto de un órgano especial.

69. Además, raras veces se pidió a la Corte que interviniese. La Corte revisó una decisión del TAOIT una sola vez, en 1956, y los fallos del TANU tres veces, en 1973, 1982 y 1987. En cada uno de esos casos, la Corte emitió una opinión consultiva sin volver a abrir los procedimientos impugnados. En 1956, después de haber intervenido a petición de la UNESCO, la Corte estimó que el TAOIT no se había extralimitado en su competencia al decidir sobre una apelación del personal de la UNESCO contra la decisión del Director General de no prorrogar sus contratos de plazo fijo.

70. En 1963, la Corte intervino a petición de un funcionario que impugnaba el fallo 158 (*Fasla*) del TANU. En ese fallo, el Tribunal había rechazado la apelación interpuesta por el funcionario contra la no renovación de su contrato. La Corte confirmó el fallo, dado que el Tribunal no había cometido un error fundamental de procedimiento que hubiese impedido que se hiciera justicia.

71. En 1982, habiendo intervenido esta vez a petición de un Estado Miembro, la Corte confirmó el fallo 273 (*Mortished*) del TANU. La Corte consideró que el Tribunal no se había extralimitado en su competencia ni había incurrido en error sobre una cuestión de derecho relativa a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. En 1987, habiendo intervenido a petición del

funcionario interesado, la Corte confirmó el fallo 333 (*Yakimetz*) del TANU.

72. En el informe de 1986 de la DCI sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas se señaló que la facultad de recurrir a la Corte había sido objeto de críticas porque no salvaguardaba plenamente los principios de la igualdad de las partes ni de la separación de poderes. Esa observación se basaba en que, como se ha señalado más arriba, el Estatuto del Tribunal de la OIT no facultaba más que a la OIT, y no a los apelantes, a recurrir a la Corte²³.

73. Además, con arreglo al Estatuto del TANU, la facultad de recurrir a la Corte estaba supeditada a la autorización de un órgano político, no judicial: el Comité encargado de revisar los fallos del Tribunal Administrativo. Finalmente, era discutible que la Corte, cuya función normal era dirimir controversias entre Estados, fuese el órgano competente para revisar decisiones administrativas que afectaban a funcionarios.

74. El 11 de enero de 1995, la Asamblea General aprobó la resolución 50/54. Por esa resolución, la Asamblea, señalando que el procedimiento establecido en el artículo 11 del Estatuto del TANU no había resultado ser un elemento constructivo ni útil en la solución de las controversias relativas al personal en el seno de la Organización, decidió enmendar el Estatuto del TANU suprimiendo su artículo 11 y remunerando en consecuencia todos los demás artículos. La Asamblea también subrayó la importancia que tenía, tanto para el personal como para la Organización, que existiese en el seno de las Naciones Unidas un sistema interno de justicia equitativo, eficiente y expeditivo que incluyera mecanismos eficaces para la solución de controversias.

IV. Procedimientos especiales existentes en las Naciones Unidas

75. Hay una serie de cuestiones que afectan al personal de las Naciones Unidas que están excluidas de la competencia de los órganos de apelación. Entre los procedimientos especiales que han de seguirse en relación con esas cuestiones figuran los siguientes:

a) Las apelaciones contra las decisiones de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones

Unidas (CCPPNU), en relación con las cuales el Comité Permanente del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CMPPNU) ha de revisar, en nombre del Comité Mixto, las decisiones del propio Comité Permanente, así como examinar las apelaciones contra las decisiones de los comités de pensiones del personal locales;

b) Las solicitudes de indemnización en caso de fallecimiento, lesión o enfermedad atribuibles al desempeño de funciones oficiales, solicitudes con respecto a las cuales formula recomendaciones la Junta Consultiva de Indemnizaciones;

c) Las reclamaciones relativas a la pérdida o daño de efectos personales atribuibles al desempeño de funciones oficiales, reclamaciones que son examinadas por una Junta de Reclamaciones;

d) Las controversias relativas al derecho a licencia de enfermedad, que se someten a un médico independiente o a una junta médica que sean aceptables tanto para el Secretario General como para los funcionarios;

e) Las apelaciones con respecto a la clasificación de los puestos, en las que se recurre a un Comité de Examen y Apelación de Clasificaciones, a nivel de toda la Secretaría, en el caso del personal del cuadro orgánico, y a comités de apelación de clasificaciones, en todos los principales lugares de destino, en el caso del personal del cuadro de servicios generales;

f) Las apelaciones con respecto a los concursos para el ascenso de los funcionarios a la categoría del personal del cuadro orgánico, que son estudiadas por una Junta Central de Exámenes, y

g) La impugnación, por los funcionarios, de los informes del sistema de evaluación de la actuación profesional.

76. Algunas organizaciones, tales como la OIT y la UNESCO, han establecido comités permanentes para el estudio de informes, compuestos por funcionarios de categoría superior, para examinar las impugnaciones de los informes de evaluación del rendimiento y de evaluación de la actuación profesional.

V. Procedimiento de interposición de recursos en otras organizaciones internacionales

A. Procedimientos internos de interposición de recursos

i. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

77. Los procedimientos internos de interposición de recursos en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se rigen por el capítulo 13 del Estatuto del Personal de la OIT: revisión, reclamaciones y recursos. Con arreglo al artículo 13.1, el procedimiento de revisión permite que un funcionario que estime haber sido tratado de manera incompatible con las disposiciones del Estatuto o con las condiciones de su contrato de trabajo, o haber sido objeto de un trato injusto o abusivo por parte de un funcionario superior, solicite que se revea el asunto con miras a su solución.

78. Esta revisión que, según se dijo a los Inspectores, funciona muy bien, se asemeja muy poco a los procedimientos jurídicos oficiales y no se lleva nunca a cabo en consulta con los servicios jurídicos. Para resolver los conflictos se recurre a la mediación, la conciliación y la negociación. Si bien la revisión no es ni contenciosa ni oficial, debe cumplirse dentro de ciertos plazos; es decir que no se puede utilizar para proteger una decisión indefinidamente. Los resultados de la revisión no son antagónicos para ninguna de las partes.

79. De conformidad con el artículo 13.2, toda reclamación de un funcionario que estime haber sido tratado de manera incompatible con las disposiciones del Estatuto o con las condiciones de su contrato de trabajo, o haber sido objeto de un trato injusto o abuso por parte de un funcionario superior, debe, salvo disposición en contrario del Estatuto, dirigirse al Director General por conducto de su jefe responsable del Departamento de Personal dentro de los seis meses siguientes al hecho objeto de reclamación. El Director General puede remitir tal reclamación a la Comisión Paritaria para que ésta le informe haciendo las observaciones del caso.

80. Por último, un funcionario puede apelar al Tribunal de la OIT según se prevé en el Estatuto de dicho Tribunal. Se encontrará más información sobre el Tribunal en los párrafos 93 a 99 *infra*.

ii. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

81. El procedimiento de apelación en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) comprende dos etapas: la reclamación y la presentación del caso a la Junta de Apelación, órgano mixto presidido por una persona independiente que asesora al Director General antes de la adopción de una decisión definitiva. Para el funcionario, la reclamación consiste, en primera instancia, en la presentación de una solicitud de revisión de una decisión administrativa adoptada por el Director General. El plazo para hacerlo es de un mes para los funcionarios que trabajan en la Sede y de dos meses para el personal con destino fuera de la Sede.

82. Como primera medida, el funcionario debe dirigir una notificación de apelación al Secretario de la Junta de Apelación. Al mes de hecha esta notificación, deberá presentar una apelación detallada a dicho órgano. La administración dispone entonces de un período igual de un mes para presentar una respuesta detallada. En la práctica, el demandante suele presentar una réplica, tras lo cual la Administración presenta una contraréplica.

83. Si el funcionario no queda satisfecho con la decisión adoptada por el Director General después de tomar nota de la recomendación de la Junta de Apelación, podrá dirigirse al Tribunal Administrativo de la OIT (TAOIT) dentro de los 90 días.

84. LA UNESCO reconoce la competencia del TAOIT desde 1953. La Conferencia General de la UNESCO ha renovado regularmente este reconocimiento, por seis años cada vez, hasta finales de 1995. Desde entonces ha venido reconociendo la competencia del TAOIT por períodos de dos años solamente porque actualmente es partidaria de la creación de una nueva instancia de apelaciones a un nivel más alto (véanse los párrafos 161 a 174 *infra*). El actual período de reconocimiento por la UNESCO de la competencia del TAOIT vence el 31 de diciembre de 2001.

iii. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

85. El procedimiento de presentación de reclamaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) consta de cuatro etapas distintas: la resolución oficiosa de controversias; la revisión

administrativa; el procedimiento interno cuasijudicial, y la resolución definitiva por un Tribunal Administrativo. En general, se parece bastante al sistema de las Naciones Unidas.

86. Los Inspectores estiman, con todo, que el sistema del Banco parece beneficiarse de un mayor hincapié en la mediación oficiosa antes de dar curso oficial al trámite de las controversias y de una mayor flexibilidad conceptual y práctica. Así, por ejemplo, hay en el Banco una Oficina de Ética Profesional que se ocupa de cuestiones que, en las Naciones Unidas, examina el Comité Mixto de Disciplina, cuyo nombre mismo constituye una petición de principio.

87. Además, los órganos de apelación de las instituciones con sede en Washington son más independientes que sus homólogos de las Naciones Unidas, en la medida en que sus secretarías gozan de mayor independencia. Por otra parte, sus decisiones tienen mayor alcance; por ejemplo, varios funcionarios del Banco han sido reintegrados en sus funciones siguiendo recomendaciones de su Comité de Apelaciones, algo que no suele suceder en las Naciones Unidas. Cabe observar, asimismo, que los órganos internos de estas instituciones, en contraste con órganos similares de las Naciones Unidas, publican informes periódicos sobre sus actividades, con lo cual se garantiza un alto grado de transparencia.

88. En 1998, el Banco designó un Comité interno de examen del proceso de presentación de reclamaciones. Se encomendó a este Comité que examinara los procedimientos de presentación de reclamaciones del Banco y que recomendara los cambios que conviniera hacer para volverlo más justo y convincente. El Comité emprendió un amplio examen del sistema actual del Banco y de otras opciones posibles.

89. Como ya se dijo, los Inspectores quedaron favorablemente impresionados por el sistema del Banco en comparación con el de las Naciones Unidas. Sin embargo, el Comité de examen del proceso de presentación de reclamaciones del Banco llegó a la conclusión de que el sistema de presentación de reclamaciones del Banco hacía demasiado hincapié en los enfoques oficiales y contenciosos para la resolución de conflictos; carecía de suficiente independencia de la influencia de la administración; no protegía debidamente los derechos de los demandantes ni hacía responsables a los administradores del cumplimiento de las reglas del Banco o respecto del trato apropiado

de los subalternos; por último, no era de fácil acceso a los empleados con destino fuera de la sede del Banco en Washington, D.C.

90. Además, el Comité de examen recomendó la adopción de una serie de medidas encaminadas a fortalecer el mecanismo del Banco para la resolución oficiosa de las controversias; contratar a más personal especializado en esferas tales como las leyes de discriminación en el empleo; aumentar la independencia del sistema; reforzar las salvaguardias procesales para los demandantes; responsabilizar a los administradores del cumplimiento de las reglas de la organización relativas al trato apropiado de los subalternos, y ampliar el acceso al sistema de los empleados con destino fuera de la sede.

91. Los Inspectores toman nota de que el sistema del Banco, que les produjo una impresión tan favorable, parecía, a juicio del Comité designado para examinarlo, susceptible de ser mejorado. A juicio de los Inspectores, este hecho no hace sino subrayar el largo trecho que deberán recorrer las Naciones Unidas para cambiar y mejorar su enfoque general de la resolución de las controversias.

iv) Fondo Monetario Internacional (FMI)

92. El Fondo Monetario Internacional (FMI) tiene un *Ombudsman* (Mediador), un Comité Mixto de Presentación de Reclamaciones, en el que están representados el personal y la administración, y un Tribunal Administrativo. Como se desprende de las atribuciones del *Ombudsman*, el cargo se ha creado para poner a disposición del personal “*los servicios de una persona imparcial e independiente para ocuparse de los problemas relacionados con el empleo*”.

93. Para resolver este tipo de problema, el *Ombudsman* se guía por su propio criterio al tratar de facilitar la resolución de los conflictos, recurriendo a la mediación o la conciliación u otros medios apropiados. El *Ombudsman* es independiente de todo funcionario, departamento, oficina, despacho u otra dependencia orgánica del Fondo.

94. Por regla general, el *Ombudsman* no investiga ninguna acusación de falta de conducta. Si una persona se ha comunicado con el *Ombudsman* y decide presentar una reclamación oficial o dirigirse al Tribunal Administrativo, el *Ombudsman* se abstendrá de asistir al demandante una vez que se haya presentado la reclamación o solicitud.

B. Instancias superiores de apelación: los tribunales administrativos

1. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

i. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

95. Junto con el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU), el Tribunal Administrativo de la OIT (TAOIT) es, actualmente, el órgano judicial de mayor jerarquía dentro del sistema de las Naciones Unidas con competencia en las controversias entre el personal y la administración. Hay 37 organizaciones, muchas de ellas ajenas al sistema de las Naciones Unidas, que han reconocido la competencia del TAOIT²⁴.

96. Integran el Tribunal siete magistrados de distintas nacionalidades y representativos de diferentes sistemas jurídicos. La mayoría de los magistrados tienden a proceder de Europa más que de cualquier otra región, en parte por razones históricas, en parte porque muchas organizaciones regionales que han reconocido la competencia del Tribunal tienen su sede en Europa.

97. Tras ponerse en contacto con autoridades jurídicas internacionales, altos tribunales nacionales de justicia, colegios de abogados y entidades similares, el Director General de la OIT prepara la lista de candidatos para ocupar el cargo de magistrado del Tribunal, lista que presenta al órgano rector. Éste, a su vez, somete la lista a la consideración de la Conferencia de la OIT que designa a los magistrados.

98. El Tribunal se reúne dos veces al año, en mayo y en noviembre. En cada período de sesiones examina de 50 a 60 casos. Este alto número de demandas constituye una onerosa carga de trabajo para los magistrados.

99. Con arreglo al Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, los demandantes pueden ser asesorados o representados en el procedimiento de apelación por cualquier funcionario en ejercicio o ex funcionario de una organización participante o de las Naciones Unidas, o por un miembro de un colegio de abogados de un Estado miembro de una de esas organizaciones o, con la autorización del Presidente, por una persona calificada para entender en cuestiones de administración pública internacional. Éste es un concepto más amplio que el del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, donde se excluye a los funcionarios de otras

organizaciones o que se hayan separado del servicio por otras razones fuera de la jubilación.

100. Como ya se dijo, en las Naciones Unidas hay un máximo para el pago de indemnización equivalente a dos años de sueldo. El Estatuto del Tribunal de la OIT, en cambio, no fija ningún límite a la indemnización que puede pagarse a los demandantes. El Tribunal de la OIT decide cuál es la indemnización adecuada y las organizaciones participantes no pueden —a diferencia de lo que sucede con las Naciones Unidas— ofrecer una indemnización a cambio de la anulación de la decisión impugnada o el cumplimiento específico de la obligación invocada por el demandante si el Tribunal ha ordenado el cumplimiento de esta última sin otra opción.

101. La secretaría del Tribunal es independiente de todas las demás oficinas de la OIT y no forma parte de ninguna jerarquía administrativa. Prestan servicios en la secretaría, el Secretario, el Subsecretario, personal de apoyo y de secretaría y personal temporero. El Secretario es designado por el Director General, del cual depende, pero, en la práctica, el supervisor inmediato del Secretario es el Presidente del Tribunal.

2. Otras organizaciones internacionales

i. Organización de los Estados Americanos (OEA)

102. La Organización de los Estados Americanos (OEA) tiene un Tribunal Administrativo. Como los demás órganos de la OEA, el Tribunal depende de la Asamblea General de la OEA. La competencia del Tribunal puede hacerse extensiva a cualquier otra organización especializada interamericana de la OEA.

103. La composición del Tribunal Administrativo de la OEA debe reflejar las dos grandes tradiciones jurídicas del continente americano: la del *common law* y la del derecho civil. El Tribunal está integrado por seis miembros. Todos ellos han de ser abogados con experiencia, profesores de derecho o jueces de profesión y prestar servicios estrictamente a título personal.

104. Los miembros del Tribunal son elegidos por la Asamblea General de la OEA por un período de seis años. Estos mandatos están escalonados de manera que todos los años se elige un miembro nuevo. Ningún miembro puede tener más de dos mandatos consecutivos.

105. La presentación de un recurso al Tribunal no tendrá por efecto la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada y las sentencias son definitivas y sin apelación. Más aún, el Tribunal reconoce el carácter definitivo de todos los acuerdos transaccionales, convenios liberatorios, acuerdos de someter el caso a arbitraje y acuerdos de conciliación o mediación, y no puede reabrir, revisar ni fallar en las cuestiones ya resueltas en virtud de estos acuerdos o procedimientos.

106. Además, hay una junta de apelaciones en Washington, D.C. que está integrada por miembros de los tribunales del BIRF, el FMI y la OEA.

ii. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

107. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estableció un Tribunal Administrativo en diciembre de 1991. Entre julio de 1992 y marzo de 1998 el Tribunal emitió 30 sentencias. Las sentencias no están sujetas a apelación salvo para fines de rectificación de error (*erreur matérielle*), revisión o interpretación. La Organización también ha establecido una Junta Consultiva para ocuparse de todas las controversias y un Grupo de Clasificación.

VI. Reforma de la administración de justicia en las Naciones Unidas: hacia un sistema más ágil, equitativo y eficiente

A. Reforma administrativa y estructural: Creación de una oficina de solución de controversias y administración de justicia

108. Los Inspectores no tienen ninguna razón para creer que las dependencias que se ocupan de la administración interna de justicia en las Naciones Unidas estén en forma alguna sujetas a una presión indebida por parte de la administración. Sin embargo, la imagen y credibilidad de estas dependencias, instaladas firmemente en la actualidad en las estructuras jerárquicas de la administración de la Organización, ganarían considerablemente si se sacaran de dichas estructuras y gozaran de una visible independencia de las mismas.

109. Cabe observar, a este respecto, que la secretaría del Tribunal Administrativo de la OIT no forma parte de ninguna estructura jerárquica sino que se mantiene independiente de cualquier otra esfera administrativa de la secretaría de la OIT.

110. Los Inspectores proponen, por tanto, la creación de una oficina en las Naciones Unidas que abarque todas las dependencias que se ocupan actualmente de la administración de justicia y de la solución de controversias en la Organización. Esta oficina, que se conocería por el nombre de “Oficina de Solución de Controversias y Administración de Justicia”, dependería directamente de la Oficina Ejecutiva del Secretario General.

111. A juicio de los Inspectores, el título propuesto para la nueva Oficina vuelve a hacer hincapié donde corresponde, a saber, en el establecimiento y funcionamiento de un mecanismo para resolver conflictos entre la Organización y los funcionarios antes de iniciar una litigación oficial. Este es un aspecto que ha estado algo descuidado hasta ahora en la Organización.

112. Al mismo tiempo, es importante mantener la expresión “administración de justicia”. En efecto, puesto que los funcionarios internacionales no tienen acceso a los tribunales nacionales, las organizaciones deben ofrecerles un sistema interno de administración de justicia comparable a los sistemas nacionales establecidos en todo el mundo.

113. La Oficina debería incluir, ante todo, la función de *Ombudsman* o Mediador, que se ocuparía de la solución de las controversias entre la Organización y su personal, y, en segundo término, las funciones de todas las dependencias que se ocupan actualmente de los aspectos litigiosos de la administración de justicia, es decir, la secretaría del Tribunal Administrativo, la secretaría de la Junta Mixta de Apelación y el Comité de Responsabilidad Profesional y la Oficina del Coordinador de la Lista de Asesores Letrados.

B. Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas

114. Los Inspectores toman nota de que, en la práctica, se ha impuesto un límite a las atribuciones del Tribunal. En efecto, con arreglo al apartado 1) del artículo 9 del Estatuto del Tribunal, éste puede ordenar la anulación de la decisión impugnada o el cumplimiento específico de la obligación alegada por un demandante cuya

demanda haya sido considerada fundada. Con todo, el Secretario General puede decidir, en bien de las Naciones Unidas, que, en su lugar, se indemnizará al demandante con una suma que no excederá del equivalente de dos años del sueldo básico neto.

115. Ya en 1976, en el Simposio organizado por la FICSA sobre los procedimientos de interposición de recursos en las organizaciones de las Naciones Unidas²⁵, se declaró que la limitación impuesta a las atribuciones del TANU descrita *supra* creaba una situación muy poco satisfactoria. La recomendación III del Simposio, que hizo suya la FICSA, decía en parte:

“b) Cuando el tribunal dictamine que la demanda está plenamente fundada, debe corresponder a él y no al jefe de la secretaría, la decisión acerca de si es posible y conveniente anular la decisión apelada o cumplir específicamente la obligación aducida o si existen motivos para conceder a la parte interesada una indemnización por los perjuicios sufridos;

c) Si el tribunal decide conceder una indemnización, debe estar facultado para fijar su monto sin que haya un límite prefijado de manera que puedan indemnizarse en su integridad los perjuicios sufridos.”

116. Los Inspectores consideran que, si se quiere establecer un auténtico sistema de administración de justicia y acrecentar la credibilidad del Tribunal y otros órganos de apelaciones, deben eliminarse las restricciones impuestas a las atribuciones del Tribunal. Éste debería estar plenamente facultado para ordenar la anulación de una decisión impugnada o el cumplimiento específico de la obligación aducida.

117. Además, sólo el Tribunal debería estar facultado para fijar el monto de la indemnización que ha de pagarse al demandante. De este modo, el TANU estaría en armonía con el Tribunal de la OIT. En la OIT, no hay límite a la indemnización que puede pagarse al personal. Además, el Tribunal de la OIT decide cuál es la indemnización adecuada y las organizaciones participantes no pueden sustituir el cumplimiento específico de la obligación alegada por el pago de una indemnización si el Tribunal ha ordenado dicho cumplimiento sin otras opciones.

118. Los Inspectores también han examinado la cuestión de las calificaciones que deben reunir los

miembros del TANU. En el Estatuto del Tribunal no se estipula ninguna calificación específica para sus miembros. Sin embargo, la mayoría de ellos se han desempeñado previamente como jueces en sus propios países y tienen una sólida preparación jurídica. Con todo, ha habido unos cuantos casos de miembros que carecían de antecedentes jurídicos o de la experiencia pertinente. Este hecho ha suscitado ciertas críticas, sobre todo por el contraste con el TAOIT, cuyos miembros son todos jueces profesionales de los tribunales nacionales de la más alta jerarquía.

119. Verdad es que, en muchos casos, un conocimiento profundo de los procedimientos administrativos adquirido durante toda una vida en la administración pública nacional podría resultar tan útil, al tratar de resolver controversias internas entre la administración de una organización y sus empleados, como la experiencia jurídica de los miembros de la judicatura, quienes se ocupan, en su mayoría, de cuestiones de derecho civil. Sin embargo, los Inspectores consideran que la imagen del Tribunal no podría sino mejorar si todos sus miembros tuvieran altas calificaciones profesionales y experiencia en la judicatura. En consecuencia, los Inspectores instan a los Estados Miembros a que no escatimen esfuerzos para velar por que las personas propuestas para integrar el Tribunal reúnan estos requisitos.

120. A este respecto, los Inspectores tienen conciencia de que en su segundo período de sesiones, en octubre de 1999, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) tomó nota del informe y las recomendaciones de los asesores jurídicos del sistema de las Naciones Unidas. El CAC pidió posteriormente que los asesores jurídicos proporcionaran información sobre el proceso de selección de los magistrados de los tribunales administrativos²⁶.

121. Teniendo presente el volumen de trabajo cada vez mayor del Tribunal Administrativo y la acumulación resultante de casos atrasados, los Inspectores opinan que, a fin de desempeñar eficiente y rápidamente sus funciones, la secretaría del Tribunal Administrativo debería reforzarse mediante la adición de un cargo de Secretario Adjunto. También en este caso, han tenido en cuenta el ejemplo de la OIT, donde el Secretario del TAOIT tiene el apoyo de un Secretario Adjunto.

C. Junta Mixta de Apelación y Comité de Responsabilidad Profesional

122. Como se dijo antes, la Junta Mixta de Apelación y el actual Comité Mixto de Disciplina (que, tal como se recomienda en el presente informe, debería ser reemplazado por un Comité de Responsabilidad Profesional) son órganos consultivos creados por la Asamblea General en ejercicio de sus atribuciones. Los funcionarios que prestan servicios en estos órganos, así como los que asisten a sus colegas con su asesoramiento jurídico, dedican un tiempo y energía considerables a esta función. Además, la Organización destina considerables recursos a las secretarías de estos órganos y a las dependencias que representan a la Administración ante los mismos. En consecuencia, los Inspectores estiman que los resultados de estos procedimientos, que consumen una cuantía tan considerable de recursos, deberían recibir un mayor reconocimiento.

123. Los Inspectores se refieren concretamente al hecho de que una proporción relativamente alta de recomendaciones de la Junta Mixta de Apelación y del Comité Mixto de Disciplina, incluidas muchas recomendaciones adoptadas por unanimidad, son rechazadas frecuentemente por la Administración con el razonamiento de que es preciso preservar la autoridad del Secretario General como Jefe Administrativo de la Organización. Sólo en muy contados sistemas judiciales nacionales, si los hay, sería posible rechazar los veredictos, conclusiones o recomendaciones de jurados u otros órganos judiciales o cuasijudiciales.

124. Los Inspectores tampoco consiguen comprender cómo podría verse comprometida la autoridad de Secretario General, en su calidad de Jefe Administrativo de la Organización, por la aceptación de recomendaciones formuladas por unanimidad por órganos consultivos creados de conformidad con los reglamentos aprobados por la Asamblea General. La práctica de aceptar las recomendaciones unánimes de estos órganos —salvo en casos realmente excepcionales— debería por tanto resucitarse.

125. En observaciones preliminares sobre una primera versión del presente informe, la Oficina de Gestión de los Recursos Humanos (OGRH) dijo que las afirmaciones contenidas en los párrafos precedentes eran inexactas. La OGRH agregó que

“De conformidad con la política anunciada en 1987 de que el Secretario General acepta las recomendaciones unánimes salvo cuando afectan cuestiones básicas de derecho o de principio, el 43,2% de dichas recomendaciones debió rechazarse de plano durante los últimos tres años (1996–1998). Esto se debió a que el Secretario General determinó que dichas recomendaciones se basaban en una aplicación defectuosa de la norma jurídica o no tenían en cuenta políticas establecidas, o no estaban justificadas por los testimonios y pruebas. En conclusión, las recomendaciones unánimes se aceptan a menos que exista una razón poderosa o una norma jurídica o una política o un principio para no hacerlo y ello no debe cambiar.”

126. A juicio de los Inspectores, esta afirmación de la OGRH no demuestra su tesis. En realidad, tiende a hacer exactamente lo contrario. ¿No es el 43,2% de las recomendaciones unánimes una proporción relativamente alta? La Junta Mixta de Apelación y el Comité Mixto de Disciplina son órganos mixtos del personal y la administración. Eso significa que la Administración participa activamente en su creación designando a algunos de sus integrantes independientemente y a sus presidentes conjuntamente con los representantes del personal. La única conclusión posible que cabe extraer del hecho de que tantas recomendaciones de estos órganos sean rechazadas por las razones aducidas por la OGRH es que estos órganos no desempeñan correctamente sus funciones. Si así fuere en verdad, sería imperativo revitalizarlos de manera que pudieran ejercer eficazmente las funciones que les encomendó la Asamblea General.

127. No es una solución satisfactoria que la administración establezca órganos consultivos mixtos con arreglo a la autoridad legislativa de la Asamblea General sólo para rechazar una proporción tan alta de sus recomendaciones. Evidentemente, esta actitud de la Administración no puede sino hacer que aumente el número de recursos interpuestos ante el Tribunal Administrativo, en muchos casos con el apoyo de las recomendaciones unánimes formuladas en la primera etapa de la interposición de recursos.

128. La situación resulta aún más grave cuando se tiene en cuenta que los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas han sostenido que no hace falta una autoridad de segunda instancia para apelar de las decisiones de los Tribunales Administrativos puesto

que, dado que las Juntas Mixtas de Apelación se desempeñan en cierto sentido como una primera instancia, podría argüirse que los Tribunales son ya de suyo una segunda instancia (véase el párrafo 167 *infra*). Con todo, en ningún tribunal realmente de primera instancia podrían rechazarse tantas recomendaciones por alguien que, en la práctica, es una de las partes en la controversia.

129. La secretaría de la Junta Mixta de Apelación y del Comité Mixto de Disciplina está integrada por personal del Grupo Ocupacional Jurídico. Este personal tiene los conocimientos necesarios para asesorar y guiar a los miembros de la Junta Mixta de Apelación y del Comité Mixto de Disciplina en sus deliberaciones. Deberían ser alentados en esa tarea si se considera que los miembros de la Junta Mixta de Apelación y del Comité Mixto de Disciplina no están muy al corriente de las disposiciones administrativas que rigen las condiciones del nombramiento del funcionario, los reglamentos de la Junta Mixta de Apelación y del Comité Mixto de Disciplina y otras cuestiones conexas.

130. Además, podría fortalecerse la función desempeñada por los miembros de ambos órganos si se les ofreciera una capacitación básica en cuestiones jurídicas, con especial hincapié en las disposiciones que rigen las condiciones del nombramiento de los funcionarios y las operaciones de las dependencias involucradas en el sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas.

131. Los Inspectores tienen conciencia de que los informes de la Junta y del Comité no son vinculantes y contienen solamente recomendaciones dirigidas al Secretario General. Por tal razón, dichos informes no establecen precedentes ni pueden formar la base de una jurisprudencia.

132. Ello no obstante, los Inspectores desearían ver una mayor transparencia en el funcionamiento de esos órganos. Un primer paso por ese rumbo sería la publicación de un extracto de las recomendaciones de la Junta y la resolución de los casos planteados ante la misma, incluida la aceptación o rechazo de las recomendaciones de la Junta por la administración. No haría falta que los informes, que serían sólo de carácter informativo, incluyeran los nombres de los funcionarios interesados.

133. Dichos informes deberían complementarse mediante la publicación de estadísticas conexas sobre cuestiones tales como los casos examinados por la

Junta y el Comité, las recomendaciones favorables, respectivamente, al personal y a la administración, el número de recomendaciones unánimes, el número de recomendaciones aceptadas o rechazadas por la administración, en su totalidad o en parte, y demás. Puede sacarse una idea del tipo de información estadística que debería incluirse en dichos informes de los cuadros que figuran en el Anexo II al presente informe.

134. Cabe mencionar, con todo, que los datos estadísticos recibidos por los Inspectores de los diversos lugares de destino no parecen haberse reunido con criterio uniforme. Los Inspectores abrigan la esperanza de que se realicen esfuerzos en el futuro para conciliar dichos datos de manera de velar por la uniformidad y comparabilidad en todas las organizaciones.

135. Las audiencias ante la Junta y el Comité, que hace unos años eran virtualmente la norma, parecen haberse desechado salvo en el caso de la Junta. Este asunto debería ser objeto de mayor estudio a fin de determinar si las audiencias de este tipo pueden acelerar la resolución de los casos ante la Junta y, además, contribuir a la solución de las controversias.

D. Lista de Asesores Letrados en los casos disciplinarios y de apelación

136. Debe señalarse una vez más que la Administración tiene una brigada de abogados para asesorarla y representarla en todas las etapas del procedimiento de interposición de recursos. En primer lugar, hay una Sección de Estatutos y Reglamentos dependiente de la OGRH, con tres oficiales jurídicos cuyas funciones incluyen la de prestar asesoramiento a los administradores de toda la Organización sobre la interpretación y aplicación de las reglas; en segundo lugar, la Dependencia de Derecho Administrativo de la OGRH cuenta con tres oficiales jurídicos que representan a la administración en los procedimientos de la Junta Mixta de Apelación y el Comité Mixto de Disciplina; en tercer lugar, hay un oficial jurídico superior en la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión que asesora al Secretario General Adjunto sobre los fallos en las apelaciones. La División Jurídica General de la Oficina de Asuntos Jurídicos asesora y representa a la administración ante el Tribunal Administrativo.

137. En contraste, los funcionarios que necesitan asesoramiento sobre decisiones administrativas que, en su opinión, afectan a las condiciones de servicio, pueden

dirigirse en una primera etapa solamente a la Oficina del Coordinador de la Lista de Asesores Letrados, que no está dotada de un personal con sólida preparación jurídica. Tras la entrevista con el actual Coordinador y numerosos funcionarios de las Naciones Unidas, los Inspectores se han quedado con la impresión de que el actual Coordinador es un funcionario sumamente dedicado y trabajador, cuyos esfuerzos son merecedores del mayor elogio. Por lo tanto, es pertinente aunque delicado —dada la falta de capacitación jurídica de ese funcionario— preguntarse si dichos esfuerzos bastan para proporcionar a los funcionarios una representación y un asesoramiento jurídico adecuados.

138. Además, los miembros de la Lista de Asesores Letrados, que son quienes proporcionan a los funcionarios la mayor parte del asesoramiento y la representación, actúan a título voluntario y, si pertenecen al personal, en su propio tiempo. Ciertamente es que, de conformidad con la instrucción administrativa ST/AI/351, de 25 de mayo de 1988, “*un funcionario en ejercicio que acepte actuar como asesor letrado en una demanda asistirá en la preparación y presentación del caso como parte de sus funciones oficiales ...*”. La aplicación de esta disposición está sujeta, con todo, “*a las exigencias del servicio y a las limitaciones de la oficina*”.

139. En la práctica, los funcionarios deben desempeñar sus funciones de asesores letrados en un entorno donde, con los recortes presupuestarios y de personal casi constantes y cada vez más profundos, hacen frente a mayores responsabilidades y a un creciente volumen de trabajo. Los asesores letrados que están disponibles en la realidad para prestar asesoramiento y representar al personal en las demandas de apelación y casos disciplinarios son, al parecer, muchos menos que los que figuran oficialmente en la Lista de Asesores Letrados.

140. La situación parece todavía peor en los lugares de destino fuera de la Sede, donde se tropieza con graves dificultades para encontrar funcionarios capaces de participar eficazmente en el sistema interno de justicia y dispuestos a hacerlo. En sus observaciones sobre una versión preliminar del presente informe, un administrador observó que la voluntad de los funcionarios de prestar sus servicios está:

“afectada adversamente por la completa falta de incentivo o de reconocimiento de los esfuerzos, y la enorme cantidad de horas que frecuentemente

tienen que dedicar estos funcionarios a sus deberes como participantes en el sistema jurídico interno. Con la continua reducción del personal en todo el sistema de las Naciones Unidas y el aumento correspondiente del volumen de trabajo en el curso de la realización de las tareas cotidianas, la renuencia de los funcionarios a verse involucrados en la administración de justicia es, como se comprende, muy fuerte.”

141. A juicio de los representantes del personal, la disparidad entre los recursos jurídicos que tienen a su disposición la administración y el personal se agrava por la prohibición de que el personal esté representado por abogados ajenos al sistema. Los Inspectores han considerado cuidadosamente la cuestión de si ha de permitirse o no a los funcionarios recurrir a abogados ajenos al sistema para prestarles su asesoramiento y, lo que es más importante, representarlos ante los órganos de apelación de la Organización.

142. Los Inspectores han llegado a la conclusión de que no redundaría en beneficio de la Organización ni tampoco siquiera en el de los propios funcionarios permitir que abogados ajenos al sistema representaran a los funcionarios ante la Junta Mixta de Apelación. Las características especiales del sistema administrativo interno de las Naciones Unidas son difíciles de conciliar con cualquier sistema jurídico nacional determinado. La Organización tiene el derecho y el deber de resolver sus propias controversias sin intervención exterior.

143. Con todo, los Inspectores reconocen que el actual sistema no proporciona al personal asesoramiento y representación jurídicos apropiados. Es preciso remediar esta situación cuanto antes. Como mínimo habría que lograr cierta paridad en las situaciones respectivas del personal y la administración en lo relativo a la representación y al asesoramiento jurídicos adecuados.

144. Como primera medida, la Oficina del Coordinador de la Lista de Asesores Letrados debe fortalecerse mediante el nombramiento de un Coordinador con sólidas calificaciones jurídicas. A continuación habrá que prever medidas para satisfacer la necesidad de apoyo jurídico en otros lugares de destino.

145. Como se señaló antes, los funcionarios pueden ser asesorados y representados por funcionarios en ejercicio o jubilados, pero no por funcionarios que hayan renunciado o se hayan separado del servicio en

la Organización por otras razones. Los Inspectores opinan que todos los ex funcionarios deberían poder representar a otros funcionarios ante los órganos de apelación de la Organización, salvo, naturalmente, que hayan sido despedidos sumariamente o destituidos por servicios insatisfactorios o razones disciplinarias. Esta medida aumentaría la reserva de asesores letrados potenciales, sobre todo gracias a la adición de ex funcionarios que puedan haber establecido una práctica jurídica o equivalente en el lugar de destino.

146. Atendiendo a los mismos motivos que inspiran esta propuesta, habría que considerar la posibilidad de permitir a los funcionarios que sean representados por funcionarios en ejercicio o ex funcionarios de otras organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas. Esta cuestión, empero, debe ser examinada detenidamente sólo desde un punto de vista global, que abarque todo el sistema, en estrecha consulta y colaboración con todas las organizaciones participantes.

147. Por último, los Inspectores toman nota de los planes de asistencia jurídica promovidos por varias asociaciones de personal de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

E. Función del *Ombudsman* o Mediador

148. Durante sus reuniones con los miembros del Grupo encargado de investigar denuncias de discriminaciones y otras reclamaciones, los Inspectores observaron que eran personas sumamente dedicadas pero que parecían algo desalentadas por el apoyo limitado que recibían de la administración en el desempeño de sus funciones. La experiencia del PNUD, el ACNUR y el UNICEF entre otros, parece haber sido mucho más satisfactoria.

149. En vista de lo dicho, quizá haya llegado el momento de decidir, de una vez por todas, el establecimiento de una función de Mediador de dedicación exclusiva responsable de resolver todo tipo de controversias entre el personal y la administración mediante procedimientos oficiosos de conciliación, mediación o negociación, encaminados a evitar la iniciación de procedimientos contenciosos. A juicio de los Inspectores, las ventajas —incluidas las ventajas financieras— que derivarían de estos procedimientos oficiosos para la solución de controversias excedería con mucho el costo de la función.

150. Las funciones de Mediador deberían confiarse a un funcionario independiente de categoría superior designado por el Secretario General en consulta con representantes del personal, por un período único de cinco años no renovable. Debería garantizarse el acceso al Mediador de todos los funcionarios de todos los lugares de destino en todo momento. En cada lugar de destino, el Mediador podría contar con la asistencia de una persona o grupo de personas de dedicación parcial, cuyas tareas coordinaría el Mediador.

F. Opciones relativas a una instancia de apelación superior

a) Definición del papel de la Corte Internacional de Justicia

151. Desde que se suspendió la función de la Corte Internacional de Justicia en los procedimientos internos de interposición de recursos, existe una laguna respecto de cuestiones tales como la interpretación de los Artículos de la Carta de las Naciones Unidas en relación con políticas y prácticas concretas de la Organización. Además, parecería que muchos funcionarios y administradores de todo el sistema estiman que habría que crear una instancia con autoridad para rever las decisiones de los Tribunales Administrativos de la OIT y de las Naciones Unidas. Algunos funcionarios de la UNESCO, en particular, han formulado propuestas concretas para la creación de un tribunal superior de apelaciones para todo el sistema de las Naciones Unidas.

152. En su segundo período ordinario de sesiones, en octubre de 1999, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) consideró el informe y las recomendaciones de los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas. Los Inspectores toman nota de la petición formulada por el CAC a los asesores jurídicos de que exploren la posibilidad de solicitar, por conducto de los órganos intergubernamentales competentes, una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre los fallos de los tribunales²⁷.

b) Establecimiento de una relación de trabajo más estrecha entre los tribunales administrativos de la OIT y de las Naciones Unidas

153. Los Inspectores están al tanto de la renuencia de la OIT y del Tribunal Administrativo de la OIT a considerar la posibilidad de una fusión del Tribunal

con el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Con todo, a juicio de los Inspectores, dicha fusión sería beneficiosa, como lo demuestran las resoluciones en ese sentido de los órganos legislativos de ambas organizaciones.

154. Además, los obstáculos que se oponen a esta fusión no son en modo alguno insuperables. Ciertamente es que la jurisprudencia y las doctrinas de los dos tribunales no son idénticas, pero se parecen lo bastante para permitir la unificación después de un período de armonización. El aspecto positivo es que el Tribunal fusionado, que comprendería a todas las organizaciones que actualmente reconocen la competencia de los Tribunales de la OIT y de las Naciones Unidas, ofrecería una instancia de apelaciones unificada para todo el sistema de las Naciones Unidas.

155. Si bien los Inspectores no formulan una recomendación oficial en ese sentido en el presente informe, desean dejar constancia de su convicción de que habría que redoblar los esfuerzos en esta etapa para armonizar los estatutos y reglamentos de los Tribunales Administrativos de la OIT y de las Naciones Unidas en lo relativo a la composición de los dos tribunales, su competencia, los requisitos oficiales previos para los procedimientos, procesos, opciones de revisión, interpretación de los fallos y las instancias superiores de apelación.

156. En las actuales circunstancias, los Tribunales Administrativos de la OIT y de las Naciones Unidas deberían, a juicio de los Inspectores, establecer una relación de trabajo más estrecha. Los Inspectores observan, a este respecto, que actualmente no existen contactos regulares entre los tribunales, entre otras razones, porque no se reúnen al mismo tiempo en Ginebra, si bien sus Presidentes se comunican oficiosamente para discutir temas importantes.

157. Para concluir, los Inspectores toman nota de una propuesta formulada a la Asamblea General, en su actual período de sesiones, por el Secretario General en nombre del CAC. Con arreglo a esta propuesta, el estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) sería enmendado para permitir la solicitud de opiniones consultivas, no vinculantes, de un grupo mixto ad hoc TAOIT/TANU sobre las decisiones y recomendaciones de la CAPI.

e) Hacia una instancia de apelación superior unificada y más fuerte para el sistema de las Naciones Unidas

158. En pocas palabras, la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas consiste, en primer lugar, en procedimientos internos de interposición de recursos concebidos para asesorar a los Jefes Ejecutivos de las organizaciones sobre cómo decidir las apelaciones y, en segundo lugar, en procedimientos ante uno de los dos Tribunales Administrativos principales del sistema —el Tribunal de la OIT y el Tribunal de las Naciones Unidas— que emiten fallos vinculantes sobre las apelaciones que se les someten. Actualmente no hay ningún recurso contra los fallos de los Tribunales.

159. Los Inspectores están al tanto de la opinión generalizada, de los representantes del personal y de los administradores por igual, en favor de la creación de una instancia de apelación superior para rever los fallos de los Tribunales. También tienen conciencia de que algunos administradores consideran innecesaria esta instancia.

160. En el 29° período de sesiones de la Conferencia General de la UNESCO, en 1997, el Director General de la Organización expuso varias consideraciones relativas a las desventajas del sistema existente de administración de justicia. Sus propuestas habían sido concebidas para reformar el sistema de administración de justicia de modo de ofrecer, al personal y a la administración por igual, la posibilidad de apelar de las decisiones del TAOIT. El Director General citó el informe de la Dependencia Común de Inspección de 1986 sobre la administración de justicia, donde se subrayaba que “*se trata, ante todo, de una cuestión de principio*”²⁸.

161. El Director General de la UNESCO citó asimismo este otro pasaje del informe de la Dependencia Común de Inspección: “El sistema de apelaciones en dos etapas constituye uno de los principios básicos del derecho democrático y está establecido en la mayoría de los países. En consecuencia, es natural que ‘el personal de las Naciones Unidas quiera un sistema de esa índole’ ...”²⁹. El sistema propuesto preveía un Comité Judicial encabezado por un Presidente que ejercería atribuciones judiciales dentro de la organización por conducto de dos tribunales: un tribunal de primera instancia y un tribunal de apelaciones.

162. Además, el Director General señaló que había planteado la cuestión de la administración de justicia

dentro del marco del CAC con miras a mejorar el funcionamiento del TAOIT y de ampliar las posibilidades de apelación. Por su resolución 29 C/79, la Conferencia General decidió “*instar encarecidamente a la Conferencia Internacional del Trabajo a que estudiara, en consulta con las organizaciones interesadas del sistema común de las Naciones Unidas, las medidas que se habían de adoptar para mejorar el funcionamiento del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo*”.

163. En 1998 los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas empezaron a debatir en varias reuniones la conveniencia de introducir un mecanismo de apelaciones de segunda instancia para mejorar la administración de justicia en las organizaciones del sistema. A petición del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), los Asesores Jurídicos estudiaron el asunto activamente y —a excepción del Asesor Jurídico de la UNESCO— llegaron a un consenso sobre una posición común en la reunión celebrada en Roma en marzo de 1999³⁰.

164. La posición de los Asesores Jurídicos es que no existe la obligación, con arreglo al derecho internacional, de ofrecer el derecho de apelación en el contexto de los litigios. Sostienen además que, puesto que las Juntas Mixtas de Apelación hacen las veces, en cierto sentido, de una primera instancia, podría aducirse que los Tribunales Administrativos son ya una segunda instancia.

165. Además, otra razón para establecer un mecanismo de apelaciones de segunda instancia es garantizar la aplicación consecuente de las normas jurídicas entre los diversos tribunales de instancias inferiores. A juicio de los Asesores Jurídicos, este último argumento no tiene fuerza en el contexto del sistema de las Naciones Unidas ya que el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el de la Organización Internacional del Trabajo, que hacen las veces de “tribunales de instancias inferiores”, no aplican las mismas normas.

166. Con todo, los Asesores Jurídicos señalan que en caso de que el CAC decidiese seguir considerando la creación de un mecanismo de apelaciones de segunda instancia, pueden distinguirse por lo menos tres opciones respecto de dicho mecanismo. Son ellas: un mecanismo aparte para cada organismo u organización; una segunda instancia común a todo el sistema de las Naciones Unidas, y una segunda instancia para cada uno de los Tribunales Administrativos.

167. En su opinión disidente, el Asesor Jurídico de la UNESCO observó los defectos del actual sistema, sobre todo el de que excluye prácticamente todos los recursos posibles contra un fallo de un Tribunal cuya competencia ha sido reconocida por las organizaciones. El Asesor Jurídico recordó que las sucesivas propuestas de crear un verdadero tribunal de apelaciones, fusionar el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el de la OIT y armonizar gradualmente los estatutos, las prácticas y la jurisprudencia de ambos tribunales se consideraron brevemente para ser luego desechadas.

168. En opinión del Asesor Jurídico de la UNESCO era difícil comprender por qué los errores y omisiones no podían rectificarse. Semejante situación generaba sentimientos de descontento por parte tanto de los funcionarios como de las organizaciones que los empleaban³¹.

169. El Asesor Jurídico de la UNESCO concluyó que la creación de un recurso de segunda instancia tendría sin duda un efecto beneficioso. Las opciones para tal recurso incluían la creación de un tribunal de apelaciones común al TANU y al TAOIT o la creación de sendos tribunales de apelaciones, uno para el TANU y otro para el TAOIT.

170. El Comité Administrativo de coordinación (CAC) consideró el informe y las recomendaciones de los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas en su segundo período ordinario de sesiones en octubre de 1999. Tras este período, el CAC pidió a la reunión de Asesores Jurídicos que detallara más sus opiniones sobre la ampliación de los procedimientos existentes para la revisión por los propios Tribunales Administrativos mediante la introducción de un proceso de “apelación extraordinaria” y sobre la forma en que podría mejorarse este proceso de apelación³².

171. En su 30° período de sesiones, celebrado del 26 de octubre al 19 de noviembre de 1999, la Conferencia General de la UNESCO, informada del progreso realizado en el plano interinstitucional sobre la aplicación de la resolución precedente, aprobó la resolución 30C/84 por la cual pedía “*al Director General que [siguiera] procurando hallar una solución interinstitucional para mejorar los mecanismos de jurisdicción administrativa dentro del sistema común de las Naciones Unidas que [tuviera] debidamente en cuenta las decisiones adoptadas por el Comité Administrativo de Coordinación (CAC)*”.

172. Como ya se dijo, el presente informe trata solamente de la administración de justicia en las Naciones Unidas. Los Inspectores reiteran que, a su juicio, toda propuesta tendiente a crear una instancia de apelación superior unificada para todo el sistema de las Naciones Unidas sólo podría formularse en estrecha consulta y colaboración con todas las organizaciones participantes.

VII. Cuestiones generales

A. Responsabilidad plena de los funcionarios de la Secretaría

173. A juicio de los Inspectores no puede haber una verdadera delegación de autoridad si no se define claramente la responsabilidad de los funcionarios en quienes se delega esa autoridad y su obligación de responder de sus actos. En este contexto, los Inspectores observan que en numerosas ocasiones, se ha dado el caso de funcionarios de la Secretaría que no parecen haber sido considerados responsables ni haber tenido que responder de las consecuencias, incluidas las consecuencias financieras, de actos ilícitos o de negligencia grave. Los Inspectores subrayan, por consiguiente, que, siempre que los órganos de apelaciones determinen que los actos de los funcionarios de la Secretaría hayan sido ilícitos o gravemente negligentes, dichos funcionarios deberían considerarse responsables, según proceda, de cualquier pérdida financiera sufrida por la Organización como resultado directo de dichos actos.

B. Utilización de expresiones claras en los estatutos, reglamentos y otros documentos administrativos

174. Los Inspectores han observado que el Reglamento del personal, los boletines, las instrucciones administrativas, las circulares informativas y otros documentos del Secretario General relacionados con las condiciones de servicio de los funcionarios están redactados a veces en un lenguaje equívoco y poco claro, que da lugar a malentendidos en cuanto a la índole e intención de las disposiciones de que se trate. A juicio de los Inspectores, todas las circulares administrativas que guardan relación con las condiciones de servicio de los funcionarios deberían estar redactadas en términos claros, concisos y exentos de toda ambigüedad, para evitar,

en la medida de lo posible, malentendidos en cuanto al carácter e intención de las disposiciones del caso y, por consiguiente, evitar el surgimiento de controversias.

175. Deberían adoptarse, pues, varias medidas para aclarar más los estatutos, reglamentos y todas las instrucciones administrativas que guarden relación con las condiciones de servicio del personal; crear una cultura institucional de confianza, diálogo y comunicación; mejorar los mecanismos para la pronta resolución de los conflictos, y crear desincentivos que limiten los litigios.

176. Si se toma el concepto de “administración de justicia” en su sentido lato, su mejora debería empezar por la prevención de las controversias que pueden llevar en última instancia a conflictos entre el personal y los administradores, o entre el personal y la administración. Dichos conflictos obedecen muchas veces a interpretaciones divergentes de los estatutos y reglamentos del personal o de las circulares administrativas, que en muchos casos son demasiado complejos, están mal redactados y plagados de contradicciones.

177. Esto lo vienen siendo subrayando desde hace más de 20 años grupos de expertos encargados de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo de las Naciones Unidas tales como, por ejemplo, el Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel para Examinar la Eficiencia del Funcionamiento Administrativo y financiero de las Naciones Unidas, que sostuvo que “la administración de personal de la Organización debía basarse en normas claras, coherentes y fáciles de comprender” y pidió que se eliminaran “las discrepancias y ambigüedades existentes”³³. La Asamblea General también pidió al Secretario General que agilizará la simplificación de todas las normas y los procedimientos relativos al personal a fin de hacerlos transparentes y más fáciles de aplicar³⁴.

178. Como primera medida, y tal como había recomendado la Comisión Consultiva de Asuntos Administrativos y de Presupuesto ya en 1985³⁵, habría que determinar cuáles aspectos de la administración de personal son los que dan lugar a un número desproporcionado de apelaciones, con miras a simplificar y aclarar las normas y disposiciones pertinentes. Además, todos los estatutos y reglamentos del personal y las instrucciones administrativas conexas deberían actualizarse de manera continua y sistemática.

179. Los Inspectores toman nota de los esfuerzos realizados por la Secretaría a este respecto y, en particular, de las revisiones del artículo I del Estatuto del Personal aprobadas por la Asamblea General en 1998 junto con las revisiones del capítulo I de la serie 100 del Reglamento de Personal³⁶. También sería una medida útil la inclusión de comentarios concebidos para explicar las distintas disposiciones y ayudar a los funcionarios a comprender el significado de cada disposición colocándola en su contexto pertinente.

180. La Secretaría también ha distribuido el boletín ST/SGB/1997/1 del Secretario General sobre el procedimiento para la promulgación de instrucciones administrativas, de 28 de mayo de 1997, con el cual se procura poner en práctica la recomendación de que todas las normas se redacten en términos claros. Además, en informes recientes del Secretario General sobre las revisiones del Reglamento de Personal, figuran artículos enmendados sobre temas tales como el subsidio de educación, los envíos acompañados, la prima de repatriación, las prestaciones por movilidad y condiciones de vida difíciles y demás, que se han redactado en términos más claros y simples.

181. Además, la Secretaría mantiene en constante examen todas las normas que figuran actualmente en el Manual del Personal con miras a simplificarlas y publicar una nueva versión en forma consolidada que satisfaga el requisito de la instrucción ST/SGB/1997/1 de claridad y concisión. Por último, la Secretaría tiene la intención, que los Inspectores consideran encomiable, de permitir el acceso en línea a estas normas.

182. Los Inspectores también están al tanto de los esfuerzos emprendidos por la Secretaría en los últimos años para capacitar tanto al personal, como a los administradores en las técnicas de resolución de conflictos. Estas actividades deben proseguirse vigorosamente y deben ser complementadas con programas encaminados a familiarizar mejor al personal con sus derechos y obligaciones. Dichos programas deben ser parte integrante de cualquier plan de orientación.

183. A juicio de los Inspectores no deben escatimarse esfuerzos para reemplazar el actual clima de enfrentamiento por una cultura de diálogo y comunicación. En particular, el sistema de evaluación de la actuación profesional implantado por la Secretaría en años recientes debería ser de utilidad a este respecto ya que requiere el mantenimiento de conversaciones periódicas entre el

personal y los administradores y ofrece instrumentos objetivos para evaluar la actuación profesional.

184. Con todo, debe alentarse al personal a que, antes de dirigirse a terceros señale a la atención de sus supervisores cualquier cuestión administrativa que considere susceptible de generar controversias. Los administradores, por su parte, deberían ofrecer una mayor orientación sobre la interpretación y aplicación correctas del Reglamento y el Estatuto del Personal y de las instrucciones administrativas.

C. Acceso del personal sobre el terreno a las instancias de interposición de recursos: *videoconferencia*

185. Es preciso garantizar en todo momento el acceso del personal sobre el terreno, incluido el personal que presta servicios en misiones de mantenimiento de la paz y de otra índole, a todas las instancias de solución de controversias y de interposición de recursos, así como al asesoramiento jurídico apropiado sobre sus condiciones de servicio y la representación adecuada ante los órganos de apelación, si procede. Los Inspectores recomiendan que se haga un mayor uso de la tecnología de la información, incluidas las *videoconferencias*, para facilitar el acceso del personal sobre el terreno a las instancias de solución de controversias y a los órganos de apelación.

Notas

¹ Programa de trabajo de la Dependencia Común de Inspección (DCI) para 1999 (A/53/841), 23 de febrero de 1999.

² Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA), *Studies and Policies No. 4 —Recourse Procedures in the Organizations of the United Nations System*, Ginebra, 1977.

³ *Feasibility of establishing a single administrative tribunal —Report of the Meeting of Legal Advisers* (ACC/1979/70), de 27 de septiembre de 1984.

⁴ A/C.5/37/23, de 26 de octubre de 1982, párr. 4.

⁵ *Administrative and budgetary co-ordination of the United Nations with the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency —Feasibility of establishing a single administrative tribunal* (A/C.5/39/7), de 20 de diciembre de 1984.

⁶ A/40/471, de 23 de julio de 1985, párrs. 70 y ss.

⁷ A/41/640.

⁸ A/43/704, de 13 de octubre de 1988.

⁹ A/C.5/44/1, de 20 de junio de 1989, y A/C.5/44/1, de 19 de septiembre de 1989.

¹⁰ A/C.5/45/11, de 19 de octubre de 1990.

¹¹ A/C.5/49/13, de 8 de noviembre de 1994.

¹² A/C.5/49/60, de 18 de marzo de 1995 (véase también A/C.5/49/60/Add.1, de 9 de junio de 1995, donde se indican las consecuencias financieras).

¹³ A/C.5/50/52.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000–2001 (A/54/6), Sección 27 C, Oficina de Gestión de Recursos Humanos.

¹⁶ ST/IC/1991/35.

¹⁷ ST/SGB/1998/19.

¹⁸ Véase también *Report of the Nineteenth Session of the Consultative Committee on Administrative Questions (Personal and General Administrative Questions)* (ACC/1995/5), de 21 de abril de 1999.

¹⁹ Oficina de Servicios de Supervisión Interna, Sección de Investigaciones, *Manual, Operating Procedure A*.

²⁰ Oficina de Servicios de Supervisión Interna, Sección de Investigaciones, *Manual, Operating Procedure A*.

²¹ Anterior artículo 11 del Estatuto del TANU, suprimido en virtud de la resolución 50/54 de la Asamblea General, de 11 de enero de 1995.

²² Estatuto del TAOIT, artículo XII.

²³ A/40/471, párr. 3.

²⁴ Véase el anexo III.

²⁵ Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA), *Studies and Policies No. 4 —Recourse Procedures in the Organizations of the United Nations System*, Ginebra, 1977.

²⁶ Comité Administrativo de Coordinación, *Summary of Conclusions of the Administrative Committee on Coordination at its regular session of 1999*, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 29 y 30 de octubre de 1999 (ACC/1999/20), 11 de noviembre de 1999.

²⁷ *Ibíd.*

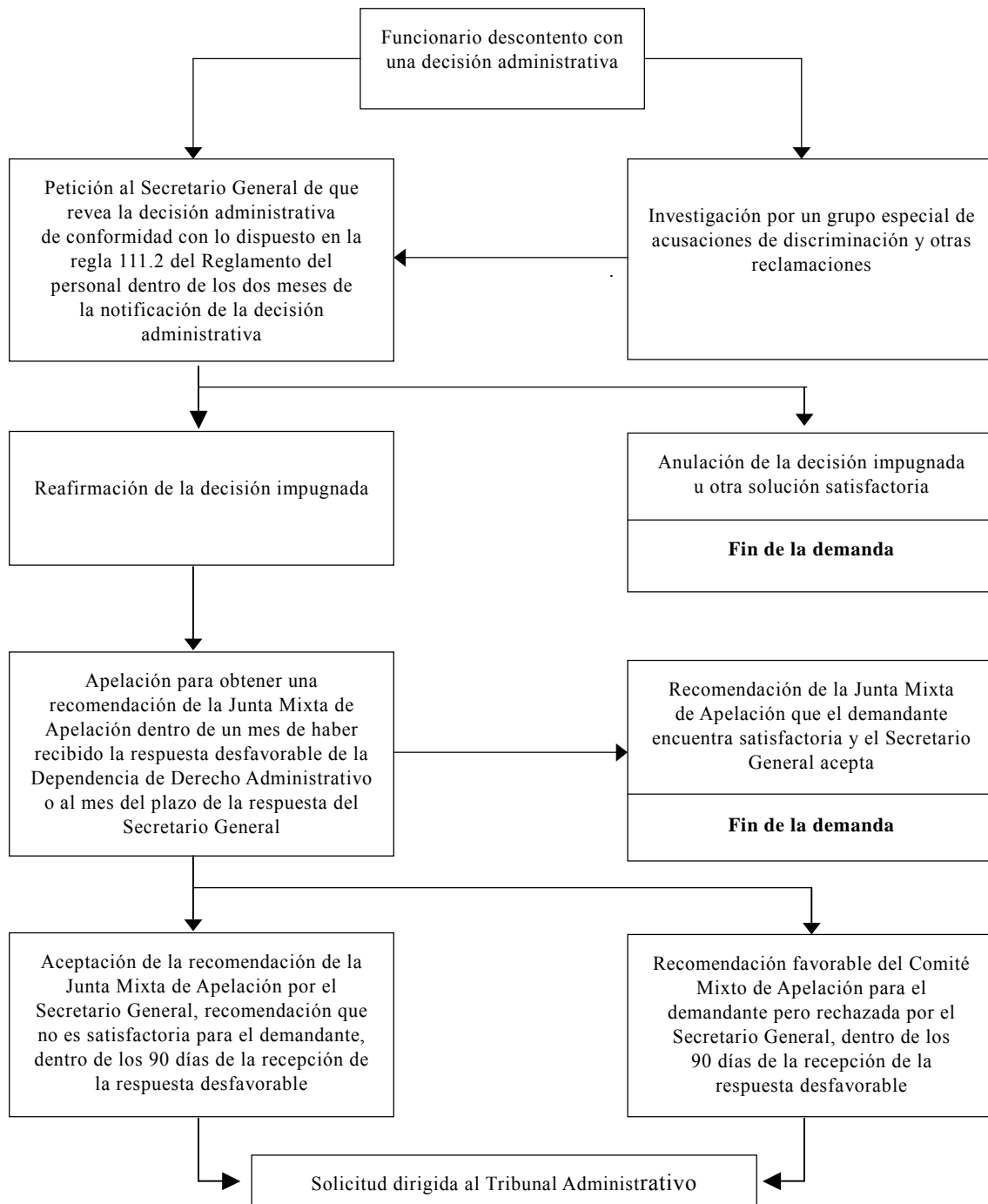
²⁸ Dependencia Común de Inspección, *La Administración de Justicia en las Naciones Unidas* (JIU/REP/86/8, A/41/640).

²⁹ *Ibíd.*, párr. 57. La cita del informe contiene, a su vez, una cita del informe del Consultor del Servicio de Gestión Administrativa, Sr. Gurdon Wattles, titulado *Review of Methods and Procedures for Administrative Reviews, Appeals and Processing of Cases for the Administrative Tribunal*, Noviembre de 1981.

- ³⁰ Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas, *Note on the advisability of introducing a second-tier appellate mechanism to enhance the administration of justice in the United Nations System*, Roma, 1999.
- ³¹ *Ibid.*, anexo, *Note by the Legal Adviser of UNESCO*, Roma, 1999.
- ³² Comité Administrativo de Coordinación, *Summary of Conclusions of the Administrative Committee on Coordination at its Regular Session of 1999*, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 29 y 30 de octubre de 1999 (ACC/1999/20), 11 de noviembre de 1999.
- ³³ Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel encargado de Examinar la Eficiencia del Funcionamiento Administrativo y Financiero de las Naciones Unidas, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 49 (A/41/49)*.
- ³⁴ A/RES/51/226, secc. II, párr. 7.
- ³⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo período de sesiones, Suplemento No. 7 (A/40/7)*.
- ³⁶ Véase la resolución 52/252 de la Asamblea General sobre revisiones del artículo 1 del Estatuto del Personal y del Capítulo I de la serie 100 del Reglamento de Personal de las Naciones Unidas (A/RES/52/252) y Boletín del Secretario General ST/SGB/1998/19, *Status, Basic Rights and Duties of United Nations Staff Members*.

Anexo I

Opciones a disposición del personal que desea oponerse a decisiones administrativas



(Fallo y decisión vinculante)

Anexo II

Información estadística sobre los casos presentados a la Junta Mixta de Apelación

(Suministrada por los cuatro lugares de destino oficial)

Sede de las Naciones Unidas, Nueva York (al 10 de diciembre de 1999)

Número total de casos pendientes	137
Número total de casos presentados en 1997	72
Número total de casos presentados en 1998	55
Número de casos arrastrados (presentados antes de 1999)	73
Número total de casos presentados en 1999	64
Número de casos despachados en 1999	43
a) Con informe	37
b) Sin informe	6
Suspensión de demandas despachadas en 1999	12
Número de informes enviados al Secretario General en 1999	49
Número de informes enviados al Secretario General en 1998	37
Casos pendientes – observaciones recibidas (acumulados en 1999)	43*
Casos pendientes para 1998 (acumulados en 1998)	50

* De estos 43 casos, 31 casos se encuentran en distintas fases de los procedimientos de la Junta Mixta de Apelación. Para algunos de ellos se han preparado proyectos de introducción pero aún no se han constituido los jurados. En otros casos, se han presentado los informes finales a los miembros del jurado para su aprobación y firma.

Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (al 31 de diciembre de 1999)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Apelaciones interpuestas	25	21	19	24	18	21	18	24	28	28*
Apelaciones despachadas	13	16	19	12	24	32	23	20	28	29
Apelaciones arrastradas	38	43	43	55	49	38	33	37	37	36
Apelaciones sin informe	5	7	4	3	5	6	3	10	10	3
Apelaciones con informe	8	9	15	9	19	27	20	10	18	26
Suspensiones de demandas interpuestas	–	–	1	9	1	2	6	12	4	6

* Siete demandas fueron interpuestas por el mismo apelante.

Oficina de las Naciones Unidas en Viena (al 21 de octubre de 1999)

	1993	1994	1995		1996	1997	1998	1999
Apelaciones interpuestas	7	2	3	Apelaciones interpuestas	3	2	11	2
Retiradas/resueltas/ abandonadas	4	1	–	Peticiones de suspensión de la demanda	3	3	–	2
Demandas en trámites	1	1	3	Informes despachados en relación con las apelaciones	3*	–	4***	1
Informes despachados	2	–	–	Informes despachados en relación con la suspensión de la demanda	2	2	–	1
				Apelaciones pendientes	2	3	2	1
				Apelaciones retiradas	–	1**	–	–
				Apelaciones remitidas a otra Junta Mixta de Apelación	–	1	–	–
				Peticiones de suspensión de la demanda retiradas	1	–	–	–
				Casos resueltos mediante conciliación	–	–	2	1
				Casos sometidos actualmente a conciliación	–	–	2	2****

* Incluido uno sobre cuatro apelaciones similares.

** Abandonada tras el fallecimiento del demandante.

*** Incluido uno sobre ocho apelaciones similares.

**** Incluido el caso en que se presentó una solicitud de suspensión de la demanda.

Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (al 31 de diciembre de 1999)

	1997	1998	1999
Apelaciones interpuestas	4	8	7
Suspensiones de demandas presentadas	1	1	2
Apelaciones arrastradas	4	10	10
Apelaciones con informe	–	2	5
Demandas retiradas	–	–	2
Recomendaciones aceptadas por el Secretario General Adjunto	–	2	3*
Recomendaciones rechazadas por el Secretario General Adjunto	–	–	1

* El Secretario General Adjunto no se ha pronunciado todavía respecto de un caso.

Anexo III

Competencia de los Tribunales Administrativos del sistema de las Naciones Unidas

Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas

- Las Naciones Unidas y sus organizaciones afiliadas
- Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)
- Organización Marítima Internacional (OMI)
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)
- Comité Mixto de Pensiones del Personal*

Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

(por orden de reconocimiento de su jurisdicción)

- Organización Internacional del Trabajo (OIT), incluido el Centro Internacional de Formación de la OIT
- Organización Mundial de la Salud (OMS), incluida la Organización Panamericana de la Salud (OPS)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
- Organización Meteorológica Mundial (OMM)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Organización Europea de Investigaciones Nucleares (CERN)
- Organización Mundial del Comercio (OMC)
- Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)
- Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL)
- Unión Postal Universal (UPU)

Nota: Se están dando los últimos toques a las disposiciones que rigen el acceso del personal de la secretaría del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (Hamburgo) al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

* Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 48 del reglamento de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, los funcionarios de las organizaciones afiliadas que normalmente estén sujetos a la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional, pero que hayan aceptado la jurisdicción del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en las controversias relativas a la Caja, podrán presentar directamente a este Tribunal las demandas en que se alegue incumplimiento del reglamento de la Caja como consecuencia de una decisión del Comité Mixto.

- Observatorio Meridional Europeo (ESO)
 - Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre
 - Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI)
 - Unión Interparlamentaria (UIP)
 - Laboratorio Europeo de Biología Molecular
 - Organización Mundial de Turismo (OMT)
 - Oficina Europea de Patentes
 - Centro Africano de Formación e Investigación Administrativas para el Desarrollo (CAFRAD)
 - Organización Intergubernamental del Transporte Internacional por Ferrocarril
 - Centro Internacional para el Registro de Publicaciones en Serie
 - Oficina Internacional de Epizootias (OIE)
 - Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
 - Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)
 - Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
 - Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales
 - Consejo de Cooperación Aduanera (CCA)
 - Tribunal de Justicia de la Asociación Europea de Libre Intercambio (Tribunal de la AELI)
 - Autoridad de Supervisión de la Asociación Europea de Libre Intercambio
 - Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional
 - Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
 - Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología
 - Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ)
 - Organización Hidrográfica Internacional (OHI)
 - Carta Europea de la Energía
 - Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
 - Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares
-