



Naciones Unidas

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

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por Gönke Roscher y Jesús S. Miranda Hita

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

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por Gönke Roscher y Jesús S. Miranda Hita



Equipo del examen

Gönke Roscher y Jesús S. Miranda Hita, Inspectores

Szilvia Petkov, Oficial de Evaluación e Inspección

Vicki Mitchell, Auxiliar de Investigación

Fernanda Benini, Rita Chelangat, Sabina D'Andrea, Alessandro Marinaro,
Marlene Merker, Larissa Schulte Brochterbeck, Minghan Sun y
Maximilian Wahl, Pasantes

Resumen

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

I. Introducción y objetivos del examen

Hasta la fecha, el funcionamiento de los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa a disposición del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no ha sido objeto de atención por parte de las funciones de supervisión interna ni externa. Dado que los exámenes anteriores de la Dependencia Común de Inspección (DCI) se habían centrado en las opciones para la creación de una instancia superior de apelación con la participación de tribunales^a, o en el marco de la administración de justicia en las Naciones Unidas^b, no se han evaluado exhaustivamente los mecanismos internos de apelación formales, ni se ha realizado un análisis comparativo de sus características en todo el sistema. Esta es la primera vez que un examen de la DCI ha hecho un inventario de los diversos mecanismos internos de apelación de que dispone el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para impugnar oficialmente las decisiones administrativas sobre cuestiones relacionadas con el empleo, antes de recurrir a tribunales externos. Por consiguiente, queda fuera del ámbito del presente examen todo mecanismo informal de resolución de controversias.

El objetivo del presente examen es comparar los puntos fuertes y débiles de los modelos actuales de mecanismos internos de apelación formales en todo el sistema y resaltar las buenas prácticas y, cuando sea posible, las oportunidades para aumentar la eficacia y la coherencia mediante ajustes en los mecanismos y procedimientos en vigor. Sobre la base de las conclusiones del examen, los Inspectores han formulado recomendaciones encaminadas a mejorar los mecanismos internos de apelación en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El examen complementa las iniciativas recientes del Secretario General de las Naciones Unidas para levantar un inventario de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas^c.

Los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa suelen referirse a la fase preliminar del proceso formal de resolución de controversias relacionadas con el empleo que debe completarse como primera etapa obligatoria antes de que los funcionarios puedan impugnar las decisiones administrativas adoptadas por su empleador ante un tribunal administrativo externo. Por lo general, estos mecanismos suponen una condición previa de procedimiento para cualquier recurso judicial posterior con respecto a una controversia relacionada con el empleo, en virtud de las normas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Las organizaciones internacionales suelen gozar de inmunidad de jurisdicción, lo que, por regla general, les permite no someter sus controversias de orden jurídico a los tribunales nacionales. En ese contexto, las controversias relacionadas con el empleo entre la administración y el personal de las organizaciones internacionales no son competencia de los tribunales nacionales. Se espera de las organizaciones que colmen esa laguna proporcionando mecanismos de recurso apropiados y reparaciones efectivas de carácter interno para el personal agraviado. La jurisprudencia de los tribunales internacionales confirma que, para las organizaciones internacionales, proporcionar un recurso adecuado a sus empleados no es algo optativo, sino una obligación. Así pues, los mecanismos

^a JIU/REP/2002/5.

^b JIU/REP/2000/1 y JIU/REP/86/8.

^c A/75/690 y A/77/222.

internos de apelación precontenciosos son un elemento esencial del sistema de justicia interna de las organizaciones internacionales. Este principio ha sido reiterado en la jurisprudencia arraigada de los tribunales administrativos competentes, que han reafirmado en repetidas ocasiones la función que desempeñan en la protección de los derechos de los funcionarios internacionales en las controversias relacionadas con el empleo en todas las fases del proceso.

Antes de 2009, todas las organizaciones participantes en la DCI aplicaban, en general, el mismo modelo de mecanismo interno de apelación formal, a saber, una revisión por pares. La reforma de la justicia interna de 2009 transformó el modo en que se gestionan las controversias relacionadas con el empleo en la Secretaría de las Naciones Unidas^d, sus departamentos y oficinas y los fondos y programas que se rigen por el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas. Entre los principales cambios introducidos con la nueva configuración en una parte del sistema estaba la función profesionalizada de la evaluación interna, que puede ser recurrida en un proceso en primera instancia judicial y un proceso de apelación en segunda instancia. Este cambio de paradigma tenía por objeto aumentar la independencia, eficacia y transparencia de la justicia interna en esa parte del sistema.

En la actualidad existen dos modelos principales de justicia interna en el sistema de las Naciones Unidas, ya que el sistema judicial plenamente profesionalizado y de dos niveles no suele seguirse fuera de la Secretaría de las Naciones Unidas y sus oficinas, fondos y programas. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular los organismos especializados, siguen utilizando versiones del modelo de revisión por pares, que fue retirado por la Secretaría de las Naciones Unidas en 2009, incluidas formas parcialmente profesionalizadas e híbridas que se asemejan mucho a procesos judiciales, al tiempo que conservan un elemento de participación del personal en su configuración.

Sin pretender llegar a un veredicto sobre qué configuración puede haber resultado mejor que otra a lo largo del tiempo, una de las principales cuestiones que se plantea en el examen es si los modelos actuales de mecanismos internos de apelación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas proporcionan medios adecuados de recurso junto con reparaciones efectivas, garantías procesales y confianza en su capacidad para resolver controversias relacionadas con el empleo, con arreglo a lo establecido por los órganos rectores y legislativos de las organizaciones participantes en la DCI en sus marcos regulatorios aplicables.

Las conclusiones y recomendaciones del presente examen tienen por objeto informar a los órganos legislativos y rectores y las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre la configuración y el funcionamiento de los mecanismos internos de apelación a disposición del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y determinar las buenas prácticas a fin de ayudar a las organizaciones a validar y, en caso necesario, revisar y actualizar sus marcos y prácticas conexos.

II. Principales constataciones

En el presente examen se ha constatado que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizan dos configuraciones diferentes e igualmente válidas para los mecanismos internos de apelación formales. Una parte del sistema, a saber, la Secretaría de las Naciones Unidas y entidades como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Centro de Comercio Internacional (ITC), así como los fondos y programas de las Naciones Unidas, han creado un sistema totalmente profesionalizado, en el que las apelaciones internas son tramitadas íntegramente por jueces y oficiales con

^d Puede consultarse la composición de la Secretaría de las Naciones Unidas en ST/SGB/2015/3.

formación jurídica. La otra parte del sistema, la mayoría de los organismos especializados, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), utilizan el modelo de revisión por pares, con arreglo al cual son pares quienes revisan las apelaciones internas y formulan recomendaciones a las jefaturas ejecutivas respectivas sobre el modo de responder a esas apelaciones. A diferencia de la uniformidad relativa que existe entre las entidades que constituyen la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y los fondos y programas, los marcos regulatorios de los organismos especializados que siguen utilizando el mecanismo de revisión por pares se caracterizan por una diversidad considerable.

A pesar de la diversidad del panorama, el examen constató que, en general, ambos sistemas funcionan bien para ofrecer vías de recurso suficientes, sin que se hayan detectado lagunas importantes. Sin embargo, cada uno de ellos tiene sus ventajas e inconvenientes, y ambos pueden necesitar mejoras en determinados aspectos de su funcionamiento.

Constataciones del examen:

- **Los requisitos para la competencia influyen en la configuración de los mecanismos internos de apelación.** Los estatutos de los tribunales que están facultados para ejercer su competencia sobre las organizaciones imponen determinados requisitos en cuanto a los mecanismos y la forma en que puede participar en el proceso judicial el personal de las organizaciones. Esto presupone que los propios mecanismos de la fase precontenciosa son compatibles con los estatutos de los tribunales utilizados respectivos y cumplen sus requisitos.
- **Existen dos sistemas jurisdiccionales principales en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.** Salvo el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA), que cuenta con su propio Tribunal Contencioso-Administrativo para la primera etapa judicial, todas las organizaciones participantes en la DCI se adhieren a uno de los dos sistemas de tribunales utilizados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: a) el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo; o b) el sistema judicial de dos niveles compuesto por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (TCANU) y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (TANU).
- **Evaluación interna en la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y los fondos y programas administrados por separado (excepto el Programa Mundial de Alimentos).** En estas organizaciones, la etapa inicial a cargo del responsable original de la decisión, o en su nombre, es una evaluación interna, a la que sigue una revisión judicial en dos etapas.
- **Mayor rendición de cuentas de los directores.** El proceso de evaluación interna debía ofrecer una valoración de si la conducta de los directores había sido correcta y conforme con la normativa de la organización. El presente examen constató que la dimensión general de la rendición de cuentas por parte de los directores, tal como la había concebido el Secretario General al inicio del proceso de reforma, se ha hecho menos visible con el paso del tiempo, aunque el objetivo de que los directores rindan cuentas por sus decisiones sigue siendo válido. La doble función de la evaluación interna es importante: por un lado, es una oportunidad temprana para que la administración reflexione sobre su toma de decisiones y rectifique internamente posibles errores o irregularidades, con vistas a evitar una escalada mayor y, por tanto, litigios ante los tribunales; por otro lado, contribuye a aumentar la rendición de cuentas de los directores en la toma de decisiones administrativas.
- **La evaluación interna se ha convertido en una función totalmente profesionalizada.** En la práctica, la evaluación interna está administrada íntegramente por abogados (en todas las fases del proceso, incluso en lo que respecta a la asistencia letrada y la representación del personal en los

procedimientos). En la Secretaría de las Naciones Unidas existe una Dependencia de Evaluación Interna centralizada, mientras en los fondos y programas (salvo en el caso del PMA, que aplica el estatuto y reglamento del personal de la FAO), se encargan de la evaluación interna las oficinas jurídicas

- **La evaluación interna se valoró globalmente de forma positiva.** En particular, el tiempo de respuesta más claro, fiable y rápido de la evaluación interna se considera un logro clave, mientras que la diferencia entre los tiempos de respuesta sobre el terreno y en la sede se consideraba obsoleta. El examen determinó que un plazo unificado de 45 días, en lugar de 30, para que las administraciones respondan mantendría el equilibrio entre una respuesta realista y manejable y la rapidez suficiente en aras de la eficacia del procedimiento.
- **Un porcentaje elevado de casos se desestima por motivos procesales.** El examen constató que un número importante de casos se desestiman por motivos de admisibilidad, es decir, por incumplimiento de los requisitos procesales básicos para que una solicitud sea considerada y examinada en cuanto al fondo. No se recopilan sistemáticamente estadísticas oficiales sobre admisibilidad de casos en la fase de evaluación interna, que sin embargo representan un indicador importante de posibles obstáculos procesales para acceder a la justicia y merecen un examen más detenido. La recopilación sistemática de datos y la presentación periódica de informes al respecto son indispensables para mejorar la administración de justicia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.
- **La mayoría de los organismos especializados utiliza la revisión por pares.** En las organizaciones en las que la fase inicial del proceso interno de apelación consiste en un examen administrativo en lugar de una evaluación interna, la segunda etapa procesal también es un proceso interno, que consiste en una revisión por pares realizada por un “órgano mixto” compuesto por funcionarios, o pares, que son designados conjuntamente por la dirección y el personal de la organización. El proceso de revisión por pares suele tener carácter consultivo y culmina con una recomendación más que con una decisión o sentencia.
- **La revisión por pares equivale al proceso judicial en primera instancia.** En el contexto de los mecanismos internos de apelación estándar, el proceso de revisión por pares es el equivalente administrativo (es decir, no judicial) del proceso judicial en primera instancia que lleva a cabo el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas en el sistema de justicia de dos niveles. La revisión por pares no la realizan jueces ni abogados, sino personas sin formación jurídica. La participación del personal es una característica clave de esta configuración desde hace mucho tiempo, ya que las primeras disposiciones reglamentarias se introdujeron con ese fin. La mayoría de las organizaciones que utilizan la revisión por pares en la actualidad dejan absolutamente claros sus beneficios y su intención de mantenerla, en principio.
- **El formato de la revisión por pares ha evolucionado a lo largo de los años.** A medida que sus carencias se hicieron más evidentes con el paso del tiempo, algunas de las organizaciones fueron introduciendo cambios en el formato de la revisión por pares con vistas a mejorar aspectos que habían suscitado críticas. Como resultado, existen tres modelos de mecanismos de revisión por pares en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la actualidad. El formato “tradicional” de una revisión por pares completamente interna que actúa en calidad consultiva para la jefatura ejecutiva de la organización persiste solo en un puñado de organizaciones, a saber, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Mundial del Turismo (OMT). En siete organizaciones existe un tipo más progresivo de mecanismo de revisión por pares semiprofesionalizado: la FAO, incluido el PMA, la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la OMS, incluido el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Estas organizaciones

introdujeron ajustes en su configuración que dieron lugar a un cierto grado de profesionalización sin eliminar por completo el elemento profano de la participación del personal en el proceso de revisión por pares. El tercer tipo de mecanismo de revisión por pares, denominado a efectos del presente examen como mecanismo “híbrido”, es el utilizado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Unión Postal Universal (UPU). En estas organizaciones, los órganos mixtos respectivos se han transformado en instancias cuasijudiciales que dictan decisiones finales de tipo judicial vinculantes para las jefaturas ejecutivas de las organizaciones, y que pueden ser apeladas directamente tanto por el funcionario como por la administración ante una instancia de apelación.

- **Revisión por pares tradicional: tres problemas principales.** Los tres problemas principales asociados a la revisión por pares tradicional son: a) la duración de los procedimientos y los retrasos asociados; b) el alto riesgo de conflictos de intereses, dada la composición totalmente interna del órgano de revisión por pares, en particular en las organizaciones más pequeñas; y c) la falta de profesionalización del proceso, ya que a los miembros de un órgano de revisión por pares no se les suele exigir ningún requisito específico de cualificación ni están respaldados necesariamente por orientaciones jurídicas o de procedimiento. La formación podría paliar en cierta medida los efectos adversos de la falta de apoyo jurídico, pero esa formación está disponible en un grado muy limitado en todas las organizaciones y órganos de revisión por pares que se analizaron en el presente examen.
- **Revisión por pares semiprofesionalizada (consultiva).** Una Presidencia o un secretario externos con formación jurídica definen la semiprofesionalización de un órgano de revisión por pares, mientras que el resto de los miembros procede del personal, independientemente de su formación profesional. El impulso a favor de un cierto grado de profesionalización de la revisión por pares en muchos organismos especializados puede atribuirse a la constatación de que un proceso que dependa enteramente de la buena voluntad y la dedicación de voluntarios (procedentes del personal) no puede ofrecer de un modo sostenible en el tiempo la justicia que busca el personal que recurre a esos mecanismos. Por ello, se considera indispensable contar con una Presidencia o un secretario con formación jurídica.
- **Revisión por pares híbrida con poder de decisión.** La característica que distingue a la revisión por pares híbrida de las demás formas de revisión por pares es el poder de decisión que se confiere al órgano de revisión por pares, de modo que su decisión es vinculante para la jefatura ejecutiva. Las organizaciones que han optado por un mecanismo de revisión por pares híbrida también suelen profesionalizar el proceso notablemente. En el caso de las tres organizaciones que utilizan una revisión por pares híbrida, la necesidad de ajustar su procedimiento de apelación interno se vio precipitada por la jurisprudencia que fue elaborando a partir de 2019 su única instancia judicial, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.
- **Casos especiales.** A ambos lados de la línea divisoria que separa los dos modelos principales de justicia interna dentro del sistema de las Naciones Unidas, existen casos especiales cuyos mecanismos internos de apelación funcionan de manera diferente. Por ejemplo, el UNRWA no adoptó todos los elementos del nuevo sistema de dos niveles, limitándose a aceptar únicamente la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, pero no la del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas. Diseñó su propio sistema de justicia interna, instituyó su propio Tribunal Contencioso-Administrativo como primera instancia judicial (Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA), creó la Oficina Jurídica de Asistencia al Personal y adoptó un proceso de “examen de la decisión” (en lugar de una evaluación interna), que se asemeja más al proceso de examen administrativo practicado por la mayoría de los organismos especializados. Solo hay un organismo especializado (la OMM) que decidió asumir todos los elementos del sistema de justicia interna de las Naciones Unidas y adoptó la totalidad del sistema judicial de dos niveles de las Naciones Unidas, a saber, el

Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como tribunal de primera instancia y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas como instancia de apelación. Para ello, la OMM abandonó la revisión por pares y estableció el proceso de evaluación interna, que se subcontrata al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La OMM es también el único organismo especializado cuyo personal tiene acceso a los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal de la Secretaría de las Naciones Unidas y de la Oficina del Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas. La configuración de la justicia interna de la OMI también difiere de la de las demás organizaciones en que es la única organización participante en la DCI que cuenta con un proceso en cuatro etapas, a saber, un “diálogo” inicial informal obligatorio, una evaluación interna, seguida de una revisión por pares híbrida y, por último, una revisión judicial a cargo del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

- **Mecanismos de recurso especializados.** La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas también disponen de mecanismos de recurso especializados, incluidos procesos para impugnar las evaluaciones del desempeño, que no se consideran decisiones administrativas. En la mayoría de las organizaciones existen otros mecanismos de recurso especializados para las apelaciones contra las reclasificaciones de puestos de trabajo, las determinaciones médicas, las medidas disciplinarias y las reclamaciones relacionadas con las pensiones, así como las apelaciones para impugnar la determinación de ausencia de indicios razonables de represalias en el contexto de las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades.
- **Capacidad y resultados, incluida la productividad.** A partir de la información facilitada por las organizaciones examinadas sobre el número estimado de casos recibidos, resueltos y pendientes (retraso acumulado) en el marco de sus mecanismos internos de apelación (tanto procesos estándar como especializados), y el número de funcionarios asignados a funciones relacionadas con apelaciones, ya sea a tiempo completo o parcial, el examen tenía por objeto evaluar la capacidad de recursos y los resultados de los mecanismos internos de apelación en las organizaciones participantes en la DCI. Se constató que la mayoría de las funciones relacionadas con las apelaciones eran desempeñadas por personal de las categorías P-4 (28,4 %) y P-3 (23,2 %), y que la mayoría (70,9 %) lo hacía a tiempo parcial. En el conjunto de las organizaciones, se asignó un promedio de medio funcionario a tiempo completo de categoría P-4 por cada 1.000 funcionarios para que respaldara los procesos internos de apelación, con un costo medio anual de 482.318 dólares de los Estados Unidos de América por organización. Sobre la base del indicador elaborado específicamente para el examen, la productividad media de un funcionario a tiempo completo de categoría P-4 o equivalente era de 23,5 casos tramitados al año, y el costo de personal de cada caso tramitado ascendía a 8.545 dólares, por término medio. Las organizaciones que resultaron más “productivas” sobre esta base fueron la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNICEF, la FAO (incluido el PMA en la fase de revisión por pares) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- **Gestión de casos.** Calculando la media anual de casos de las organizaciones participantes en relación con los mecanismos estándar y especializados, el examen constató que la gran mayoría de las organizaciones tramitaban menos de 30 casos al año; 10 organizaciones recibieron una media de 8 o menos apelaciones; mientras que las Naciones Unidas y el UNRWA tramitaron más de 700 y 150 casos, respectivamente. Se observó que el seguimiento de la gestión de casos en las organizaciones era desigual y, en muchas organizaciones, de fiabilidad limitada, especialmente en lo relativo a los tiempos medios de tramitación de los casos, de los que no se hacía un seguimiento regular, y al proceso de revisión por pares, en el que la recopilación sistemática de datos y la presentación de informes eran la excepción. En la medida en que se disponía de datos de gestión de casos para fines analíticos, el análisis reveló que el proceso de revisión por pares suele llevar más

de cinco veces el tiempo que se tarda en tramitar las apelaciones internas en el proceso de examen administrativo.

- **Servicios de asesoramiento jurídico y representación letrada.** Un aspecto importante del funcionamiento adecuado de los mecanismos internos de apelación es la posibilidad de que el personal tenga acceso a asesoramiento jurídico antes de interactuar formalmente con su empleador sobre un asunto contencioso, así como la oportunidad de que sus derechos e intereses estén representados eficazmente cuando recurra a los mecanismos internos de apelación formales. Para el personal del sistema de las Naciones Unidas, la disponibilidad de representación letrada, cuando está permitida, varía considerablemente entre organizaciones. Existen dos enfoques principales para los servicios de asesoramiento jurídico y representación letrada: a) asesoramiento jurídico y representación letrada gratuitos a través de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y los fondos y programas, y la Oficina Jurídica de Asistencia al Personal del UNRWA; y b) apoyo jurídico al personal de los organismos especializados, que es dispar y con múltiples restricciones. Así pues, la accesibilidad del apoyo jurídico para el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas puede describirse como desigual y exige ajustes.
- **Oficina de Asistencia Letrada al Personal: una fuente nueva y única de apoyo jurídico independiente.** La Oficina de Asistencia Letrada al Personal (junto con la Oficina Jurídica de Asistencia al Personal del UNRWA) es única, ya que no existe ningún otro mecanismo comparable para el personal de las organizaciones internacionales que busca asistencia letrada asequible para cuestiones relacionadas con el empleo. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal desempeña su función conforme a su mandato, con independencia funcional y operativa. Cuenta con abogados de formación con conocimientos especializados y experiencia en el derecho administrativo de las Naciones Unidas, y presta asistencia letrada profesional gratuita al personal desde 2009. La Oficina sirve como modelo al que pueden aspirar otras organizaciones, incluso aunque tenga dificultades para satisfacer la demanda de sus servicios.
- **Oficina Jurídica de Asistencia al Personal.** Se supone que su función es similar a la de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, ya que presta servicios de asesoramiento jurídico y representación letrada al personal del UNRWA. Sin embargo, sigue estando infradotada de recursos y continúa sin una política o unas atribuciones que detallen su mandato y otros pormenores de su funcionamiento.
- **Disposiciones sobre el apoyo jurídico para el personal de los organismos especializados.** El apoyo jurídico es comparativamente limitado para el personal de los organismos especializados. Dos tercios de los organismos especializados limitan explícitamente la capacidad del personal de obtener representación letrada durante el proceso interno de apelación. La libertad de elegir representación letrada solo existe en unos pocos organismos especializados. A falta de apoyo jurídico institucionalizado para el personal en los procesos internos de apelación, la mayoría de los organismos especializados recurre a sus órganos representativos del personal para que presten asistencia, incluida la financiera. El tipo de asistencia que prestan esos organismos varía mucho y no puede considerarse adecuada. Hace tiempo que deberían haberse introducido ya ajustes en los marcos regulatorios de las organizaciones que siguen limitando la capacidad de su personal para elegir asesoramiento jurídico libremente y sin restricciones.
- **Aspectos de los mecanismos internos de apelación de todo el sistema.** En la actualidad no existe ningún mecanismo interinstitucional formal de todo el sistema dedicado a la administración de justicia como tema diferenciado, ni ningún mecanismo que abarque específicamente los procesos de justicia en la fase precontenciosa, ya sea para las apelaciones internas estándar o para los procesos de recurso especializados, independientemente de su objeto. Algunos aspectos de los procesos internos de recurso, en particular los relacionados con los mecanismos de recurso especializados, están abarcados por la Red de Recursos Humanos y los equipos de tareas bajo los auspicios de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema

de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE). Otros aspectos pueden tratarse en las redes oficiosas de asesores jurídicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que se reúnen anualmente para intercambiar información, experiencias y prácticas sobre cuestiones jurídicas de interés común. En vista de que existen varios foros disponibles, si bien oficiosos, para la consulta, el intercambio y el debate sobre cuestiones de justicia interna, no es necesario establecer inmediatamente un mecanismo interinstitucional oficial dedicado a las apelaciones precontenciosas como tal.

- **Posibilidades de aumentar la coherencia y el alineamiento en todo el sistema.** Aumentar las oportunidades de intercambios interfuncionales en un entorno interinstitucional sería provechoso para todo el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Esas oportunidades ayudarían especialmente a las organizaciones más pequeñas y con menos recursos, así como a las organizaciones que tienen un acceso limitado a las comunidades de prácticas debido a la ausencia de otras organizaciones con sede o presentes en el mismo lugar de destino.

III. Conclusiones y recomendaciones

- Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han realizado cambios notables para mejorar sus sistemas de justicia interna durante el último decenio, en particular en lo que respecta a la configuración y el funcionamiento de sus mecanismos internos de apelación. No obstante, aún hay margen para mejorar el acceso del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a la justicia así como para la cooperación y la coherencia entre organismos.
- El presente examen contiene 7 recomendaciones formales, 5 de las cuales se dirigen a las jefaturas ejecutivas y 2 a los órganos legislativos y rectores de las organizaciones para que adopten medidas.
- Las recomendaciones formales se complementan con 25 recomendaciones informales, que se indican en negrita en el presente informe y se enumeran a continuación. Se trata de sugerencias adicionales a los órganos legislativos, los órganos rectores y las jefaturas ejecutivas de las organizaciones para que sigan reforzando y mejorando los mecanismos internos de apelación. Deben leerse en relación con las conclusiones del examen para cada organización.

A. Recomendaciones formales

Recomendación 1

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

Recomendación 2

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

irreparables; o proponer que se introduzca esta disposición para que sus órganos legislativos o rectores adopten una decisión.

Recomendación 3

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

Recomendación 4

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

Recomendación 5

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

Recomendación 6

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

Recomendación 7

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

B. Recomendaciones informales

- Los Inspectores sugieren que las organizaciones examinen sus marcos regulatorios para aclarar cuáles son las causas que exigen que se agoten los recursos internos formales para que el tribunal competente considere

admisibles una apelación, y que en cada decisión administrativa escrita se advierta específicamente la vía de recurso aplicable, en caso de que el funcionario interesado desee impugnar la decisión (párr. 55).

- Los Inspectores sugieren que, en las organizaciones en las que se justifiquen inversiones apropiadas teniendo en cuenta, entre otras cosas, el tamaño de la plantilla y la probabilidad de las apelaciones, se estudie la posibilidad de establecer un recurso específico dentro de la función de recursos humanos encargado de garantizar la imparcialidad en el examen de las decisiones impugnadas (párr. 77).
- Los Inspectores sugieren que, al llevar a cabo un examen administrativo, el directivo que tomó la decisión impugnada siga siendo identificable por razones de rendición de cuentas (párr. 80).
- Los Inspectores sugieren que se imparta periódicamente formación jurídica a todos los funcionarios de recursos humanos que participen de manera sustantiva en los procesos internos de apelación (párr. 81).
- Los Inspectores sugieren que, al preparar los pactos del personal directivo superior, se tengan en cuenta las disposiciones de la resolución 61/261 de la Asamblea General y las medidas relativas a la rendición de cuentas del personal directivo que se enuncian en el informe del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas^e, a fin de asegurar el cumplimiento de los propósitos de la evaluación interna que hizo suyos inicialmente la Asamblea General y fortalecer la rendición de cuentas y la integridad del sistema (párr. 89).
- Los Inspectores sugieren que las excepciones consuetudinarias a los requisitos de procedimiento sobre la admisibilidad de las apelaciones internas se codifiquen o dejen de aplicarse (párr. 130).
- Los Inspectores sugieren que la OMT estudie opciones para externalizar las funciones relacionadas con los recursos de apelación, idealmente confiándolos a otra organización de las Naciones Unidas que tenga una estructura de apelaciones internas similar (párr. 162).
- Los Inspectores sugieren que el OIEA revise con carácter prioritario la configuración y el funcionamiento de su Junta Mixta de Apelaciones (párr. 166).
- Los Inspectores sugieren a la ONUDI que establezca vías informales para la solución rápida de las controversias relacionadas con el trabajo y para evitar una mayor escalada de los conflictos. (párr. 168).
- Los Inspectores sugieren a la ONUDI que subsane lo antes posible las deficiencias detectadas en relación con la ordenación de su proceso de revisión por pares, con miras a mejorar la administración de justicia interna (párr. 169).
- Los Inspectores sugieren que el asesor jurídico institucional se encargue de asesorar a la jefatura ejecutiva de la ONUDI sobre la recomendación del órgano de revisión por pares en esa fase del proceso (párr. 171).
- Los Inspectores sugieren a la ONUDI que lleve a cabo un examen de sus procesos especializados de revisión por pares, lo antes posible, con miras a racionalizarlos y, en la medida de lo posible, armonizarlos con la vía estándar para las apelaciones formales (párr. 172).
- Los Inspectores sugieren que el mínimo básico de profesionalización exige, con carácter prioritario e, idealmente, como medida provisional hacia la semiprofesionalización, impartir sesiones informativas de iniciación y capacitación periódica a los miembros de los órganos de revisión por pares,

^e A/68/346.

preferiblemente a cargo de profesionales del derecho. También sugieren que se introduzcan medidas para garantizar la renovación o sustitución periódicas de los miembros de los órganos de revisión por pares, así como una rotación suficiente entre ellos en la asignación a cada caso (párr. 178).

- Sobre la base de las conclusiones del presente examen, los Inspectores sugieren que las organizaciones que utilizan la revisión por pares como parte de sus mecanismos internos de apelación estándar examinen la posibilidad de profesionalizar sus órganos de revisión (párr. 196).
- Para garantizar que el proceso interno de apelación pueda impartir la justicia que busca el personal por lo que se refiere a competencia y coherencia, los Inspectores sugieren que la UIT introduzca el requisito de que la Presidencia o la función de secretaría de su órgano de revisión por pares tengan conocimientos jurídicos especializados (párr. 197).
- Los Inspectores sugieren a la FAO que abandone la práctica de nombrar representantes de sus Estados miembros para el Comité de Apelaciones y que la organización considere la posibilidad de introducir cambios en las funciones de la Presidencia y las Presidencias suplentes con vistas a evitar cualquier conflicto de intereses real o aparente entre la función de supervisión del órgano rector y la dirección de la organización (párr. 199).
- Los Inspectores apoyan la propuesta y sugieren que se cree una dependencia de ese tipo [“dependencia de revisión administrativa e intervención en controversias”], ya que, en su opinión, mejoraría la administración de justicia interna en el Organismo [UNRWA] (párr. 224).
- A fin de que el Comité de Justicia Interna del UNRWA sea un órgano más viable y que rinda mayores cuentas, los Inspectores sugieren que se subsanen las lagunas detectadas en el curso del presente examen en relación con sus responsabilidades (párr. 225).
- Los Inspectores sugieren que se estudie a nivel de todo el sistema la viabilidad y la conveniencia de exigir un intento mínimo de resolución informal de las decisiones administrativas impugnadas antes de iniciar los procesos formales (párr. 236).
- Los Inspectores sugieren a la OMI que considere la posibilidad de revisar la necesidad de mantener la evaluación interna en su proceso interno de apelación (párr. 238).
- Los Inspectores opinan que la ausencia total de cualquier vía formal para impugnar las evaluaciones del desempeño profesional en cuanto al fondo [en la FAO, la OMI, la OMT y la UPU] es una laguna regulatoria y, por lo tanto, sugieren que se establezca esa vía (párr. 259).
- Los Inspectores sugieren que se aplique este criterio [resolución informal antes de la impugnación formal del desempeño profesional] de forma generalizada para evitar que estas controversias lleguen a convertirse en un proceso formal. También sugieren que se permita el acceso a la fase de apelación formal después de un solo intento infructuoso de resolución informal, ya que cualquier etapa adicional obligatoria supondría una carga excesiva y un obstáculo innecesario para la justicia (párr. 265).
- Los Inspectores alientan a las organizaciones que siguen llevando a cabo un examen administrativo o un mecanismo equivalente para las apelaciones contra las medidas disciplinarias a que revisen su configuración con miras a racionalizar el proceso de apelación y consideren la posibilidad de ofrecer al personal la opción de omitir voluntariamente ese examen, en aras de la celeridad del procedimiento y de su derecho a un recurso efectivo (párr. 275).
- Los Inspectores sugieren que las organizaciones que conservan la revisión por pares en asuntos disciplinarios opten por mantener la intervención del órgano de revisión por pares antes de que se adopte una medida disciplinaria, o por

mantenerla como parte de su mecanismo interno de apelación estándar si se apela la medida, pero no ambas cosas, a fin de evitar la duplicación y reducir al mínimo las demoras en el proceso de apelación (párr. 286).

- **Los Inspectores destacan la necesidad de aplicar la recomendación formal 2 que figura en el informe de la DCI sobre su examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas^f, y sugieren que las organizaciones que aún no lo hayan hecho revisen sus políticas en consecuencia, lo antes posible. También sugieren que las organizaciones en cuestión celebren acuerdos con las oficinas de ética de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para la prestación de servicios de segundo examen de determinaciones de ausencia de indicios razonables de represalias (párr. 304).**

^f JIU/REP/2018/4.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	iii
Abreviaciones.....	xvii
Índice de organizaciones	xix
I. Introducción	1
A. Antecedentes.....	1
B. Propósito del examen	3
C. Alcance y limitaciones del examen.....	3
D. Metodología.....	4
E. Principales términos y definiciones	6
II. Marcos regulatorios.....	7
A. Modalidades de justicia interna	7
B. Requisitos para la competencia de los tribunales sobre los mecanismos internos de apelación	9
III. Funcionamiento de los mecanismos internos de apelación estándar	15
A. Exámenes administrativos	17
B. Evaluación interna	20
C. La revisión por pares como mecanismo de primera instancia	34
D. Casos especiales.....	51
IV. Mecanismos de recurso especializados	56
A. Mecanismos internos de recurso especializados	56
B. Impugnaciones del desempeño profesional	58
C. Reclasificación de puestos	61
D. Determinaciones médicas	62
E. Medidas disciplinarias	62
F. Reclamaciones relacionadas con pensiones.....	65
G. Determinación de ausencia de indicios razonables de represalias	66
V. Capacidad y desempeño	69
A. Capacidad	69
B. Productividad.....	72
C. Gestión de casos	73
VI. Asesoramiento jurídico y representación legal.....	78
A. Oficina de Asistencia Letrada al Personal de la Secretaría de las Naciones Unidas.....	80
B. Oficina Jurídica de Asistencia al Personal del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.....	85
C. Apoyo jurídico para el personal de organismos especializados	85
D. Reducción de las diferencias.....	88
VII. Aspectos de los mecanismos internos de apelación en todo el sistema.....	91
VIII. Conclusiones y camino a seguir	94

Anexos

I.	Configuración de los mecanismos internos de apelación formales (proceso estándar).....	95
II.	Marcos regulatorios y disposiciones organizativas para los mecanismos internos de apelación formales estándar	97
III.	Mecanismos de recurso especializados	101
A.	Panorama de los mecanismos de recurso especializados a disposición del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	101
B.	Impugnaciones del desempeño profesional	103
C.	Reclasificaciones de puestos.....	106
D.	Determinaciones médicas	109
E.	Medidas disciplinarias	112
IV.	Perfiles y disposiciones administrativas para las Presidencias de los órganos de revisión por pares (mecanismos internos de apelación estándar).....	114
V.	Repercusiones en los mecanismos internos de apelación cuando las organizaciones optan por cambiar los tribunales competentes	116
VI.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección	121

Abreviaciones

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCPPNU	Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FICSA	Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ITC	Centro de Comercio Internacional
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OALP	Oficina de Asistencia Letrada al Personal
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
ONUUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TANU	Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas
TCANU	Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNRWA	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
UPU	Unión Postal Universal

Índice de organizaciones

<i>Entidad</i>	<i>Número de párrafo</i>
Secretaría de las Naciones Unidas	8, 9, 12, 15, 34, 35, 36, 42, 45, 48, 60, 62, 66, 70, 83, 90, 92, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 308, 309, 321, 322
UNCTAD	12, 35, 36, 45, 60, 69, 97, 102, 253, 269, 308, 323, 338, 343
PNUMA	12, 35, 36, 45, 60, 97, 253, 269, 308, 323, 338, 343
ONU-Hábitat	12, 35, 36, 45, 60, 62, 97, 253, 269, 308, 338, 343
UNODC	12, 35, 36, 45, 60, 69, 77, 97, 103, 147, 253, 269, 308, 323, 338, 343, 372
PNUD	35, 36, 45, 60, 93, 253, 255, 263, 264, 266, 268, 308, 338, 343
UNFPA	35, 36, 45, 60, 93, 251, 265, 266, 269, 308, 316, 338, 343
ACNUR	35, 36, 45, 60, 93, 129, 146, 253, 266, 269, 308, 323, 338, 343
UNICEF	35, 36, 45, 60, 69, 77, 90, 93, 94, 95, 129, 146, 228, 229, 251, 256, 265, 266, 269, 308, 316, 338, 343, 396
UNOPS	36, 45, 60, 69, 77, 93, 94, 95, 256, 266, 269, 308, 338, 343
UNRWA	37, 45, 48, 50, 56, 60, 106, 113, 117, 207, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 253, 266, 274, 308, 322, 323, 337, 338, 339, 343, 360, 361
ONU-Mujeres	35, 36, 45, 60, 93, 146, 253, 255, 266, 269, 308, 338, 343
PMA	36, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 48, 60, 62, 68, 106, 109, 113, 155, 158, 168, 182, 183, 195, 253, 262, 266, 267, 271, 274, 289, 297, 308, 316, 335, 337, 338, 343, 363, 366, 373
ITC	12, 35, 36, 45, 60, 69, 97, 102, 253, 269, 282, 308, 323, 338, 343
ONUSIDA	15, 41, 45, 46, 60, 62, 72, 77, 106, 113, 155, 158, 183, 195, 253, 261, 265, 273, 283, 289, 299, 308, 329, 338, 343, 363, 367, 371, 376
FAO	38, 39, 40, 45, 60, 68, 106, 109, 113, 157, 158, 177, 182, 183, 184, 185, 195, 198, 199, 246, 252, 253, 258, 259, 267, 271, 274, 289, 300, 308, 316, 338, 343, 366, 372
OIEA	12, 15, 45, 60, 62, 72, 106, 113, 157, 158, 159, 163, 164, 166, 169, 180, 181, 183, 184, 185, 195, 263, 264, 265, 269, 273, 276, 284, 285, 308, 329, 338, 343, 364, 365, 366, 371, 374
OACI	45, 48, 60, 62, 65, 68, 106, 113, 157, 158, 180, 182, 183, 184, 185, 189, 195, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 217, 218, 239, 253, 255, 270, 274, 300, 308, 323, 329, 338, 346, 359, 366, 395
OIT	7, 42, 45, 46, 50, 52, 58, 59, 60, 64, 72, 106, 113, 117, 118, 140, 152, 157, 158, 163, 170, 177, 183, 184, 195, 203, 207, 210, 239, 243, 252, 270, 271, 273, 276, 282, 284, 285, 300, 308, 319, 329, 330, 335, 338, 343, 366, 368, 373, 389, 395
OMI	45, 48, 60, 62, 65, 106, 113, 157, 158, 180, 182, 183, 186, 187, 189, 195, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 216, 217, 218, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 246, 252, 253, 258, 259, 273, 276, 281, 299, 308, 329, 338, 343, 346, 359, 367, 372, 395
UIT	45, 60, 71, 73, 106, 113, 158, 159, 177, 181, 183, 186, 195, 197, 246, 252, 269, 273, 276, 280, 299, 308, 338, 343, 364, 365, 366, 372
UNESCO	45, 60, 73, 106, 113, 156, 158, 177, 183, 186, 195, 253, 267, 270, 274, 299, 308, 338, 343, 366, 373
ONUDI	45, 60, 72, 106, 113, 118, 158, 159, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 183, 186, 187, 195, 239, 251, 253, 267, 271, 273, 276, 278, 294, 299, 300, 308, 329, 338, 343, 364, 365, 366

<i>Entidad</i>	<i>Número de párrafo</i>
OMT	45, 60, 72, 73, 106, 113, 158, 159, 160, 161, 162, 177, 183, 186, 195, 243, 246, 252, 258, 259, 267, 270, 274, 276, 279, 295, 300, 308, 338, 343, 364, 365, 366, 373
UPU	45, 48, 60, 62, 66, 106, 113, 158, 180, 182, 183, 186, 195, 204, 207, 208, 209, 210, 213, 216, 246, 252, 258, 259, 267, 270, 274, 276, 282, 289, 293, 300, 308, 329, 338, 343, 346, 359, 367, 373, 395
OMS	41, 45, 49, 60, 69, 72, 77, 106, 113, 156, 157, 158, 177, 183, 184, 195, 252, 253, 261, 267, 271, 273, 276, 283, 299, 308, 319, 329, 338, 343, 363, 367, 372, 376, 396
OMPI	45, 60, 68, 71, 106, 113, 118, 156, 157, 158, 176, 177, 183, 184, 195, 239, 240, 246, 252, 261, 267, 270, 273, 300, 308, 320, 329, 338, 343, 367, 371, 396
OMM	45, 48, 60, 62, 66, 90, 94, 106, 113, 136, 204, 207, 210, 227, 228, 229, 230, 239, 253, 267, 273, 308, 337, 338, 343, 346, 363

I. Introducción

1. **Examen de la fase precontenciosa de los mecanismos de apelación formales de todo el sistema.** La Dependencia Común de Inspección (DCI) incluyó en su programa de trabajo para 2021 un examen de los mecanismos internos de apelación formales en la fase precontenciosa de que dispone el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas¹. El examen se inscribe en una de las cuatro esferas temáticas de atención articuladas en el marco estratégico de la Dependencia para 2020-2029² y en el grupo de informes de la DCI que tratan de la integridad y la rendición de cuentas. El examen también complementa la labor realizada por la DCI sobre diferentes asuntos relacionados con la administración de justicia en todo el sistema de las Naciones Unidas³.

2. **El funcionamiento de los mecanismos de apelación en la fase precontenciosa no es el centro de atención de las funciones internas y externas de supervisión.** Hasta la fecha, no se han evaluado exhaustivamente los mecanismos de apelación en la fase precontenciosa de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y no se ha realizado todavía ningún análisis comparativo de sus características en todo el sistema. Esta es la primera vez que la DCI ha levantado un inventario de los diversos mecanismos de apelación en la fase precontenciosa de que dispone el personal de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que desea impugnar oficialmente decisiones administrativas a nivel interno. Estas apelaciones internas suelen ser un requisito procesal previo antes de poder solicitar una revisión judicial independiente.

3. **Objetivos del examen.** El objetivo del presente examen es comparar los puntos fuertes y débiles de los modelos actuales de mecanismos internos de apelación formales en todo el sistema, de modo que se resalten las buenas prácticas y, cuando sea posible, las oportunidades para aumentar la eficacia y la eficiencia en función de los costos mediante ajustes en los mecanismos y procedimientos en vigor. Sobre la base de las conclusiones del examen, los Inspectores formularán recomendaciones destinadas a mejorar los mecanismos de apelación y aumentar la cooperación y la coherencia del sistema en su conjunto.

4. **Contribución a las labores y al debate en curso sobre la reforma de la justicia interna.** Al llevar a cabo el presente examen, la DCI aprovecha la oportunidad que le brindan las labores que está realizando actualmente el Secretario General para estudiar la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas⁴. El presente examen aprovecha ese impulso indirecto con la esperanza de que sus conclusiones contribuyan a seguir mejorando las labores relacionadas con la justicia, incluidas las iniciativas de reforma a más largo plazo.

A. Antecedentes

5. **El recurso adecuado para el personal es obligatorio, no optativo.** La mayoría de las organizaciones internacionales gozan de inmunidad de jurisdicción, lo que, por regla

¹ A/75/34, anexo V.

² Funciones y sistemas de rendición de cuentas y supervisión de las organizaciones, así como las funciones de administración de justicia y de ética e integridad (A/74/34, anexo I, párr. 9 a); véanse también los párrafos 9 b) y d)).

³ Sobre la administración de justicia, véanse JIU/REP/86/8, JIU/REP/2000/1, JIU/REP/2002/5 y JIU/REP/2004/3; sobre la función de investigación, véase JIU/REP/2020/1; sobre las políticas de denuncia de irregularidades, véase JIU/REP/2018/4; sobre los servicios de ómbudsman, véase JIU/REP/2015/6; sobre los marcos de rendición de cuentas, véase JIU/REP/2011/5; sobre las relaciones entre el personal y la administración, véanse JIU/REP/2011/10 y JIU/REP/2012/1; y sobre el conflicto de intereses, véase JIU/REP/2017/9. Algunos exámenes de la DCI sobre la gestión y la administración en organizaciones particulares también se han referido brevemente a la administración de justicia interna; véanse JIU/REP/2014/2 (OMPI), JIU/REP/2017/1 (ONUDI), JIU/REP/2017/4 (UPU) y JIU/REP/2021/1 (OMM).

⁴ Véase A/75/690; también la resolución 74/255 B de la Asamblea General.

general, les permite no someter sus controversias jurídicas a los tribunales nacionales⁵. En ese contexto, la controversias relacionadas con el empleo entre la administración y el personal de las organizaciones internacionales no suelen ser resueltas por tribunales nacionales; en lugar de ello, se espera de las organizaciones que proporcionen mecanismos de recurso apropiados y reparaciones efectivas al personal agraviado. La jurisprudencia de tribunales internacionales ha confirmado que, para las organizaciones internacionales, proporcionar un recurso adecuado a sus empleados no es algo optativo, sino una obligación.

6. **La justicia interna es un aspecto esencial de la eficacia organizativa.** En una opinión consultiva emitida el 13 de julio de 1954, la Corte Internacional de Justicia consideró, entre otras cosas, que el establecimiento de un tribunal era esencial para asegurar el buen funcionamiento de la Secretaría y atender a la consideración primordial que es la necesidad de garantizar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad⁶. La Asamblea General coincidió con ese punto de vista cuando estableció el nuevo sistema de justicia interna en 2009. Reconoció que un sistema transparente, imparcial y eficaz de administración de justicia era una condición necesaria para garantizar que el personal de las Naciones Unidas fuese tratado de manera equitativa y justa y que era un elemento importante para el éxito de la reforma de la gestión de los recursos humanos en la Organización⁷. De hecho, un sistema de justicia interna que funcione correctamente contribuye, entre otras cosas, a mantener la credibilidad y la eficiencia necesarias para que las organizaciones internacionales cumplan eficazmente sus mandatos.

7. **Derecho de apelación interna que es diferente, aunque complementario, del derecho de revisión judicial.** Los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa son un elemento esencial del sistema de justicia interna de las organizaciones internacionales. Este principio ha sido reiterado en la jurisprudencia arraigada del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del antiguo Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, que reafirmaron en repetidas ocasiones la función que desempeñaban para proteger los derechos de los funcionarios públicos internacionales en las controversias relacionadas con el empleo en todas las fases del proceso. En un fallo reciente, el Tribunal Administrativo de la OIT, citando jurisprudencia establecida, afirmó que el derecho a una apelación interna era una salvaguardia de la que gozaban los funcionarios públicos internacionales, además de su derecho a apelar ante una autoridad judicial. También afirmó que la existencia de un procedimiento interno de apelación permitía a la organización subsanar una omisión o rectificar un error, en caso necesario, así como modificar su postura antes de adoptar una decisión definitiva⁸.

8. **Modelos concurrentes en todo el sistema desde la reforma de la justicia interna en 2009.** Para una parte del sistema de las Naciones Unidas, la reforma de la justicia interna de 2009 transformó la forma de gestionar las controversias relacionadas con el empleo y marcó el inicio de una nueva era en la administración de justicia, concretamente para la Secretaría de las Naciones Unidas⁹ y las organizaciones que aplican su Estatuto y Reglamento del Personal¹⁰. Entre los principales cambios introducidos por la reforma figuraba el paso de un mecanismo interno de apelación basado en un examen administrativo y seguido de una revisión por pares basada en un comité, a una función profesionalizada de evaluación interna

⁵ Esas inmunidades suelen concederse a través de acuerdos constitutivos; entre otros, tratados bilaterales como los acuerdos con el país anfitrión, tratados multilaterales sobre prerrogativas e inmunidades, como la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas y la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, y legislación nacional, como la Ley del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Organizaciones Internacionales y la Ley de los Estados Unidos de América sobre las Inmunidades de las Organizaciones Internacionales.

⁶ *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1954*, pág. 57.

⁷ Resolución 59/283 de la Asamblea General, preámbulo.

⁸ Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, *P. v. ILO*, fallo núm. 4313, 24 de julio de 2020, consideración 3.

⁹ Puede consultarse la composición de la Secretaría de las Naciones Unidas en ST/SGB/2015/3.

¹⁰ En julio de 2021, eran las siguientes organizaciones participantes en la DCI: la UNCTAD, el PNUD, el PNUMA, el UNFPA, ONU-Hábitat, el ACNUR, el UNICEF, la UNOPS, la UNODC y ONU-Mujeres.

realizada por oficiales jurídicos y sujeta a apelación ante un órgano neutral (judicial) de primera instancia.

9. Este cambio de paradigma tenía por objeto aumentar la independencia, imparcialidad y transparencia del sistema¹¹. En el presente examen se estudiará si ha estado a la altura de las expectativas y se compararán los nuevos órganos creados por la reforma con la antigua configuración, especialmente teniendo en cuenta que el nuevo modelo no se utiliza fuera de la Secretaría de las Naciones Unidas. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular los organismos especializados, siguen utilizando versiones del modelo de revisión por pares que la Secretaría de las Naciones Unidas abandonó en 2009. En consecuencia, en el sistema de las Naciones Unidas continúan existiendo modelos concurrentes de mecanismos internos de apelación.

B. Propósito del examen

10. **Idoneidad de los modelos actuales de mecanismos internos de apelación.** La cuestión principal que se plantea en el presente examen es si los modelos actuales de mecanismos internos de apelación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ofrecen recursos adecuados, garantías procesales y confianza en cuanto a su capacidad para cumplir los objetivos establecidos por sus órganos legislativos y rectores en los marcos regulatorios aplicables, con arreglo a parámetros como la equidad, la integridad, la transparencia, la imparcialidad, la eficacia y la eficiencia.

11. El presente examen tiene por objeto formular los principios básicos de un mecanismo interno de apelación idóneo para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con miras a aumentar la eficiencia, la eficacia y la coherencia de los mecanismos, salvaguardar las garantías procesales del personal y determinar las esferas en las que cabría más coordinación y cooperación en todo el sistema.

C. Alcance y limitaciones del examen

12. **Examen a nivel de todo el sistema de los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa, tanto generales como específicos.** El presente examen se realizó a nivel de todo el sistema y abarcó todas las organizaciones participantes en la DCI, a saber, la Secretaría de las Naciones Unidas, los fondos y programas de las Naciones Unidas, otros órganos y entidades de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Cuatro organizaciones participantes en la DCI (la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)) no participaron plenamente en el examen, ya que se les aplican los mecanismos internos de apelación de la Secretaría de las Naciones Unidas. Por lo tanto, no se tratan en detalle en el presente informe. La Directora Ejecutiva del Centro de Comercio Internacional (ITC) indicó en una carta dirigida a la Presidencia de la DCI en relación con el programa de trabajo de la Dependencia para 2021 los exámenes en los que participaría plenamente el Centro y los que observaría, dado que el Centro aplicaba las normas y reglamentos de la Secretaría relativos, entre otras cosas, a los mecanismos internos de apelación a disposición del personal. Por lo tanto, el Centro no figura en el presente informe.

13. **Limitaciones.** Gran parte del examen se llevó a cabo durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Debido al particular momento en que se realizó el examen, se produjeron retrasos en la reunión de datos y el primer conjunto de entrevistas tuvo que realizarse exclusivamente por videoconferencia. Esto puede haber dificultado el acceso a algunos interlocutores, así como a su disposición a compartir información sensible, que podría haberse obtenido si la interacción hubiese tenido lugar en persona.

¹¹ Resolución 61/261 de la Asamblea General, preámbulo; véanse también las resoluciones de la Asamblea General 59/283, 62/228 y 63/253, y A/61/205.

14. Se examinaron todos los mecanismos internos de apelación formales pertinentes.

Se examinaron todos los modelos actuales de mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa, así como los procesos de recurso para cuestiones concretas, en las organizaciones participantes en la DCI. Para ello, se realizó un análisis comparativo de la configuración, el funcionamiento y los expedientes de los casos, en el que se analizaron sus principales ventajas e inconvenientes y se determinaron las buenas prácticas de cada organización y del sistema en su conjunto.

15. Consideración de los diferentes mandatos, estructuras orgánicas, normas y principios del derecho internacional aplicables y valores básicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

A los efectos del examen y para facilitar su utilización por las organizaciones participantes y los Estados Miembros, y tras tomar en consideración los mandatos, tamaños y financiación de las diferentes organizaciones, se hizo una distinción entre la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y los fondos y programas de las Naciones Unidas, por un lado, y los organismos especializados, el OIEA y otras entidades, como el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), por otro. En los casos en que las recomendaciones no se aplican por igual a todas las organizaciones que participaron en el examen, se ha señalado claramente.

16. En el examen no se incluyen la revisión judicial, la resolución informal de controversias ni las categorías de personal de no funcionarios.

Dada la considerable complejidad de los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa en sí mismos, la revisión judicial de las controversias relacionadas con el empleo y el funcionamiento de los procesos conexos en la fase contenciosa (es decir, el último nivel del proceso formal de administración de justicia)¹², se han excluido del examen los mecanismos de resolución informal de controversias, como la mediación, el *coaching*, el asesoramiento, la conciliación o la intervención de los directivos¹³, y las opciones de recurso disponibles para las categorías de personal de no funcionarios, como los consultores, los contratistas, los pasantes y otro personal asociado, que tienden a diferir de los mecanismos disponibles para el personal en aspectos importantes¹⁴.

D. Metodología

17. Método de análisis. El examen siguió un método en dos etapas consistente en: a) un análisis de la configuración actual de los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa desde la reforma de 2009 del sistema de administración de justicia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; y b) un análisis de la situación durante el período 2021-2022 en función de criterios como la objetividad, las debidas garantías, la competencia, la accesibilidad, la transparencia, la confidencialidad, la eficacia y la eficiencia.

18. Garantías éticas. Se tuvo debidamente en cuenta la protección de la confidencialidad de las partes interesadas que respondieron al cuestionario institucional y participaron en las entrevistas, así como la independencia profesional de los Inspectores. Al respecto, los Inspectores no están asociados ni relacionados de ninguna manera con ninguna organización ni entidad, ni tienen ningún interés financiero ni no financiero en la materia tratada en el presente informe; actuaron sin ninguna injerencia y con total independencia de las organizaciones participantes o de cualquier otra entidad gubernamental o no gubernamental.

19. Calendario y metodología. El examen se llevó a cabo entre julio de 2021 y diciembre de 2022 en todo el sistema y abarcó 27 organizaciones participantes en la DCI. La

¹² Véase, en particular, A/75/690, donde, entre otras cosas, se examinan los esfuerzos realizados en el pasado para hacer frente a los problemas que plantea la existencia de dos sistemas de tribunales para el régimen común de las Naciones Unidas y se exponen opciones para seguir trabajando en ese sentido.

¹³ Véase JIU/REP/2015/6.

¹⁴ Normalmente, algunas categorías de personal de no funcionarios tienen acceso a partes del proceso de justicia interna (por ejemplo, denunciar faltas de conducta o, en casos excepcionales, recurrir a los tribunales para determinados asuntos); sin embargo, para la mayoría de las reclamaciones relacionadas con contratos, la opción de recurso estándar es el arbitraje, con variaciones adicionales entre los marcos regulatorios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

metodología del examen se diseñó y aplicó de acuerdo con las normas internas y los procedimientos de trabajo de la DCI¹⁵. Los Inspectores emplearon una metodología de investigación mixta, que incluía métodos cualitativos y cuantitativos de reunión y análisis de datos, y recurrieron a múltiples fuentes, entre ellas:

- Un amplio examen documental y un análisis en profundidad de las políticas y los procedimientos relativos a los mecanismos internos de apelación, como los estatutos y reglamentos del personal de las organizaciones participantes en la DCI, los informes a los órganos legislativos y rectores de las organizaciones participantes, en particular los informes anuales del Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General sobre la administración de justicia, las decisiones de los órganos legislativos y rectores, y diversos informes, instrucciones administrativas y otras publicaciones pertinentes. Además, se analizaron detalladamente los datos contenidos en la documentación y demás información recibida y recopilada.
- Un cuestionario institucional enviado a 27 organizaciones participantes en la DCI.
- Entrevistas de seguimiento (basadas en los resultados del examen documental y el análisis de las respuestas al cuestionario institucional), celebradas con las organizaciones participantes en la DCI (en persona y a distancia).
- Entrevistas con otros representantes de la administración de justicia.

20. **Fuentes de datos utilizadas.** Los datos proceden, entre otros lugares, de las respuestas al cuestionario institucional, las notas de las entrevistas, las decisiones pertinentes, la documentación sobre los órganos legislativos y rectores, y la información adicional facilitada por las organizaciones participantes en la DCI. Los datos se sometieron a un análisis cuantitativo y cualitativo, y se realizó una triangulación y validación de la información obtenida.

21. **Entrevistas basadas en un cuestionario institucional.** Veintisiete organizaciones participantes en la DCI respondieron al cuestionario institucional y otras solicitudes de información de la DCI. Además, en el curso del examen se mantuvieron entrevistas con 140 personas de 23 organizaciones participantes en la DCI. Se celebraron reuniones presenciales con personal de organizaciones en Ammán, Nueva York, Roma y Viena; en todos los demás casos, las reuniones se celebraron a distancia por videoconferencia, debido a las restricciones impuestas a raíz de la pandemia de COVID-19.

22. En todas las organizaciones se entrevistó al personal de las oficinas o funciones siguientes: oficina ejecutiva; asuntos jurídicos; gestión de recursos humanos, incluidas las dependencias de conducta y disciplina; asistencia jurídica al personal u órganos equivalentes que prestan asesoramiento jurídico y servicios consultivos y de representación al personal en relación con los procedimientos de apelación y en la preparación de estos; secretarios de órganos de examen administrativo y de órganos especializados en determinadas materias; registros de los tribunales correspondientes; y representantes del personal.

23. Se enviaron solicitudes y comunicaciones de seguimiento por escrito a 13 organizaciones participantes en la DCI. La información y las opiniones recogidas a partir de las respuestas al cuestionario y las entrevistas se han tratado con el respeto habitual a la confidencialidad que observa la DCI.

24. **El presente informe contiene 7 recomendaciones formales, de las cuales 2 van dirigidas a los órganos legislativos y rectores y 5 a las jefaturas ejecutivas de las organizaciones participantes en la DCI.** La aplicación oportuna y eficaz de las recomendaciones dirigidas a las jefaturas ejecutivas se vería ampliamente facilitada si contara con el apoyo explícito de los órganos legislativos y rectores, así como un seguimiento junto con dichas jefaturas ejecutivas para verificar su aplicación. Las recomendaciones formales se completan con 25 recomendaciones informales, que se indican en negrita en el informe, como sugerencias para efectuar nuevas mejoras.

25. **Revisión por pares y control de calidad internos.** Se preparó un proyecto de informe sobre la base de la información recogida mediante el examen documental, las

¹⁵ Véanse A/51/34, anexo I; y A/68/34, anexo VII.

respuestas al cuestionario y las entrevistas. De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la Dependencia Común de Inspección y a efectos de aseguramiento de la calidad, el proyecto de informe se sometió a una revisión por pares interna para obtener comentarios de todos los Inspectores de la DCI con el fin de someter las recomendaciones a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia. A continuación, el informe revisado se distribuyó a las organizaciones examinadas para que corrigieran posibles datos erróneos y formularan observaciones sobre los resultados, las conclusiones y las recomendaciones. El informe se finalizó teniendo en cuenta los comentarios recibidos.

26. **Medidas de seguimiento.** Para facilitar la utilización del informe, así como la aplicación de las recomendaciones y su seguimiento, en el anexo VI se indica si el informe se está presentando a los órganos rectores y legislativos y a las jefaturas ejecutivas de las organizaciones examinadas para que adopten medidas o con fines meramente informativos.

27. **Agradecimientos.** Los Inspectores desean expresar su sincero agradecimiento a todos los representantes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de otros organismos y entidades que colaboraron en la preparación del presente informe, en particular a los que participaron en las entrevistas y respondieron a los cuestionarios y otras solicitudes de información, y de este modo compartieron de buen grado sus conocimientos y experiencia.

E. Principales términos y definiciones

28. Los términos que figuran a continuación se utilizan en el contexto del presente examen.

29. **Mecanismo interno de apelación:** todo proceso interno de recurso formal a disposición del personal sobre cuestiones relacionadas con el empleo.

30. **Órgano de revisión por pares:** órgano interno de apelación compuesto normalmente por funcionarios, o pares, nombrados para actuar conjuntamente como instancia adicional de revisión en cuestiones relacionadas con el empleo. Tradicionalmente, el órgano de revisión por pares asesora a la jefatura ejecutiva de la organización o a un alto funcionario con autoridad delegada, mediante recomendaciones (por ejemplo, sobre las medidas que deben tomarse o sobre si se debe mantener o revocar una decisión).

31. **Proceso de recurso especializado (o específico para un tema):** mecanismo interno de apelación formal a disposición del personal para impugnar cuestiones relacionadas con el empleo específicas para las que el procedimiento correspondiente difiere del proceso de apelación estándar (por ejemplo, mediante la remisión a un organismo especializado o técnico). El resultado de un proceso de recurso especializado puede ser en sí mismo objeto de apelación en virtud del mecanismo de apelación estándar o el proceso puede ser la última etapa obligatoria antes de una revisión judicial (por ejemplo, impugnación del desempeño profesional, medida disciplinaria, examen por una junta médica).

32. **Proceso de apelación estándar:** mecanismo interno de apelación formal que no está sujeto a un proceso de recurso especializado. Una apelación interna estándar suele incluir una evaluación interna, o un examen administrativo o equivalente, y un proceso de revisión de uno o varios niveles; es una etapa procesal obligatoria previa a la revisión judicial por un tribunal administrativo.

II. Marcos regulatorios

A. Modalidades de justicia interna

33. **Factores constitucionales y jurisdiccionales que afectan al marco regulatorio de una organización.** Los estatutos y reglamentos del personal de una organización proporcionan el contexto regulatorio general en el que operan los mecanismos internos de apelación. Las normas que se aplican y el tipo de mecanismo de apelación que sigue una organización en consecuencia vienen determinados por dos factores principales relacionados con el contexto regulatorio general de la organización: la “constitución” de la propia organización y la competencia del tribunal administrativo al que está sujeta.

34. **Condición jurídica de la organización.** La “constitución”, o instrumento fundacional, de una organización determina si se clasifica como entidad de la Secretaría de las Naciones Unidas o los fondos y programas de las Naciones Unidas, que se administran por separado, o como organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas. Por lo tanto, la constitución también determina la configuración de la justicia interna de la organización. La Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y sus fondos y programas administrados separadamente se rigen, al más alto nivel regulatorio, por la Carta de las Naciones Unidas y su personal está sujeto al Estatuto del Personal aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y al Reglamento del Personal establecido por el Secretario General. Los organismos especializados se crean en virtud de un tratado o acuerdo intergubernamental independiente y su personal está sujeto a sus propios estatutos y reglamentos.

35. **Uniformidad frente a diversidad en la configuración de la justicia interna.** Las cuestiones relacionadas con el empleo del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y los fondos y programas administrados por separado, en concreto de la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el PNUMA, el UNFPA, ONU-Hábitat, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el UNICEF, la UNODC, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), que son organizaciones participantes en la DCI, así como el ITC, están sujetas a un marco regulatorio relativamente uniforme, en particular en lo que respecta a los mecanismos internos de apelación estándar (a diferencia de sus mecanismos de recurso especializados). En cambio, el panorama regulatorio para el personal de los organismos especializados y del OIEA es más diverso, ya que cada organismo sigue su propio conjunto de estatutos y reglamentos del personal y políticas de recursos humanos, a pesar de las importantes similitudes conceptuales entre los organismos en lo que respecta a su arquitectura de justicia interna.

36. **Entidades afiliadas a la Secretaría de las Naciones Unidas frente a fondos y programas.** Algunas organizaciones se ajustan plenamente al marco regulatorio de la Secretaría de las Naciones Unidas y aplican no solo el Estatuto y Reglamento del Personal de esta última, sino también sus publicaciones administrativas generales sin adaptaciones específicas. Forman parte de este grupo las organizaciones participantes en la DCI siguientes: la UNCTAD, el PNUMA y ONU-Hábitat. La UNODC (una oficina de la Secretaría de las Naciones Unidas) y el ITC (un organismo conjunto de las Naciones Unidas y la OMC) también aplican el marco de políticas de recursos humanos de las Naciones Unidas, con algunas variaciones específicas aprobadas en virtud de su autoridad delegada respectiva. Los fondos y programas de las Naciones Unidas (excepto el PMA) aplican el Estatuto y Reglamento del Personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, así como determinadas publicaciones administrativas (principalmente los boletines del Secretario General que hacen expresamente extensiva su aplicación a los fondos y programas, como se indica en las disposiciones introductorias de los boletines respectivos), pero por lo demás han aprobado sus propias políticas de recursos humanos e instrucciones internas, incluso en materias de justicia interna; se trata del PNUD, el UNFPA, el ACNUR, el UNICEF, la UNOPS y ONU-Mujeres.

37. **Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.** El UNRWA representa una excepción en varios aspectos. Su instrumento constitutivo, la resolución 302 (IV) de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1949, dispone que el personal sea nombrado “con arreglo a las disposiciones de carácter general adoptadas de común acuerdo con el Secretario General, en las cuales se incluirán las disposiciones del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas que a juicio del Director [del UNRWA] y del Secretario General sean aplicables”, lo que sitúa al Organismo bajo un régimen regulatorio peculiar que responde de manera general ante la Asamblea General. Como consecuencia, el UNRWA aprobó su propio reglamento y estatuto del personal, con un conjunto aplicable al personal internacional y otro al personal de zona (local). Desde 2007, el Organismo cuenta con su propio tribunal de primera instancia: el Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA. El Organismo cuenta con dos cuadros de personal: la mayoría son personal de zona (local) (28.144 personas a 1 de enero de 2022) y un reducido número son personal internacional (192 personas a 1 de enero de 2022). Ambos cuadros de personal tienen derecho a apelar las decisiones administrativas, primero internamente, ante el Tribunal Contencioso-Administrativo del Organismo, y después ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. El UNRWA es la única organización del sistema de las Naciones Unidas en la que los beneficiarios de su ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo son también funcionarios (personal de zona) de la organización.

38. **Programa Mundial de Alimentos.** Otra excepción entre los fondos y programas de las Naciones Unidas es el PMA, un programa autónomo subsidiario conjunto de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). De conformidad con su instrumento fundacional, el PMA aplica el estatuto y reglamento del personal de la FAO, que es un organismo especializado. Sin embargo, para algunas cuestiones de recursos humanos, el PMA ha ejercido su autoridad para aprobar un “reglamento especial” (equivalente en la jerarquía de las normas al reglamento del personal de la FAO) de acuerdo con el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO, que se aplican únicamente al PMA. También ha promulgado varias publicaciones administrativas, entre otras cosas sobre aspectos del proceso de justicia interna.

39. **Los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa Mundial de Alimentos son únicos.** En varios aspectos, los mecanismos vigentes en la FAO y el PMA son únicos en lo que respecta a su marco regulatorio, la decisión final sobre las apelaciones internas y las personas que pueden presidir el órgano de revisión por pares. El PMA no solo aplica el estatuto y reglamento del personal de la FAO, sino que también utiliza el Comité de Apelaciones de la FAO como mecanismo interno de apelación de primera instancia para las apelaciones estándar. Mientras que la etapa de examen administrativo corre a cargo de las respectivas jefaturas ejecutivas de la FAO y el PMA, bajo cuya autoridad se adoptó originalmente la decisión impugnada, la decisión final sobre todas las apelaciones corresponde exclusivamente al Director General de la FAO, previa recomendación del Comité de Apelaciones de la Organización (tanto para el personal del PMA como de la propia FAO). El Director General de la FAO toma la decisión final sobre las apelaciones del personal del PMA contra las decisiones administrativas adoptadas por el Director Ejecutivo del PMA, previa consulta con este. Además, el Comité de Apelaciones de la FAO está presidido por una Presidencia externa (es decir, alguien que no es miembro del personal). Tradicionalmente, esta función ha sido desempeñada por un representante de un Estado miembro designado por el Consejo de la FAO, que actúa a título personal. Esta práctica se viene aplicando sistemáticamente desde 1948 y es única en todas las organizaciones examinadas.

40. En el curso del examen, se expresó preocupación por el poder de decisión final del Director General de la FAO sobre las apelaciones del personal del PMA. Dado el importante crecimiento del PMA en cuanto a personal, operaciones y presupuesto desde su creación hace más de 60 años, los Inspectores se preguntan si la configuración actual sigue siendo adecuada o si necesita ajustes.

41. **Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida.** Al igual que el PMA, por razones históricas vinculadas a su creación como programa conjunto y copatrocinado de las Naciones Unidas, ONUSIDA aplica el estatuto y reglamento del personal de una de sus organizaciones copatrocinadoras originales, la Organización Mundial

de la Salud (OMS), que es ella misma un organismo especializado. Además, ONUSIDA utiliza los mecanismos internos de apelación estándar de la OMS, además de adaptaciones codificadas por separado (en la terminología utilizada por ONUSIDA) para reflejar las especificidades de la organización, cuando es necesario.

42. **Panorama diverso entre los organismos especializados, incluidas especificidades particulares.** A diferencia de la uniformidad relativa que existe entre la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y sus fondos y programas, los marcos regulatorios de los organismos especializados se caracterizan por una diversidad considerable. Los marcos pueden matizarse aún más por las características especiales presentes en algunas organizaciones concretas. Una de esas especificidades se aplica en el caso de la OIT¹⁶, la única organización del sistema de las Naciones Unidas con una estructura tripartita. En la OIT, la negociación colectiva es un principio básico de sus relaciones entre el personal y la dirección. Varios convenios colectivos han conducido a que se aprueben normas que el Consejo de Administración de la OIT ha incorporado al Estatuto del Personal de la OIT. Los convenios colectivos pertinentes han contribuido a configurar partes importantes de los mecanismos internos de apelación de la OIT y, como tales, son también fuentes de derecho aplicable.

43. **Instrumentos regulatorios relativos a mecanismos de recurso especializados.** Aprovechando el amplio margen de autoridad reguladora que conceden a las jefaturas ejecutivas los órganos legislativos y rectores, algunas organizaciones han ejercido su discrecionalidad para establecer diversos mecanismos de recurso especializados para cuestiones concretas (por ejemplo, controversias relativas al desempeño profesional del personal, la reclasificación de puestos y las determinaciones médicas).

B. Requisitos para la competencia de los tribunales sobre los mecanismos internos de apelación

44. **Requisitos estatutarios.** El segundo factor clave que determina el tipo de mecanismo interno de apelación utilizado por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se deriva del tribunal administrativo competente para resolver sus controversias. Más concretamente, los estatutos de los tribunales respectivos imponen determinados requisitos en cuanto a los mecanismos internos y la forma en que puede participar en el proceso judicial el personal. Esos requisitos deben cumplirse en cada caso concreto antes de que un tribunal pueda examinar una controversia que se le haya sometido para que la resuelva y, por tanto, para que el funcionario pueda acceder a la justicia. Esto presupone que los propios mecanismos de apelación en la fase precontenciosa sean compatibles con el estatuto del tribunal respectivo y cumplan sus requisitos. Por lo tanto, como parte del marco regulatorio general de una organización, es importante tener en cuenta la competencia del tribunal bajo la que se encuentra y los requisitos que deben cumplir sus mecanismos de apelación en la fase precontenciosa.

45. **Dos sistemas jurisdiccionales principales en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.** Salvo el UNRWA, que dispone de su propio tribunal contencioso-administrativo, todas las demás organizaciones examinadas se adhieren a uno de los dos sistemas de tribunales a su disposición, a saber, el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y el sistema judicial en dos niveles compuesto por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (véase la fig. I).

¹⁶ En el presente examen no se ha tenido en cuenta el Centro Internacional de Formación de la OIT.

Figura I
Competencia de los tribunales administrativos

Organización participante en la DCI		TCANU	TANU	Tribunal Administrativo de la OIT
Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas	Secretaría de las Naciones Unidas, UNCTAD, PNUMA, ONU-Hábitat, UNODC	x	x	
Fondos y programas	PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNOPS, ONU-Mujeres	x	x	
	UNRWA	Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA	x	
	PMA			x
Otras entidades	ITC	x	x	
	ONUSIDA			x
Organismos especializados y OIEA	FAO, OIT, UIT, UNESCO, ONUDI, OMT, OMPI, OMS, OIEA			x
	OACI, OMI, UPU		x	
	OMM	x	x	

Fuente: Elaborado por la DCI.

46. **Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.** El Tribunal Administrativo de la OIT ejerce su competencia sobre la mayoría de los organismos especializados, así como sobre otras organizaciones internacionales (pero no necesariamente intergubernamentales)¹⁷ que han aceptado someterse a su estatuto. A 1 de noviembre de 2022, 11 organizaciones participantes en la DCI (a saber, 9 organismos especializados, el PMA¹⁸ y ONUSIDA¹⁹) estaban sujetas a la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT como única instancia judicial para la resolución de controversias relacionadas con el empleo.

47. **Sistema de justicia de dos niveles compuesto por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.** El segundo sistema jurisdiccional utilizado por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase la fig. I) es el sistema judicial de dos niveles compuesto por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como primera instancia y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas como instancia de apelación. Los dos tribunales sustituyeron al antiguo Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, suprimido el 31 de diciembre de 2009. En su lugar, la Asamblea General de las Naciones Unidas instituyó un sistema de revisión judicial de dos niveles²⁰.

48. Los dos tribunales entraron en funcionamiento el 1 de julio de 2009 y constituyen las instancias de revisión judicial previstas para las controversias relacionadas con el empleo en

¹⁷ Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. II, párr. 5, y anexo.

¹⁸ El Tribunal Administrativo de la OIT es competente para el PMA debido a que el Programa aplica el estatuto y reglamento del personal de la FAO y los mecanismos internos de apelación de la FAO.

¹⁹ El Tribunal Administrativo de la OIT es competente para el ONUSIDA debido a que el Programa aplica el estatuto y reglamento del personal de la OMS y los mecanismos internos de apelación de la OMS.

²⁰ Véanse las resoluciones de la Asamblea General 61/261, 62/228 y 63/253.

la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y los fondos y programas (excepto el PMA y el UNRWA). Este último tiene su propio Tribunal Contencioso-Administrativo de primera instancia y utiliza el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas como tribunal de segunda instancia. De las organizaciones participantes en la DCI, cuatro organismos especializados, a saber, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Unión Postal Universal (UPU) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) han aceptado la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas como instancia de apelación; la OMM también ha aceptado la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como primera instancia.

1. Admisibilidad

49. **Condiciones de admisibilidad.** El presente examen constató que una de las diferencias en los estatutos de los tribunales que influyen en la capacidad del personal para interponer eficazmente sus apelaciones se refiere a la admisibilidad de las mismas. Los requisitos que determinan si una apelación es admisible por un tribunal que ejerce su competencia suelen incluir: legitimación (es decir, quién o qué categorías de personal pueden acceder al tribunal); plazo (es decir, el período de tiempo en el que debe presentarse una apelación); si el asunto es apelable (es decir, si el tribunal es competente para conocer y pronunciarse sobre ese tipo de controversia); y otros requisitos generales, entre otros requisitos de procedimiento, como el agotamiento de los recursos disponibles a nivel interno, y si está conociendo también de la apelación una instancia externa o si existe un arreglo válido (normalmente por convenio o por mandato de un documento legislativo del órgano rector de la organización) que remita la controversia al tribunal respectivo. Las condiciones de admisibilidad son similares, aunque no idénticas, para todos los tribunales del sistema de las Naciones Unidas²¹.

2. ¿Qué constituye un asunto apelable?

50. **Exigencia de una “decisión administrativa”.** Otra diferencia radica en el modo en que se define el ámbito general de competencia de los tribunales en sus estatutos. El Tribunal Administrativo de la OIT es competente para conocer de cualquier demanda sobre el incumplimiento, de fondo o de forma, de las disposiciones que rijan el nombramiento de los funcionarios y de las disposiciones del estatuto del personal que sean aplicables al caso, respecto de la OIT o de cualquier otra organización internacional que reúna los criterios establecidos en el anexo de su estatuto²². Los tribunales de primera instancia de las Naciones Unidas (el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA) son competentes para resolver las apelaciones interpuestas contra “una decisión administrativa por presunto incumplimiento de las condiciones de servicio o del contrato de empleo”²³. Sin embargo, los estatutos de los tribunales de las Naciones Unidas no definen lo que constituye una decisión o asunto administrativos apelables, y el estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT solo hace

²¹ Si bien el Tribunal Administrativo de la OIT no publica estadísticas sobre los resultados de las causas que se han resuelto, sobre la base de los fallos publicados en el sitio web del tribunal, la DCI constató que, en promedio, solo alrededor del 19 % de las causas resueltas entre 2018 y 2021 y que involucraban a organizaciones participantes en la DCI fueron desestimadas por no cumplir las condiciones de admisibilidad, incluido, entre otros, el hecho de que el asunto no fuera apelable. Alrededor del 30 % fueron desestimadas por la misma razón durante el mismo periodo por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (véanse A/77/156, fig. III (pág. 12), y las figuras tituladas “Resultado de las demandas resueltas” en A/76/99, A/75/162, A/74/172, A/73/217, etc.), y el 31 % por el Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA (véase Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, Informe de actividades 2021, gráfico 7 (pág. 6)). Los problemas generales de admisibilidad parecían ser más pronunciados con respecto a las organizaciones bajo la competencia de los tribunales de las Naciones Unidas.

²² Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. II, párrs. 1 y 5.

²³ Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 2, párr. 1 a); y Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, art. 2, párr. 1 a).

referencia a que la decisión que se impugna sea una decisión definitiva en el contexto de un proceso interno antes de que el tribunal conozca de la apelación²⁴.

51. Aunque la jurisprudencia de todos los tribunales está firmemente asentada y es en gran medida coherente con respecto a lo que constituye un asunto apelable²⁵, los Inspectores constataron que algunas de las apelaciones fracasaron, en particular en la fase contenciosa, porque no se pudo determinar que hubiera una decisión administrativa explícita apelable.

3. Agotamiento de los recursos internos

52. **Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.** Directamente relacionado con la disponibilidad y la naturaleza de los mecanismos internos de apelación está el requisito de agotar los recursos internos disponibles antes de proceder a buscar reparación externa ante un tribunal. El principio se refleja en los estatutos de todos los tribunales, pero se articula de forma diferente en cada uno de ellos, lo que puede haber creado inadvertidamente una cierta incertidumbre sobre los requisitos procesales para interponer una apelación. El estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT no define ni dicta el tipo de proceso interno a que debe haberse sometido el demandante, sino que establece que la apelación solo será admisible “si el interesado ha agotado los demás recursos que le ofrece el estatuto del personal”²⁶. Esta formulación ofrece flexibilidad para que se establezcan diversos mecanismos a nivel interno, al tiempo que es inequívoca sobre el hecho de que, sea cual sea el proceso interno disponible, es un requisito previo de procedimiento para que se dé curso a una apelación formal.

53. **Tribunales de las Naciones Unidas.** El Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas exige que el demandante haya “presentado previamente la decisión administrativa impugnada a evaluación interna, cuando se requiera”²⁷. No hay ninguna otra mención más genérica al agotamiento de los recursos internos en el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, ni en el Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. En teoría, la referencia a un tipo concreto de proceso interno no debería suponer un problema, ya que se entiende que la formulación abarca todos los asuntos y procesos que no estén explícitamente excluidos de ella.

54. Sin embargo, el examen detectó esferas en las que este texto regulatorio aparentemente irrefutable puede dar lugar a inseguridad jurídica. Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas²⁸, determinados aspectos de los asuntos que generalmente están exentos de evaluación interna pueden seguir estando sujetos a ella (por ejemplo, las cuestiones relacionadas con indemnizaciones, que normalmente se deciden sobre la base del asesoramiento de un órgano técnico). Estas causas pueden ser desestimadas como no admisibles por los tribunales porque el requisito de agotamiento de los recursos internos disponibles puede no haber quedado claro para el funcionario y, en consecuencia, no se haya cumplido.

55. Para los profanos, en particular, los márgenes de estos asuntos no siempre son obvios y pueden llevar a que se desestimen causas por falta de claridad en el marco regulatorio. Dado que la causa puede parecer sencilla a primera vista, es posible que el funcionario ni siquiera se percate de la posible necesidad de asesoramiento jurídico especializado sobre el asunto. Sobre la base de estas conclusiones, **los Inspectores sugieren que las organizaciones examinen sus marcos regulatorios para aclarar cuáles son las causas que exigen que se agoten los recursos internos formales para que el tribunal competente considere admisible una apelación, y que en cada decisión administrativa escrita se advierta**

²⁴ Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. VII, párr. 1.

²⁵ Véanse, por ejemplo, Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, *Andronov*, sentencia núm. 1157, 30 de enero de 2004; Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, *Andati-Amwayi*, sentencia núm. 2010-UNAT-058; y Tribunal Administrativo de la OIT, *Iverus v. European Patent Organisation*, fallo núm. 533, 18 de noviembre de 1982, consideración 3.

²⁶ Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. VII, párr. 1.

²⁷ Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 8, párr. 1 c).

²⁸ Véanse, por ejemplo, Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, *James*, sentencia núm. 2015 UNAT-600; *Dahan*, sentencia núm. 2018-UNAT-861; y *Kollie*, sentencia núm. 2021-UNAT-1138.

específicamente la vía de recurso aplicable, en caso de que el funcionario interesado desee impugnar la decisión.

56. **Tribunal Contencioso-Administrativo del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.** El estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA supedita la admisibilidad de las apelaciones a que el demandante haya presentado previamente la decisión administrativa impugnada a un proceso equivalente a la evaluación interna, el examen de la decisión²⁹. No hay excepciones al requisito del examen de la decisión con arreglo al estatuto y reglamento del personal del UNRWA. Incluso en cuestiones disciplinarias y decisiones adoptadas de resultados de un examen realizado por los órganos consultivos pertinentes, antes de acudir al tribunal siempre debe presentarse una apelación para que se lleve a cabo el examen de la decisión. Con este método se eliminan las ambigüedades sobre las etapas procesales necesarias, ya que todos los asuntos litigiosos siguen el mismo proceso.

4. Necesidad de un proceso neutral en primera instancia

57. **Condición previa para la revisión en apelación por el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.** Como instancia de apelación, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas únicamente puede resolver las causas basadas en un conjunto estrecho de motivos de apelación que son de su competencia. Esta competencia se limita a revisar los errores cometidos por un órgano de primera instancia en relación con cuestiones de derecho, de hecho o de procedimiento, o si la primera instancia se ha extralimitado de su jurisdicción o competencia o no ha ejercido la competencia de que está investida³⁰. Esta limitación impone mayores exigencias al órgano que realiza el examen en la fase de apelación anterior. En consecuencia, el Tribunal fue diseñado de modo que se basara en las conclusiones de un mecanismo de primera instancia equivalente al proceso judicial llevado a cabo por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, el mecanismo de primera instancia por defecto sobre el que se encomendó al Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas que actuara como instancia de apelación en el marco de la reforma de la justicia interna aprobada por la Asamblea General en 2009. Además, en el Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas figura una cláusula que le permite desempeñar sus funciones de apelación con respecto a un organismo, organización o entidad que no utilice el TCANU solo a condición de que exista en ellos “un proceso neutral de primera instancia que incluya actuaciones escritas y una decisión por escrito en que se indiquen las razones, los hechos y los fundamentos de derecho³¹”.

58. **No existe una condición comparable en el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.** No existe una condición comparable en el contexto del Tribunal Administrativo de la OIT. La competencia del Tribunal Administrativo de la OIT ha abarcado tradicionalmente un grupo no homogéneo de organizaciones desde 1998, cuando el Tribunal abrió su estatuto a las organizaciones internacionales, tuvieran o no carácter intergubernamental³². Al ser la única instancia judicial para las organizaciones sometidas a su competencia, el Tribunal también está menos limitado en su revisión del resultado de los procesos de primera instancia. Por lo tanto, su estatuto no establece requisitos específicos para la configuración de tales procesos. Aunque los requisitos estándar de objetividad, debidas garantías y otras salvaguardias procesales y jurídicas se aplican de la misma manera que en otros tribunales administrativos y se han invocado sistemáticamente en la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT, en este tribunal no existe un requisito explícito de un proceso neutral en primera instancia en el sentido específico empleado por el Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

59. **Contribución decisiva de los órganos de revisión por pares reconocidos por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.** La jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT ha reconocido la contribución decisiva de los órganos de revisión por pares que desempeñan las funciones de órganos judiciales de

²⁹ Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, art. 8, párr. 1 c).

³⁰ Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 2, párr. 1.

³¹ *Ibid.*, art. 2, párr. 10.

³² Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. II, párr. 5, y anexo.

cuasiprimera instancia, lo que ha permitido al Tribunal funcionar como un tribunal de cuasiapelación. En ese sentido, el Tribunal consideró que los procedimientos internos de apelación desempeñan una función fundamental en la resolución de las controversias, debido a las garantías de objetividad derivadas de la composición de los órganos de apelación y a su amplio conocimiento del funcionamiento de la organización. También consideró que una de las principales justificaciones del carácter obligatorio de ese procedimiento era permitir al tribunal, en caso de que finalmente se interponga una demanda, tener ante sí los hechos comprobados, los elementos de información o la evaluación resultantes de las deliberaciones de los órganos de apelación, especialmente de aquellos entre cuyos miembros hay representantes tanto del personal como de la dirección, como suele ser el caso³³.

³³ Tribunal Administrativo de la OIT, *P. v. ILO*, fallo núm. 4313, 22 de junio de 2020, consideración 3; véase también *G. (No. 2) v. UPU*, fallo núm. 3732, 27 de octubre de 2016, consideración 2.

III. Funcionamiento de los mecanismos internos de apelación estándar

60. **Dos modelos de mecanismos internos de apelación.** En el sistema de las Naciones Unidas existen actualmente dos modelos de mecanismos internos de apelación estándar: el de la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y sus fondos y programas administrados por separado (excepto el PMA), y el modelo utilizado por los organismos especializados. Ambos modelos implican un proceso en tres etapas que comprende fases de un examen administrativo interno y una revisión judicial externa, aunque distribuidas de forma diferente entre las organizaciones. La mayoría de los organismos especializados gestionan internamente dos etapas del proceso, mientras que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas proceden a una revisión judicial independiente inmediatamente después de la primera etapa del examen interno. Aunque la mayoría de las organizaciones suelen seguir uno u otro modelo en la configuración de sus mecanismos de apelación estándar, existen excepciones y variaciones en ambos lados, que se analizan con más detalle a continuación.

Figura II

Configuración del proceso de apelación formal estándar en las organizaciones participantes en la DCI

	Dos fases administrativas		Una fase administrativa		
	Primera fase Examen administrativo (14)	Segunda fase Revisión por pares (14)	Evaluación interna (14)		
Interno (proceso administrativo)	FAO, OIEA, OACI, OIT, UIT, ONUSIDA, UNESCO, ONUDI, UNRWA, OMT, UPU, PMA, OMPI, OMS	FAO, OIEA, OACI, OIT, OMI, UIT, ONUSIDA, UNESCO, ONUDI, OMT, UPU, PMA, OMPI, OMS	Secretaría de las Naciones Unidas, UNCTAD, PNUMA, ONU-Hábitat, UNODC, ITC, PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNOPS, ONU-Mujeres, OMM, OMI		
	Revisión judicial única		Revisión judicial de dos niveles		
	Tribunal Administrativo de la OIT (11)	TANU (3)	Primera instancia		Segunda instancia
			Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA (1)	TCANU (13)	TANU (14)
Externo (proceso judicial)	FAO, OIEA, OIT, UIT, ONUSIDA, UNESCO, ONUDI, OMT, PMA, OMPI, OMS	OACI, OMI, UPU	UNRWA	Secretaría de las Naciones Unidas, UNCTAD, PNUMA, ONU-Hábitat, UNODC, ITC, PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNOPS, ONU-Mujeres, OMM	Secretaría de las Naciones Unidas, UNCTAD, PNUMA, ONU-Hábitat, UNODC, ITC, PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNOPS, UNRWA, ONU-Mujeres, OMM

Fuente: Elaborado por la DCI.

61. **Reconsideración interna como primera etapa del procedimiento.** En todas las organizaciones participantes en la DCI (véase la fig. II), la primera etapa del procedimiento es una solicitud presentada por el funcionario a la administración de la organización empleadora para que se reconsidere una decisión administrativa. A continuación, la administración reevalúa la decisión adoptada y, como resultado, puede revocarla o modificarla, tantear vías de resolución informal o confirmar que la decisión se adoptó de conformidad con la normativa aplicable y, por tanto, mantenerla.

62. **Evaluación interna en la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y los fondos y programas administrados por separado (excepto el Programa Mundial de Alimentos).** En estas organizaciones, la etapa inicial que lleva a cabo el responsable original de la decisión, u otra persona en su nombre, se denomina evaluación interna. En la mayoría de los organismos especializados (excepto la OACI, la OMI, la UPU y la OMM) y el OIEA, así como en ONUSIDA y el PMA, la fase inicial del proceso de apelación es un examen administrativo. Tanto la evaluación interna como el examen administrativo son etapas obligatorias sin las cuales, por lo general, no se permite ninguna apelación posterior, ya sea ante un órgano de revisión por pares interno o ante una instancia judicial externa. En todas las organizaciones examinadas, esta etapa inicial es de carácter administrativo, con independencia de que la lleven a cabo especialistas jurídicos o administrativos.

63. **Evaluación interna seguida de una revisión judicial en dos etapas.** En las organizaciones en las que las decisiones administrativas se someten a una evaluación interna, el personal que no esté satisfecho con el resultado puede recurrir directamente en apelación ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, un tribunal administrativo de primera instancia compuesto por magistrados capacitados. Si no queda satisfecho con la resolución dictada por el Tribunal Contencioso-Administrativo, el funcionario interesado podrá apelarla ante la segunda y última instancia, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Tanto el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas son externos e independientes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y, juntos, forman el sistema de revisión judicial de dos niveles introducido por la reforma integral del sistema de administración de justicia en 2009.

64. **Revisión por pares en la mayoría de los organismos especializados, el Programa Mundial de Alimentos y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida después del examen administrativo y antes de la revisión judicial única.** En las organizaciones en las que la fase inicial del proceso de apelación consiste en un examen administrativo en lugar de una evaluación interna, la segunda etapa del procedimiento también es interna a la organización, y normalmente consiste en una revisión por pares realizada por un órgano mixto compuesto por miembros del personal, o pares del recurrente, que son designados conjuntamente por la dirección y el personal. El proceso de revisión por pares tiene carácter consultivo y culmina con una recomendación más que con una decisión o fallo. Una vez que ha concluido el proceso de revisión por pares y la jefatura ejecutiva de la organización en cuestión ha tomado una decisión definitiva sobre la base de la recomendación del órgano de revisión por pares, el funcionario puede proceder a la tercera y última etapa del proceso, si es necesario, y solicitar una revisión judicial externa por parte de un tribunal administrativo de instancia única (para la mayoría de las organizaciones mencionadas se trata del Tribunal Administrativo de la OIT).

65. **Organización de Aviación Civil Internacional y Organización Marítima Internacional.** Desde su creación, la OACI optó por aceptar el Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, para el proceso interno de apelación en la fase precontenciosa, la organización decidió aplicar un examen administrativo seguido de una revisión por pares, para lo que creó una Junta de Apelación. Lo mismo se aplica a la OMI. Esta organización también eligió la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, desde su creación, y gestiona las apelaciones internas en la fase precontenciosa a través de una Junta de Apelaciones. En el momento del presente examen, ambas organizaciones estaban revisando la configuración administrativa y organizativa de sus procesos internos de apelación para adaptarlos a las decisiones recientes del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, que exigen que las organizaciones establezcan un

proceso judicial neutral de primera instancia para que el Tribunal pueda considerar admisibles las apelaciones del personal.

66. **Organización Meteorológica Mundial y Unión Postal Universal.** La OMM decidió adherirse al Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en 2017. Esta decisión exigió una revisión considerable de los procesos internos de apelación de la organización para adaptarlos a las disposiciones del Estatuto del Tribunal. En ese contexto, en 2020, la OMM decidió adherirse al Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas e introducir una evaluación interna como primera etapa de su procedimiento de apelación. Por lo tanto, la OMM también se adhiere al sistema judicial de dos niveles aplicado por la Secretaría de las Naciones Unidas y la mayoría de los fondos y programas. En 2020, la UPU adoptó la decisión de adherirse al Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, que entró en vigor en mayo de 2021. En febrero de 2022, la UPU terminó de introducir los cambios necesarios en la configuración administrativa y organizativa de su proceso interno de apelación en la fase precontenciosa, tal y como exigía el Tribunal.

67. **Proceso en tres etapas que equilibra el examen administrativo interno y la revisión judicial externa.** La configuración general de los mecanismos de apelación puede resumirse como un proceso en tres etapas que implica una etapa administrativa interna y dos revisiones judiciales externas o dos etapas administrativas internas, incluida una revisión por pares por parte de un órgano mixto de la organización, y una revisión judicial externa por parte de un tribunal administrativo. A continuación se describen sus particularidades.

A. Exámenes administrativos

1. Configuración y competencias

68. **Los departamentos de recursos humanos suelen encargarse de los exámenes administrativos.** En 10 de las 14 organizaciones participantes en la DCI que llevan a cabo exámenes administrativos como primera etapa de sus procesos de apelación estándar, esta etapa la gestiona el departamento de recursos humanos³⁴ por cuenta de la jefatura ejecutiva de la organización respectiva, en cuyo nombre toman las decisiones autoridades delegadas, con o sin la participación de las oficinas jurídicas a título meramente consultivo. Las organizaciones en las que las oficinas jurídicas gestionaban esta fase del proceso eran excepciones; en el momento del presente examen eran la FAO, la OACI, el PMA y la OMPI.

69. **Dependencias especializadas en derecho o políticas administrativas dentro de los departamentos de recursos humanos.** La OMS y ONUSIDA han creado sendas dependencias especializadas compuestas por expertos en derecho administrativo encargados de llevar a cabo el examen administrativo (y de defender a la administración en el posterior proceso de revisión por pares). A continuación, la Oficina del Asesor Jurídico de la OMS representa a la jefatura ejecutiva de ambas organizaciones en las actuaciones en la fase contenciosa. Equipos jurídicos o de políticas similares forman parte de los departamentos de recursos humanos del UNICEF (Sección de Políticas, Relaciones con los Empleados, Indemnización y Prestaciones Sociales), la UNOPS (Dependencia de Políticas y Cumplimiento), la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, incluida la UNODC (Equipo Jurídico y de Políticas, Dependencia Operativa y de Asesoramiento), que actúa como proveedora de servicios para las entidades de la Secretaría con sede en Viena, y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (Sección de Asesoramiento Jurídico y de Políticas), que actúa como proveedora de servicios para los mecanismos internos de apelación en la UNCTAD, el ITC y otras organizaciones con sede en Ginebra.

70. Sin embargo, en la Secretaría y en los fondos y programas de las Naciones Unidas, los equipos jurídicos no llevan a cabo ellos mismos el examen administrativo ni la evaluación interna, sino que asesoran a la dirección antes de que tome decisiones, y posteriormente

³⁴ En el OIEA, la OIT, la UIT, la UNESCO, la ONUDI, el UNRWA, la OMT, la UPU, la OMS y ONUSIDA.

ayudan a formular la aportación de la administración a las oficinas especializadas cuando responden oficialmente y por separado a las solicitudes de evaluación interna.

71. **Configuración particular en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y la Unión Internacional de Telecomunicaciones.** En la OMPI, todas las funciones jurídicas relacionadas con el personal están unificadas en el departamento jurídico. En 2022 se suprimió la Sección de Políticas y Derecho del Departamento de Recursos Humanos, y sus funciones jurídicas, incluida la responsabilidad de las impugnaciones del desempeño profesional y los conflictos y quejas relacionados con el lugar de trabajo, se transfirieron a la Oficina de la Consejera Jurídica. Con ello se finalizó la reestructuración integral de los procesos de justicia interna que la organización había iniciado en 2014. La UIT adoptó el mismo criterio: en noviembre de 2021, la función de recursos humanos traspasó la tramitación de las apelaciones a la función jurídica.

72. **La configuración refleja el carácter administrativo del proceso interno de apelación.** La distribución de las responsabilidades relacionadas con las apelaciones tiende a pasar del departamento de recursos humanos a la oficina jurídica en las fases posteriores del proceso de apelación, como muy tarde cuando la apelación llega a la fase contenciosa, que normalmente implica litigar. En 6 de los 10 organismos especializados (el OIEA, la OIT, ONUSIDA, la ONUDI, la OMT y la OMS), el departamento de recursos humanos gestiona el examen administrativo y defiende la decisión de la administración en la fase de revisión por pares. Las oficinas jurídicas de estas organizaciones solo conocen de las apelaciones una vez concluidas las dos fases de la apelación interna, tras lo cual asesoran a la jefatura ejecutiva sobre las decisiones finales que deben adoptarse a la luz de las recomendaciones formuladas por los órganos de revisión por pares. En lo que respecta a ONUSIDA, la Dependencia de Políticas de Recursos Humanos y Asuntos Jurídicos del Departamento de Gestión de Recursos Humanos es responsable de representar a la organización durante el proceso de revisión por pares, y asesora a la jefatura ejecutiva sobre la decisión final que debe tomarse, después de que el órgano de revisión por pares haya formulado sus recomendaciones.

73. El examen constató que en la OMT las estructuras de responsabilidad son difusas, lo que refleja la colaboración estrecha entre equipos pequeñísimos que operan con recursos escasos. Del mismo modo, en la UIT, el oficial jurídico del departamento de recursos humanos se ocupa de las apelaciones internas en nombre de la organización, y respalda el proceso de apelación de principio a fin a través de todas las fases del examen administrativo interno y la revisión judicial externa. En la UNESCO, la responsabilidad de la defensa de la administración en la revisión por pares se transfirió recientemente del departamento de recursos humanos a la oficina jurídica, mientras que la responsabilidad del proceso de examen administrativo se mantuvo dentro de los recursos humanos.

2. Puntos fuertes y débiles

74. **Justificación de la ubicación del examen administrativo en recursos humanos** La justificación proporcionada por las organizaciones a la DCI para que el examen administrativo inicial sea realizado por la función de recursos humanos es, por una parte, el hecho de que muchas decisiones impugnadas se refieren a cuestiones relacionadas con el personal que son administradas por recursos humanos, como las prestaciones y derechos o procesos conexos. Por lo tanto, cualquier error podría corregirse pronto y, al ser tratado directamente por la fuente que tomó la decisión, podría evitarse una mayor escalada y, en última instancia, un litigio. Por otra parte, tanto el personal como los directivos son clientes de los departamentos de recursos humanos. Por consiguiente, se consideraba que era provechoso para las iniciativas de resolución temprana, presuponiendo que la función de recursos humanos estaría bien situada para desempeñar un papel de facilitación en las controversias relativas a cuestiones relacionadas con el empleo, respaldada por su sólido conocimiento del marco regulatorio, las prácticas administrativas y la cultura de la organización.

75. También se apuntó que las etapas iniciales del proceso de apelación servían principalmente para establecer los hechos y verificar que se habían seguido debidamente los procedimientos establecidos, lo que normalmente no requeriría conocimientos jurídicos. Algunas organizaciones consideraban que el hecho de que la oficina jurídica se encargara del proceso en una fase temprana lo hacía excesivamente formal, más litigioso y, por tanto,

menos accesible, en lugar de estar orientado a encontrar soluciones. También temían que redujera la probabilidad de un pronto arreglo amistoso.

76. **Objetividad necesaria para justificar el examen administrativo.** Si bien la configuración descrita y la justificación proporcionada por las organizaciones participantes en la DCI son en general convincentes, los Inspectores consideran que esa configuración presenta riesgos que deben examinarse cuidadosamente y mitigarse. Hacer que los mismos responsables de las decisiones reexaminen sus propias decisiones entraña un alto riesgo de que haya un sesgo inherente a favor de defender el fundamento y el razonamiento de la decisión, en lugar de examinarlos críticamente. La probabilidad de llegar a una conclusión diferente en un entorno así es limitada, a menos que se establezcan y apliquen garantías adicionales de objetividad.

77. **Imparcialidad y legalidad.** Sobre la base de las conclusiones del examen, los Inspectores opinan que debe hacerse todo lo posible para garantizar que los funcionarios que participan en la preparación de la decisión impugnada en primer lugar no sean quienes examinen posteriormente si es correcta, o al menos no sean los únicos que lo hagan. **Los Inspectores sugieren que, en las organizaciones en las que se justifiquen inversiones apropiadas teniendo en cuenta, entre otras cosas, el tamaño de la plantilla y la probabilidad de las apelaciones, se estudie la posibilidad de establecer un recurso específico dentro de la función de recursos humanos encargado de garantizar la imparcialidad en el examen de las decisiones impugnadas.** Esta buena práctica existen en varias organizaciones, a saber, ONUSIDA, el UNICEF, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la UNOPS, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena/UNODC y la OMS.

78. **La función de recursos humanos frente a los directivos como responsables de las decisiones.** Determinadas categorías de decisiones administrativas que suelen ser impugnadas son adoptadas por directivos, como la terminación del contrato de un funcionario (separación del servicio), la denegación de licencias (prestaciones y derechos) o la selección de un candidato para una vacante (selección de personal). En estas circunstancias, puede ser una opción viable que el departamento de recursos humanos (y no otro, incluida la dependencia de asuntos jurídicos) sea el principal examinador de la idoneidad de las decisiones en el contexto de un examen administrativo. Al respecto, conviene tener en cuenta dos consideraciones importantes.

79. **Rendición de cuentas compartida y distribuida adecuadamente.** Por un lado, la rendición de cuentas por una decisión administrativa siempre es compartida entre el directivo que toma la decisión y el servicio al que se confía el control de la misma en nombre de la organización. Debe solicitarse la opinión del directivo y la justificación de la decisión, que deben reflejarse en el razonamiento proporcionado al funcionario que apela contra la decisión. Ello permitiría al funcionario defender sus intereses con pleno conocimiento de las razones en que se basa la decisión administrativa, así como poner de relieve la responsabilidad individual asociada a la adopción de decisiones en nombre de la organización, que posteriormente tendrá que defender la decisión.

80. Los Inspectores opinan que, cuando las decisiones sobre el examen administrativo se adoptan por representación administrativa, los responsables originales de las decisiones deben ser identificables para que pueda distribuirse adecuadamente la responsabilidad. La consecuencia lógica de tal distribución es que la función a la que se encomienda el examen administrativo asume el papel de un auténtico guardián dispuesto a admitir errores en nombre de la administración y a ofrecer las reparaciones adecuadas cuando esté justificado, en lugar de defender a ultranza la decisión impugnada y ejercer la autoridad delegada conjuntamente con el directivo. Al respecto, **los Inspectores sugieren que, al llevar a cabo un examen administrativo, el directivo que tomó la decisión impugnada siga siendo identificable por razones de rendición de cuentas.**

81. **Beneficios de la formación jurídica.** En segundo lugar, un examen administrativo conlleva necesariamente cierto grado de análisis jurídico, dado que las decisiones adoptadas en un contexto administrativo no solo deben satisfacer requisitos y consideraciones operativas, sino también estar basadas en normas, es decir, ajustarse al marco regulatorio. **Por consiguiente, los Inspectores sugieren que se imparta periódicamente formación**

jurídica a todos los funcionarios de recursos humanos que participen de manera sustantiva en los procesos internos de apelación.

82. **El examen administrativo cumple objetivos provechosos.** Los resultados del presente examen confirman la utilidad de una etapa de examen interna en la organización que permite a esta revisar las decisiones administrativas y modificarlas antes de iniciar procedimientos formales más complejos y costosos. Los Inspectores consideran útil un proceso de examen administrativo que tenga en cuenta esos objetivos. No obstante, la eficacia de ese examen depende de varios factores, que se reflejan de forma desigual en los marcos regulatorios y las prácticas de las organizaciones participantes en la DCI.

83. **Cierta evolución en el proceso de examen administrativo desde la reforma de 2009.** Varias organizaciones participantes en la DCI advirtieron del peligro de equiparar el proceso de examen administrativo y el proceso de revisión por pares con los mecanismos que existían en la Secretaría de las Naciones Unidas antes de la reforma de 2009 del sistema de administración de justicia. Al examinar los procesos vigentes en la actualidad en todo el sistema de las Naciones Unidas, los Inspectores observaron que la mayoría de los organismos especializados han introducido mejoras considerables en elementos de su aparato de justicia interna, lo que permite un examen diferenciado de las decisiones y, por tanto, conclusiones más matizadas.

B. Evaluación interna

84. **La evaluación interna se considera globalmente positiva.** La mayoría de las partes interesadas entrevistadas en el curso del presente examen consideraron que la profesionalización del proceso interno de apelación, incluida la evaluación interna como primera etapa procesal, había contribuido a que la administración de justicia interna resultase más transparente, racionalizada y reforzada en las entidades que habían adoptado el sistema judicial de dos niveles de resultados de la reforma de 2009. Del mismo modo, la mayoría de las partes interesadas coincidieron en que el sistema estaba operando bien en general, sin que se detectaran grandes dificultades en su funcionamiento ni diferencias importantes en cuanto a la accesibilidad del personal, tanto del ubicado en la sede central como del de las oficinas sobre el terreno, ni se encontraran deficiencias o lagunas evidentes con el paso del tiempo en el marco regulatorio aplicable, salvo en constelaciones interinstitucionales muy específicas desarrolladas en otro lugar. Si bien la gran mayoría de las secciones o dependencias implicadas en el proceso de evaluación interna por parte de la administración corroboraron esta opinión, no solo representantes del personal sino también miembros de las estructuras administrativas de las organizaciones ofrecieron otras perspectivas.

1. Objetivo de una evaluación interna

85. **La evaluación interna se introdujo mediante la reforma de la justicia interna de 2009.** Aunque el grupo encargado de rediseñar la administración de justicia en las Naciones Unidas había recomendado explícitamente que se eliminara por completo el proceso de examen administrativo, sin proponer ningún mecanismo comparable en su lugar, instando en cambio a que se encomendara resolver las apelaciones del personal por completo a árbitros externos, con formación jurídica e independientes (al menos para las organizaciones que aplican el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas³⁵), el Secretario General abogó por sustituir el examen administrativo por una función de evaluación interna, como había recomendado el Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración³⁶. Esa herramienta serviría a dos propósitos: a) daría “a la administración una oportunidad inmediata de revisar cualquier decisión impugnada, determinar si se han cometido errores o si ha habido irregularidades y rectificar dichos errores e irregularidades antes de que se inicie el proceso judicial” y b) permitiría “que los jefes ejecutivos puedan

³⁵ A saber, el ITC, la UNCTAD, el PNUD, el PNUMA, el UNFPA, ONU-Hábitat, el ACNUR, el UNICEF, la UNODC, la UNOPS y ONU-Mujeres.

³⁶ A/61/758, párr. 29.

pedir cuentas a los directores por sus decisiones, incluidos los casos en que se hayan tomado decisiones indebidas”.

86. En opinión de los Inspectores, dicha rendición de cuentas no era una mera aspiración, sino un mandato. A tal fin, el Secretario General aceptó la recomendación del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración relativa a la rendición de cuentas por el personal directivo³⁷, y propuso medidas para garantizar esta rendición de cuentas que la Asamblea General hizo suyas³⁸. Posteriormente, se encargó al Secretario General que adoptara medidas concretas para hacer realidad la rendición de cuentas de resultados de solicitudes de evaluación interna y sentencias³⁹.

87. En efecto, y más allá de examinar meramente el asunto desde un punto de vista jurídico y administrativo (como parecía indicar la expresión “examen administrativo”), el propósito del proceso de evaluación interna era evaluar, en su caso, la corrección de la conducta de los directivos, así como el cumplimiento de la normativa. Tanto la administración, en su condición de entidad abstracta, como cada directivo, debían rendir cuentas de forma más rápida, más concreta y también más discreta, ofreciendo así a las organizaciones la oportunidad plena de asumir proactivamente la responsabilidad por los fallos de gestión, tanto individuales como sistémicos, sin incurrir en la exposición pública de los procedimientos judiciales.

88. A pesar de lo anterior, el presente examen constató que la dimensión general de la rendición de cuentas por parte de la dirección, tal y como la concibió el Secretario General al inicio del proceso de reforma, ya está menos presente en algunos discursos asociados a la gestión de la función⁴⁰. Por ejemplo, en 2010, el Secretario General informó de que había incluido en los pactos del personal directivo superior celebrados entre él y los jefes de departamentos y oficinas la obligación de responder a las peticiones de que formularan observaciones sobre las evaluaciones internas⁴¹; sin embargo, en los pactos actuales no se hace ninguna referencia a la evaluación interna, a los procesos de justicia interna (más allá de los relacionados con faltas de conducta) ni a la rendición de cuentas por la toma de decisiones sobre asuntos administrativos y programáticos (en lugar de solo programáticos).

89. Considerando válidas esas medidas y, en particular, las disposiciones de los pactos, **los Inspectores sugieren que, al preparar los pactos del personal directivo superior, se tengan en cuenta las disposiciones de la resolución 61/261 de la Asamblea General y las medidas relativas a la rendición de cuentas del personal directivo que se enuncian en el informe del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas⁴², a fin de asegurar el cumplimiento de los propósitos de la evaluación interna que hizo suyos inicialmente la Asamblea General y fortalecer la rendición de cuentas y la integridad del sistema.**

2. Configuración y competencias

90. **Evaluación interna por mandato de la Asamblea General.** Desde 2009, la evaluación interna es la primera etapa del proceso interno de apelación estándar para el personal de la Secretaría y los fondos y programas de las Naciones Unidas. Desde 2020, la OMM también ha adoptado la evaluación interna como primera etapa de su proceso interno de apelación, pero subcontrata la realización de la evaluación al UNICEF. En el caso de las organizaciones que aplican el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, la evaluación interna es un mandato impuesto por la Asamblea General como parte de su marco regulatorio y no pueden renunciar a ella ni sustituirla por un proceso o un formato diferentes.

91. **Tipos de apelaciones que requieren una evaluación interna como primera etapa.** A excepción de dos categorías de decisiones administrativas, toda decisión que alegue la inobservancia del contrato de trabajo de un funcionario debe someterse a una evaluación

³⁷ *Ibid.*, párr. 31.

³⁸ Resolución 61/261 de la Asamblea General, párr. 27.

³⁹ Estas medidas se describen brevemente en A/68/346, párr. 156.

⁴⁰ A/61/758, párr. 31; A/65/373, párr. 6; A/68/346, párr. 23; y A/74/172, párr. 9.

⁴¹ A/65/373, párr. 150.

⁴² A/68/346.

interna antes de que pueda apelarse externamente ante el tribunal de primera instancia competente, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas. Las dos categorías exentas de evaluación interna son las decisiones administrativas adoptadas en virtud del asesoramiento obtenido de un órgano técnico⁴³, normalmente en relación con un mecanismo de recurso especializado, y las decisiones por las que se imponen medidas disciplinarias o no disciplinarias a un funcionario a raíz de la finalización de un proceso disciplinario. En estos últimos casos, el funcionario puede apelar directamente al Tribunal Contencioso-Administrativo sin solicitar una evaluación interna.

92. **La profesionalización como factor distintivo.** Aunque este aspecto no era un requisito en la propuesta original para el establecimiento de la función de evaluación interna⁴⁴ ni en las observaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto al respecto⁴⁵ ni en las condiciones bajo las que aprobó la creación de la función la Asamblea General⁴⁶, en su forma actual la evaluación interna se ha convertido en la práctica en una función plenamente profesionalizada. El mecanismo está administrado íntegramente por abogados en todas las fases del proceso, incluso en lo que respecta a la asistencia y la representación letradas del personal en las actuaciones. La plena profesionalización del mecanismo interno de apelación estándar en la Secretaría y los fondos y programas de las Naciones Unidas es uno de los aspectos que distingue la evaluación interna del examen administrativo al que sustituyó.

93. **Las oficinas jurídicas se encargan de la evaluación interna en algunos fondos y programas.** A diferencia del proceso de examen administrativo, que llevan a cabo predominantemente los departamentos de recursos humanos de las organizaciones que lo aplican, la evaluación interna corre a cargo de los servicios jurídicos de las organizaciones siguientes: el PNUD, el UNFPA, el ACNUR, la UNOPS y ONU-Mujeres. No ocurre así en el UNICEF, donde una dependencia de derecho administrativo independiente, no afiliada ni al departamento jurídico ni al de recursos humanos de la organización, se ocupa de las evaluaciones internas. En cuatro de esas organizaciones, el personal de los departamentos jurídicos respectivos lleva a cabo evaluaciones internas, así como otras tareas, que suelen incluir una amplia gama de asuntos jurídicos institucionales. Los asuntos relacionados con el derecho administrativo (el corpus jurídico que comprende el estatuto y reglamento del personal y los procedimientos que regulan los procesos de resolución de controversias relacionadas con el empleo) se asignan normalmente a las carteras de las oficinas jurídicas de los fondos y programas. En todas las organizaciones mencionadas, los mismos equipos jurídicos representan al Secretario General de las Naciones Unidas (en nombre de su jefatura ejecutiva respectiva) ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

94. **Dependencias específicas de políticas y derecho administrativos en algunos fondos y programas.** La UNOPS, una de las cinco organizaciones que mantiene la función de evaluación interna dentro de su oficina jurídica, ha creado una dependencia específica de derecho administrativo dentro de la oficina jurídica para que tramite las solicitudes de evaluación interna de su personal. Por el contrario, y como ya se ha dicho, en el UNICEF la función se ha sustraído por completo a la competencia de la oficina jurídica. Su Dependencia de Derecho Administrativo solía formar parte del departamento de recursos humanos, pero ahora está encuadrada en la Oficina de la Directora Ejecutiva, de resultas de una revisión externa independiente de aspectos de la función de justicia interna de la organización que se llevó a cabo en 2019. El UNICEF también se encarga de las evaluaciones internas de la OMM en virtud de un acuerdo de subcontratación de funciones.

95. Tanto el UNICEF como la UNOPS cuentan también con dependencias especializadas dentro de sus departamentos de recursos humanos respectivos, que disponen de personal con formación jurídica, para asesorar a los directivos sobre la aplicación e interpretación correctas

⁴³ ST/AI/2018/7, párr. 2. Los órganos técnicos son: a) las juntas médicas o los médicos independientes debidamente autorizados para revisar las decisiones médicas o las recomendaciones médicas, incluidas las reconsideraciones a que se refiere el artículo 5.1 del apéndice D del Reglamento del Personal; y b) los comités de apelaciones contra las clasificaciones.

⁴⁴ A/61/758, párrs. 29 y 30.

⁴⁵ A/61/815, párrs. 34 y 36 a 40; también A/62/7/Add.7, párrs. 34 y 35.

⁴⁶ Resoluciones de la Asamblea General 61/261, párrs. 25 a 27; y 62/228, párrs. 50 a 56.

de los estatutos y reglamentos y de las políticas de recursos humanos aplicables en la fase de toma de decisiones, con lo que liberan a las oficinas jurídicas de esas responsabilidades de asesoramiento que podrían crear un conflicto de intereses más adelante.

96. **Buena práctica: separación de funciones entre responsables de las decisiones y revisores.** En opinión de los Inspectores, la configuración mencionada permite una separación de funciones entre los responsables de las decisiones y los revisores, incluso en lo que respecta a las funciones de asesoramiento. Más concretamente, garantiza que las oficinas que se ocupan de asesorar al personal directivo sobre los aspectos jurídicos de la toma de decisiones administrativas no tengan que actuar también como revisores imparciales de esas mismas decisiones en la evaluación interna. Esta separación y distribución de funciones puede considerarse por tanto una buena práctica.

97. **Centralización de la Dependencia de Evaluación Interna en la Secretaría de las Naciones Unidas.** En las entidades que componen la Secretaría de las Naciones Unidas y que están sujetas a su Estatuto y Reglamento del Personal prevalece una configuración segregada de modo parecido. En estas entidades (entre otras, la UNCTAD, el PNUMA, ONU-Hábitat, la UNODC y el ITC), la evaluación interna corre a cargo de la Dependencia de Evaluación Interna, incluida en el Departamento de Gestión de la Sede de Nueva York. Al final del proceso, la Dependencia formula una recomendación al Secretario General Adjunto de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, quien decide si la decisión impugnada se mantiene, se revoca, se modifica o se resuelve de otro modo. De este modo, el proceso está totalmente centralizado para todas las entidades, independientemente de la autoridad del jefe de la entidad en virtud de la cual se haya adoptado la decisión original o del lugar al que esté destinado geográficamente el funcionario.

98. **Segregación funcional y física completa de la Dependencia de Evaluación Interna.** En consonancia con una descripción reciente de la función de evaluación interna como “un examen objetivo de la decisión impugnada realizado por personal jurídico que no participó en el proceso de adopción de la decisión”⁴⁷, la Dependencia de Evaluación Interna queda fuera del alcance y de la cadena de mando tanto de la función jurídica como de la de recursos humanos. En lugar de ello, la Dependencia depende directa y exclusivamente del Secretario General Adjunto de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión. También está físicamente segregada de otras partes de la Secretaría, ya que sus oficinas se encuentran en un edificio aparte, un factor que en general se considera provechoso para la función y para su credibilidad.

99. **Segregación de las responsabilidades relacionadas con las apelaciones en todas las fases de la apelación.** Una vez que el funcionario presenta una apelación contra la decisión original impugnada ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, cesa la intervención de la Dependencia de Evaluación Interna. A continuación, la causa se transfiere a otros equipos jurídicos que defenderán a la administración en las actuaciones judiciales posteriores⁴⁸. Ninguno de los equipos jurídicos depende de la Oficina de Asuntos Jurídicos, que es la única facultada para defender al Secretario General en la fase final de apelación de las actuaciones ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (incluidas las relativas a los fondos y programas). La Oficina de Asuntos Jurídicos ejerce una supervisión estratégica y tiene una función consultiva para todas las entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas, en particular en las causas relacionadas con cuestiones generales que afectan al personal de más de una entidad. De este modo, se garantiza en todas las fases la segregación de responsabilidades en relación con la apelación. Los Inspectores consideran que esta segregación es una buena práctica.

100. **Oficinas homólogas dentro de cada entidad que contribuyen a la evaluación interna.** La Dependencia de Evaluación Interna cuenta con el apoyo de las oficinas administrativas de las entidades de las que proceden las decisiones impugnadas para establecer los hechos y reunir los argumentos de los responsables de la decisión para la evaluación interna. Para la mayoría de las entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas

⁴⁷ A/74/172, anexo I, párr. 8.

⁴⁸ En A/76/99, secc. F.1, nota 3, se enumeran las oficinas y dependencias que representan al Secretario General o defienden a la administración en las actuaciones ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas.

basadas en la Sede, es la oficina ejecutiva respectiva⁴⁹ la que actúa como oficina intermediaria; en las misiones sobre el terreno, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, es la oficina administrativa de apoyo a la misión; en otras oficinas fuera de la Sede, es el departamento de recursos humanos correspondiente.

101. **En determinadas ubicaciones, hay dependencias especiales que prestan apoyo a tiempo completo.** En algunas ubicaciones y oficinas, la función de intermediación es asumida por dependencias especializadas dotadas de expertos jurídicos a tiempo completo. Por ejemplo, las dependencias de asuntos jurídicos de los departamentos de recursos humanos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena prestan servicios de justicia interna a varias entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas. Preparan las aportaciones necesarias en respuesta a las solicitudes de evaluación interna presentadas por el personal de las entidades a las que prestan servicio o ayudan a los directores a prepararlas. El cometido de las dependencias se limita a aportar información en nombre del responsable de la decisión, y su papel en el proceso de evaluación interna es distinto del del evaluador, que está totalmente centralizado y se mantiene exclusivamente en la Sede.

102. **Excepciones a la segregación total en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.** La mayoría de las apelaciones presentadas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas son tramitadas de forma centralizada por un equipo o dependencia especializados dentro del departamento de recursos humanos de la Sede en Nueva York, que normalmente no intervendría en calidad alguna en el proceso de evaluación interna. El equipo jurídico de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra⁵⁰ supone una excepción al respecto, ya que participa en el proceso de apelación tanto en la fase de evaluación interna (como proveedor de información) como posteriormente ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (como demandado en nombre del Secretario General en las actuaciones). La representación del Secretario General en calidad de demandado es un servicio prestado por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra con recuperación total de costos, que se cobra por hora y se reembolsa con arreglo a los memorandos de entendimiento suscritos con cada cliente. La UNCTAD, el ITC, otras entidades de la Secretaría con sede en Ginebra, así como algunas con sede en Bonn, y la Corte Internacional de Justicia recurren a este servicio⁵¹.

103. Además, el equipo jurídico de Ginebra actúa como demandado en nombre del Secretario General para la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, incluida la UNODC, únicamente en las actuaciones ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones

⁴⁹ ST/SGB/2015/3, secc. 7.

⁵⁰ Ubicado en la Sección de Asesoramiento Jurídico y de Políticas, Servicio de Gestión de Recursos Humanos, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

⁵¹ Como proveedor de servicios a las entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas y a los fondos y programas de las Naciones Unidas con sede en Ginebra, el Servicio de Gestión de Recursos Humanos (y su Sección de Asesoramiento Jurídico y de Políticas) de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra presta apoyo a las entidades siguientes en el proceso de evaluación interna y en otros asuntos de justicia interna: la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; la UNCTAD; el ITC; la DCI; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres; la Comisión Económica para Europa (CEPE); el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR); el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD); y las secretarías del Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde Marzo de 2011, del Mecanismo Independiente de Investigación para Myanmar y del Enviado Especial del Secretario General para Siria. También presta apoyo a las oficinas, fondos y programas siguientes, únicamente con respecto a su personal destinado en Ginebra: la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI); la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas; y la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. Por último, presta apoyo a la Corte Internacional de Justicia (La Haya); y a las secretarías de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Bonn (Alemania)), la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (Turín (Italia)) y el Banco de Tecnología para los Países Menos Adelantados (Gebze (Turquía)).

Unidas, en virtud de un arreglo especial reconocido oficialmente por la Asamblea General⁵², por lo que se incluye en el presupuesto en lugar de costearse por separado. No obstante, aporta información sobre las decisiones impugnadas en la fase de evaluación interna una dependencia especializada de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, incluida la UNODC, y en nombre de otras oficinas de la Secretaría de las Naciones Unidas, principalmente con sede en Viena⁵³. Dado que estas funciones solo participan en la defensa de sus administraciones respectivas, y permanecen en el mismo “lado” de la controversia durante todo el proceso de apelación, los Inspectores no encontraron ningún conflicto de intereses inherente a este arreglo.

3. Plazos

104. **Lo que distingue a la evaluación interna del examen administrativo.** Aparte de la “profesionalización” de la función de evaluación interna, los cambios más significativos relativos a la tramitación de las apelaciones internas en comparación con el sistema anterior a 2009 son el plazo más estricto para la resolución de los casos, la exigencia de que se proporcione una respuesta motivada y la posibilidad de solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión impugnada mientras dure la evaluación interna (“suspensión de la ejecución”); y, lo que es más importante, el acceso a la asistencia y representación letradas por conducto de un medio específico, a saber, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, sin costo alguno para el funcionario en todas las fases del proceso de apelación, incluso antes de la evaluación interna y durante ella.

105. **Plazos más estrictos y exigencia de una respuesta motivada.** Con arreglo al marco regulatorio posterior a 2009, existe la obligación explícita de proporcionar una respuesta a las solicitudes de evaluación interna, que debe comunicarse por escrito y reflejar la evolución del proceso, lo que implica que deben presentarse los motivos que llevaron a la conclusión. Los plazos de respuesta son bastante ajustados (30 días para el personal destinado en Nueva York, 45 días para el resto) y los tribunales los aplican estrictamente. La única excepción prevista en los marcos regulatorios que puede justificar legalmente una solicitud de prórroga del plazo es que la Oficina del Ómbudsman de las Naciones Unidas esté todavía realizando gestiones para lograr una resolución informal, en las condiciones especificadas por el Secretario General.

106. **Plazos idóneos para que el personal presente una solicitud de evaluación interna.** En general, los Inspectores constataron que el plazo concedido (60 días) para que el personal considere sus opciones y presente una solicitud oficial de evaluación interna es razonable, y ni el personal ni las administraciones indicaron claramente lo contrario. Ese plazo es coherente con los plazos que marcan los estatutos de la mayoría de las demás organizaciones

⁵² Resolución 66/237 de la Asamblea General, párr. 23, y A/67/265, párr. 120.

⁵³ El Equipo Jurídico y de Políticas de la Dependencia de Apoyo Operacional y Asesoramiento, del Servicio de Gestión de Recursos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUUV). La Directora General de la ONUUV es también la Directora Ejecutiva de la UNODC. Las dos organizaciones comparten la División de Gestión, que incluye el Servicio de Gestión de Recursos Humanos como proveedor de servicios a las entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas con sede en Viena, incluida la UNODC globalmente. La Dependencia de Apoyo Operacional y Asesoramiento de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, incluida la UNODC, presta apoyo a las entidades siguientes en el proceso de evaluación interna y en otros asuntos de justicia interna, sin arreglos específicos de recuperación de costos: la Oficina de las Naciones Unidas en Viena; la UNODC; la División de Derecho Mercantil Internacional de la Oficina de Asuntos Jurídicos; las oficinas con sede en Viena de la OSSI y la Oficina de Asuntos de Desarme; la oficina regional del Ómbudsman y Servicios de Mediación y el PNUMA; y la secretaría del Comité Científico de las Naciones Unidas para el Estudio de los Efectos de las Radiaciones Atómicas. También presta apoyo al personal del UNFPA basado en Viena, en virtud de un acuerdo de servicios independiente; y al Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, con sede en Turín, sobre una base *ad hoc* de recuperación de costos. Antes de la introducción del nuevo marco descentralizado de delegación de autoridad para la Secretaría de las Naciones Unidas (véase ST/SGB/2019/2), la Dependencia también prestaba apoyo a la Oficina de las Naciones Unidas de Asuntos del Espacio Ultraterrestre y al Registro de las Naciones Unidas de los Daños y Perjuicios Causados por la Construcción del Muro en el Territorio Palestino Ocupado, que ya proporcionan directamente información a la Dependencia de Evaluación Interna.

del sistema de las Naciones Unidas para que el personal presente una apelación interna. Aparte de las 12 organizaciones participantes en la DCI que aplican el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, el OIEA, la OACI, ONUSIDA, la UNESCO, la ONUDI, el UNRWA, la OMS y la OMM exigen que la solicitud inicial se presente en un plazo de 60 días a partir de la notificación de la decisión administrativa. Cinco organizaciones ofrecen un plazo más largo: 90 días en la FAO, el PMA y la OMPI; 14 semanas en la OMI; y tres meses en la OIT; mientras que tres organizaciones tienen plazos más cortos (un mes en la UPU y la OMT, y 45 días en la UIT).

107. **Logro clave: un tiempo de respuesta más claro, más fiable y acelerado** Un aspecto que se resaltó como especialmente positivo y que infundía más confianza en el sistema actual que en el anterior a la reforma era el plazo acelerado y, al mismo tiempo, más claro y fiable, en el que los funcionarios podían esperar recibir una respuesta de la administración y que se oyeran, examinaran y aclararan los asuntos objeto de su apelación. Aunque no se deba únicamente a la recién introducida función de evaluación interna, que solo es la primera etapa del proceso formal, la mejora en la puntualidad de las respuestas a las solicitudes ha resuelto uno de los problemas más acuciantes relacionados con el sistema anterior a 2009. En opinión de los Inspectores, se trata de un logro clave de la reforma.

108. **La diferencia entre los tiempos de respuesta sobre el terreno y en la sede ha quedado obsoleta.** Varias partes interesadas entrevistadas en el curso del presente examen consideraban que la diferencia en el tiempo de respuesta de la administración para el personal destinado en la sede y el destinado en otros lugares ya no reflejaba las realidades de la era digital. Esta realidad se hizo especialmente evidente durante la pandemia de COVID-19, cuando tanto el personal como las administraciones se vieron obligados a utilizar exclusivamente medios electrónicos para interactuar con el sistema de justicia interna y comunicarse entre sí durante un largo período de tiempo. Varias partes interesadas, incluidos representantes del personal tanto sobre el terreno como en la sede, señalaron que haber pasado a la “justicia virtual” (inicialmente, de manera involuntaria) ha repercutido positivamente en la igualdad de acceso del personal a los mecanismos pertinentes y en su interacción con ellos en todos los lugares.

109. Históricamente, la diferencia de plazos en función de la ubicación para la respuesta de la administración a las solicitudes de evaluación interna era una característica del sistema de justicia interna anterior a 2009. El mantenimiento de esta diferencia en el marco regulatorio posterior a 2009 fue un compromiso entre la propuesta del Secretario General de un tiempo de respuesta de 45 días y la petición de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto de un tiempo de respuesta de 30 días en todos los casos. La Asamblea General aprobó finalmente mantener un tiempo de respuesta de 30 días para la Sede y de 45 días para las oficinas fuera de la Sede. Las únicas organizaciones que aplican plazos diferentes para la respuesta de la administración a las solicitudes de examen administrativo son la FAO y el PMA, que han fijado sus tiempos de respuesta en 45 y 60 días, respectivamente, para el personal de la sede y el personal sobre el terreno.

110. **Necesidad de un tiempo de respuesta proporcional al esfuerzo exigido.** La mayoría de las organizaciones entrevistadas respaldaron la propuesta original del Secretario General de un plazo de 45 días para todo el personal. Se consideraba más realista y acorde con el esfuerzo que supone coordinarse con los responsables de las decisiones y las oficinas de apoyo administrativo en una amplia gama de ubicaciones y zonas horarias para obtener documentación e informaciones; y gestionar los distintos procesos e interactuar con diversos funcionarios en una cadena de mando a menudo compleja y de múltiples niveles. Ese esfuerzo es necesario independientemente de que la apelación se origine fuera de la sede, desde una ubicación sobre el terreno lejana, o dentro de la sede en “la puerta de al lado”.

111. Estaba claro que la cuestión no estaba relacionada con la insuficiencia de recursos humanos, sino que se consideraba más bien un reflejo directo de la cantidad de tiempo que necesitaban todas las partes interesadas para reunir y proporcionar las informaciones requeridas, por un lado, y para analizar la información recibida y ofrecer una opinión ponderada, por otro.

112. **En comparación, en todo el sistema imperan límites más largos en cuanto al tiempo de respuesta.** En opinión de los Inspectores, disponer de tiempo suficiente para

garantizar un examen minucioso y exhaustivo de la información proporcionada respecto de las solicitudes de evaluación interna es indispensable para que el proceso cuente con todas las garantías y redunde en interés de las organizaciones que desean administrar justicia con seriedad. Esta opinión se basa no solo en la experiencia de los oficiales de tramitación entrevistados, sino también en la comparación de los tiempos de respuesta en otras organizaciones. La mayoría de los oficiales entrevistados contaban con más de diez años de experiencia práctica con la estructura posterior a la reforma. Aunque mencionaron sistemáticamente los tiempos de respuesta como el aspecto más problemático de la evaluación interna (y a menudo el único que planteaba dificultades), también advirtieron del peligro de ampliar los plazos considerablemente y en detrimento de una conclusión de los procesos en tiempo oportuno.

113. Los tiempos de respuesta reglamentarios en la mayoría de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas van de los 45 días tanto para el personal de la sede como para el de las oficinas exteriores en la OACI, la UIT y la OMM a los 60 días en ONUSIDA, la UNESCO, la ONUDI, la OMS y la OMPI, las 14 semanas en la OMI y los tres meses en la OIT. La FAO y el PMA conceden un tiempo de respuesta de 45 días para el personal de la sede y de 60 días para el personal sobre el terreno. Aparte de las organizaciones que aplican el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, en el UNRWA, la OMT, la UPU y el OIEA se aplica un tiempo de respuesta de un mes.

114. **Equilibrio entre justicia rápida y justicia holística.** A la hora de evaluar la idoneidad de los tiempos de respuesta, hay que sopesar dos intereses más o menos contrapuestos. Por una parte, si el tiempo que se tarda en finalizar el proceso es demasiado largo, afectará negativamente al funcionario en cuestión (“la justicia atrasada es la denegación de la justicia”) y a la credibilidad del proceso. Por consiguiente, tanto al funcionario como a la administración les interesa contar con un proceso rápido que proporcione una reparación y una resolución concluyentes, de modo que ambos puedan “pasar página” lo antes posible una vez que se aclare y se resuelva la impugnación de la decisión.

115. Por otra parte, con más tiempo a disposición de los evaluadores, aumentan las posibilidades de que el examen de la decisión sea más cabal, exhaustivo y completo, sin lo cual es probable que la reparación y la resolución sigan siendo difíciles de alcanzar. Las probabilidades de que se logre una respuesta más satisfactoria y, por tanto, una desescalada para el funcionario afectado aumentan cuando se reducen los incentivos para resolver el caso con excesiva rapidez. Sin embargo, es importante encontrar un equilibrio entre rapidez y minuciosidad. Evitar retrasos innecesarios es tan imperativo como contrarrestar los incentivos para desestimar apresuradamente un caso por no ser admisible, basándose en aspectos puramente procesales. Sobre la base de las conclusiones del examen, los Inspectores consideran que este equilibrio se obtendría con un tiempo de respuesta armonizado de un mínimo de 45 días y un máximo de 60 días que se aplicase por igual al personal de la sede y de las oficinas exteriores.

116. Se espera que la recomendación siguiente refuerce la coherencia y la armonización.

Recomendación 1

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

Suspensión de la ejecución

117. Otra diferencia más en los instrumentos de reparación de que dispone el personal de determinadas organizaciones desde la reforma de 2009 es la posibilidad de solicitar que se suspenda la ejecución de una decisión administrativa impugnada mientras esté pendiente una

apelación interna. Esto se denomina “suspensión de la ejecución”. Esta posibilidad procesal está reconocida por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, pero no está disponible en el estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT. Por regla general, las apelaciones administrativas no suspenden automáticamente la ejecución de una decisión impugnada. En los estatutos de los tribunales contencioso-administrativos, la solicitud de suspensión de la ejecución está supeditada a tres condiciones que deben cumplirse acumulativamente, a saber, la existencia indicios razonables de ilegalidad de la decisión, la urgencia particular y si la ejecución de la decisión causaría un perjuicio irreparable. Estas condiciones subrayan el carácter excepcional de la medida, que se limita aún más en los casos de nombramiento, promoción y cese. Desde la reforma del sistema de justicia de 2009, el procedimiento ha sido muy utilizado por el personal sometido a la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas; se ha convertido en un elemento importante del sistema de justicia interna de las Naciones Unidas y constituye, en promedio, alrededor de un 25 % de las solicitudes que se presentan cada año al Tribunal.

118. No hay restricciones para establecer la suspensión de la ejecución a nivel interno.

Tres organizaciones participantes en la DCI (la OIT, la ONUDI y la OMPI) que están bajo la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT han previsto la suspensión de la ejecución en sus procesos internos de apelación. Las organizaciones no tienen restricciones para introducir en sus marcos regulatorios la opción de que se suspenda la ejecución, incluso aunque los tribunales no ofrezcan vías adicionales para hacerlo en la fase litigiosa. Los Inspectores consideran que las decisiones de la OIT, la ONUDI y la OMPI de prever la suspensión de la ejecución en sus marcos regulatorios constituyen una buena práctica y un avance importante en pro de una idea de la justicia más integral. La ejecución de determinadas decisiones mientras la decisión impugnada sigue pendiente de sentencia puede causar daños irreparables, ya que la organización podría verse obligada a pagar una indemnización.

119. Se espera que la recomendación siguiente aumente la eficacia de la administración de justicia.

Recomendación 2

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

4. Posicionamiento y relaciones jerárquicas

120. **La centralización conlleva un aumento de la objetividad.** La centralización de la función de evaluación interna en la Secretaría de las Naciones Unidas y el hecho de que el personal asignado a ella a tiempo completo tenga conocimientos especializados de derecho administrativo han sido considerados beneficiosos por las partes interesadas entrevistadas en el curso del presente examen. Los beneficios pueden ser menos obvios en los fondos y programas, donde la mayoría del personal desempeña funciones de evaluación interna a tiempo parcial.

121. **La segregación también puede conllevar un aumento de la objetividad.** En los entornos descentralizados, en particular, el examen administrativo por parte de una dependencia basada en la sede y segregada del responsable local de la toma de decisiones puede percibirse como una forma de asegurar la calidad de las decisiones administrativas que se toman en el plano local. En las organizaciones con una presencia significativa sobre el terreno, parecía existir una mayor percepción de que, dado que las oficinas locales están alejadas del flujo de información más sistemático de la sede, tendrían dificultades para

examinar las decisiones administrativas con el mismo grado de objetividad y precisión que una dependencia basada en la sede, en particular teniendo en cuenta los mayores desequilibrios de poder que se dan con frecuencia sobre el terreno.

122. **Papel y competencias de la Dependencia de Evaluación Interna: gestión de las expectativas.** La carga impuesta a la Dependencia de Evaluación Interna es considerable y polifacética. La Dependencia camina por el filo de la navaja entre el ejercicio de su función administrativa desde dentro de la estructura de una de las dos partes en litigio, mientras que al mismo tiempo debe mantener un nivel de objetividad para presentarse como cuasiindependiente a fin de mantener su credibilidad.

123. **El personal no tiene clara la configuración.** Algunos representantes del personal indicaron que existía cierta confusión por parte del personal en cuanto a la posición de la Dependencia de Evaluación Interna. ¿Es una prolongación de la administración y, por tanto, una parte intrínsecamente parcial, o es un árbitro del que se espera que actúe con total imparcialidad? Ninguno de los dos puntos de vista refleja plenamente la función, pero ponen de relieve que es necesario comunicar claramente el papel de la Dependencia con respecto al personal del sistema de justicia formal.

5. Profesionalización

124. **La profesionalización incentiva el rigor en la fase precontenciosa.** El hecho de que, en todas las organizaciones que la aplican, los funcionarios que llevan a cabo la evaluación interna tengan formación jurídica suele ser considerado una ventaja, aunque no indispensable, por las partes interesadas entrevistadas. Al parecer, un factor que lo explica es la necesidad de que tengan en cuenta las estrictas normas jurídicas que aplicarán los jueces en la siguiente fase de la apelación. Se considera que el hecho de saber que el resultado de la evaluación interna tendría que resistir el escrutinio judicial directo sin fases intermedias adicionales de revisión ha infundido un mayor sentido de rigor y disciplina en la fase precontenciosa. Aunque esta profesionalización es positiva en principio, también ha hecho que el proceso resulte más exigente y requiera más recursos, en particular en lo que respecta a los conocimientos y capacidades jurídicos.

125. **¿Son indispensables los conocimientos jurídicos en la etapa inicial del proceso?** El incentivo para que el razonamiento jurídico fuera meticuloso e intachable tal vez fuese menos pronunciado en el contexto anterior a la reforma del examen administrativo, cuando la apelación contra el resultado del examen se “filtraba” primero a través de un grupo de pares antes de llegar a un tribunal externo. Así pues, la profesionalización actual de la función de evaluación interna es un corolario directo de la profesionalización de las fases posteriores de la apelación. Esto no quiere decir que no pueda llevarse a cabo un examen interno de la corrección de las decisiones administrativas sin conocimientos jurídicos. Más bien, subraya que un sistema de justicia interna que hace hincapié en el escrutinio de la legalidad y la regularidad procedimental de la toma de decisiones, y que obliga a que pasen a un segundo plano otras consideraciones contextuales, culturales o institucionales, o al menos a que tengan menor prominencia, impone más exigencias a la administración en cuanto a las capacidades jurídicas necesarias, aunque no exclusivamente.

126. **Equiparación del aumento de las necesidades con el aumento de las capacidades.** Por las razones expuestas, un sistema judicial de dos niveles funciona mejor con un proceso precontencioso totalmente profesionalizado. El diseño del sistema posterior a 2009 como un todo con diversos componentes, incluidos asistencia letrada gratuita y apoyo para la representación por parte de una función específica, reconocía la carga adicional que representaría un sistema jurídico más pronunciado. La importancia de este énfasis en los medios jurídicos puede no ser tan primordial en un sistema con una única instancia última de revisión judicial, uno de cuyos objetivos implícitos es servir de correctivo jurídico a un proceso administrado en gran medida, si no en su totalidad, por personas profanas, sin formación jurídica, con el fin de garantizar que los resultados permanezcan firmemente anclados en el marco regulatorio. Sin embargo, constituye una consideración clave para las organizaciones que han optado por aceptar la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, un tribunal de apelación, como su primera y única instancia judicial, y una llamada a tener en cuenta los requisitos de esa instancia judicial, así como las estructuras necesarias para cumplirlos.

127. **Gestión de responsabilidades a expensas del factor humano.** Según algunos entrevistados, el hecho de que, en el marco del modelo de evaluación interna, las apelaciones lleguen antes a la fase contenciosa y sin la mediación (al menos en los fondos y programas) de niveles adicionales de revisión por parte de dependencias cuasiindependientes, como la Dependencia de Evaluación Interna, o por una revisión por pares, ha tenido por resultado que no se preste tanta atención a proporcionar al funcionario una respuesta exhaustiva pero sencilla y explicativa. No obstante, por ser un sistema basado en normas, la respuesta a si las decisiones impugnadas son correctas o no pasa necesariamente por el examen y la discusión de las normas aplicables del marco jurídico de la organización.

128. Esta observación coincide con la sensación generalizada entre las administraciones y el personal de las organizaciones que están aplicando el modelo de evaluación interna de que al proceso le falta el “toque humano” en comparación con el modelo de revisión por pares. También se consideraba que la formalización de los procesos, la profesionalización de las funciones y el énfasis en la dimensión técnico-jurídica de las controversias en el lugar de trabajo han hecho que el mecanismo sea más rígido, más basado en la confrontación y menos orientado a preservar las relaciones laborales interpersonales.

129. A la inversa, dos organizaciones (el UNICEF y el ACNUR) declararon que incluían sistemáticamente un examen del fondo en sus respuestas a las solicitudes de evaluación interna, incluso cuando las deficiencias de procedimiento (como el incumplimiento de los plazos o la ausencia de una decisión administrativa apelable) podrían haber hecho que el caso no fuera admisible. Al permitir esa desviación con respecto a las prescripciones de la normativa, lo que pesó mucho para ellas fue el reconocimiento de la necesidad de que el personal se sintiera respaldado en sus preocupaciones con respecto a las organizaciones y sus directores en la resolución de cuestiones potencialmente conflictivas que afectaban a la moral, la lealtad del personal y la confianza en la intención genuina de su empleador de ofrecer reparación o, como mínimo, una explicación completa.

130. En opinión de los Inspectores, los requisitos de procedimiento, en particular los plazos, las condiciones de admisibilidad y las limitaciones sobre lo que puede considerarse una decisión apelable, se instituyen por una buena razón y proporcionan parámetros importantes para que las personas sujetas a un régimen jurídico sepan lo que les cabe esperar y en lo que pueden confiar como cuestión de derecho. Hacer rutinariamente unas excepciones que no están previstas en el marco regulatorio puede abrir la puerta a la arbitrariedad, el favoritismo y la parcialidad, y socavar la integridad del sistema. Por consiguiente, **los Inspectores sugieren que las excepciones consuetudinarias a los requisitos de procedimiento sobre la admisibilidad de las apelaciones internas se codifiquen o dejen de aplicarse.** Quizás merezca la pena tener en cuenta que la persistencia de prácticas que no están previstas en la normativa y que se han convertido en consuetudinarias pone de manifiesto una debilidad del mecanismo en vigor, mientras que un sistema que no prevea flexibilidades que surjan como necesarias, en la práctica, invita naturalmente a buscar soluciones y desviaciones e indica que falta algo.

6. Accesibilidad

131. **Un número importante de casos se desestima por motivos procesales.** En el curso del examen se señaló que un número importante de casos han sido desestimados por motivos de admisibilidad, es decir, por incumplimiento de los requisitos procesales básicos para que una solicitud sea considerada y examinada en cuanto al fondo. No se comunican de forma regular estadísticas oficiales de casos relativas a la admisibilidad en la fase de evaluación interna. Las últimas cifras sobre la admisibilidad en la fase de evaluación interna figuran en el informe del Secretario General sobre la administración de justicia, y datan de 2016. Reflejan únicamente el resultado de las solicitudes presentadas a la Dependencia de Evaluación Interna de las Naciones Unidas y muestran que el 29 % de las solicitudes presentadas por entonces habían sido desestimadas por no ser admisibles en la fase de evaluación interna⁵⁴.

132. Esas cifras no figuraban en los informes posteriores, ni los informes contenían datos desglosados sobre la admisibilidad de las solicitudes de evaluación interna por parte de los

⁵⁴ A/72/204, cuadro 2.

fondos y programas. En los años anteriores en los que se publicaron las cifras de admisibilidad para la fase de evaluación interna (2012-2015), de nuevo solo para la Dependencia de Evaluación Interna, la proporción de casos desestimados por motivos de admisibilidad fue aún mayor (entre el 31 % y el 55 % de todos los casos resueltos por la Dependencia).

133. **En el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas persiste el patrón de causas declaradas no admisibles.** Entre 2015 y 2021, la proporción de causas consideradas no admisibles por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (tanto las causas que pasaron por evaluación interna como las causas que no exigieron evaluación interna, por ejemplo las apelaciones contra medidas disciplinarias, entre otras) estuvo entre el 25 % y el 33 % del número total de causas resueltas, con picos ocasionales superiores al 40 % (2019)⁵⁵. En otras palabras, por término medio, en más de un tercio (34 %) de las causas de los últimos siete años, el personal que recurrió por conducto del sistema de justicia posterior a la reforma no superó el umbral procesal para que el fondo de sus peticiones fuera examinado por un tribunal. Sobre la base de las conclusiones del presente examen, los Inspectores expresan su preocupación por el gran número de causas consideradas inadmisibles y las consecuencias para el personal en lo que respecta al acceso a la justicia.

134. **Motivos diversos de admisibilidad.** En 2019 y 2020⁵⁶, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas desestimó, respectivamente, alrededor del 38 % y el 28,5 % de las causas por considerarlas inadmisibles. Las razones más frecuentes por las que se desestimaron las causas como no admisibles fueron la inexistencia una decisión administrativa apelable; no haber presentado una solicitud de evaluación interna cuando era obligatorio; no haber presentado una solicitud de evaluación interna en el plazo de 60 días; y no haber presentado la solicitud al Tribunal en el plazo de 90 días. No se comunicaron las cifras correspondientes a 2021.

135. Cada una de las razones mencionadas presenta sus propias dificultades, incluidas cuestiones fundamentales relativas a la accesibilidad de los mecanismos en vigor. En particular, más de diez años después de que entrara en funcionamiento el sistema, todavía parece haber confusión en cuanto a lo que representa una decisión administrativa apelable, o si es necesaria una evaluación interna antes de recurrir al Tribunal. De las causas consideradas inadmisibles por el Tribunal, el no haber indicado una decisión administrativa apelable se aplicó a alrededor del 21 % en 2019 y mostró un fuerte aumento hasta alrededor del 46 % en 2020. Las causas desestimadas por requerirse la evaluación interna antes de recurrir al Tribunal ascendieron a alrededor del 34 % en 2019 y descendieron notablemente hasta el 9,5 % en 2020, mientras que el número de las causas desestimadas por incumplirse el plazo de 60 días para solicitar la evaluación interna aumentó del 11,5 % en 2019, a alrededor del 16 % en 2020.

136. **Los posibles obstáculos procesales al acceso a la justicia exigen un examen más detenido.** Los Inspectores consideran sorprendentes estas constataciones en un sistema que ha adquirido una reputación considerable gracias a su configuración y su perfil profesionalizados, así como a la mayor claridad y rigor de su marco regulatorio. También cabe preguntarse por las razones subyacentes por las que tantas apelaciones no cumplen los criterios básicos de admisibilidad. Los Inspectores consideran poco probable que esta pauta pueda explicarse exhaustivamente por una posible negligencia o por la frivolidad del personal que abusa del sistema para buscar reparaciones donde no cabe ninguna. A pesar de las importantes iniciativas de divulgación realizadas, entre otros actores, por la Oficina de Administración de Justicia y la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, el acceso a la justicia sigue siendo un problema en el sistema de justicia posterior a la reforma.

137. **Número limitado de causas examinadas en cuanto al fondo.** La frecuencia con la que las causas finalizan sin ser examinadas en cuanto al fondo puede ofrecer algún indicio del motivo por el que, a pesar de las importantes inversiones realizadas para que el sistema sea más transparente y accesible a sus clientes, muchos funcionarios siguen sin confiar en su eficacia a la hora de hacer justicia en cuanto al fondo de sus apelaciones. Sobre la base de las

⁵⁵ A/75/162, figura IV.

⁵⁶ A/75/162, párr. 84 y cuadro 11; A/76/99, párr. 82 y cuadro 12.

conclusiones del presente examen, los Inspectores consideran que merece la pena examinar más detenidamente las razones que subyacen a la desestimación de las causas por motivos de admisibilidad. En su opinión, la reunión sistemática de datos y la elaboración periódica de informes al respecto son necesarias para mejorar el modo en que es vista y valorada por el personal en general la administración de justicia interna.

138. El presente examen determinó que la proporción de causas que habían sido confirmadas (es decir, decididas a favor de la administración) de resultados del proceso de evaluación interna se acercaba al 72 %, en promedio, en los últimos cuatro años (2018-2021). Durante el mismo período, solo un porcentaje limitado de las causas (alrededor del 20 %) se elevaron al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas. El porcentaje de las causas desestimadas en la fase contenciosa también fue comparativamente elevado: el 63 %.

139. Además, si se tiene en cuenta el porcentaje de decisiones que se revocaron en la fase de evaluación interna (es decir, que se resolvieron a favor del funcionario) (excluidos los casos que pudieron resolverse de otro modo, por ejemplo, retirando la solicitud o llegando a un arreglo), el porcentaje de las que prosperaron fue inferior al 3 %, por término medio. Así pues, cabe preguntarse si la fase precontenciosa del sistema tiende a confirmar la decisión impugnada, y si ello se debe a una mejora del proceso de toma de decisiones, o si el sistema tiende a favorecer a la administración. Los Inspectores reconocen que la posibilidad de discernir y seguir examinando esos patrones depende principalmente de la disponibilidad y la reunión sistemática de estadísticas oficiales.

140. **Presunción de regularidad.** Otro punto de preocupación, más general, expresado en el curso del presente examen tiene que ver con la percepción de un exceso de confianza por parte de la función de evaluación interna en la “presunción de regularidad”, un principio de derecho administrativo que se invoca a menudo en la jurisprudencia de los sistemas jurisdiccionales de la OIT y de las Naciones Unidas⁵⁷. El principio establece que, salvo prueba convincente en contrario, se presume que los actos oficiales se han realizado regularmente y que las administraciones han actuado de conformidad con el marco regulatorio aplicable.

141. **Carga de la prueba combinada con amplia discrecionalidad administrativa.** Se dice que la impresión de desequilibrio se deriva de dos factores principales en relación con la presunción de regularidad. Uno de los factores es la carga de la prueba. El personal que generalmente tiene un acceso limitado a los expedientes administrativos completos (o que no puede solicitar el acceso a ellos) está en desventaja cuando tiene que demostrar infracciones sutiles del marco regulatorio o motivos ilegítimos en la toma de decisiones administrativas. Sin embargo, existe un correctivo para esa posible situación en la jurisprudencia establecida, que invertiría la carga de la prueba en determinadas situaciones⁵⁸.

142. La presunción de regularidad se ve reforzada por el segundo factor, a saber, el importante (e igualmente bien reconocido) margen de discrecionalidad de que gozan los responsables de las decisiones administrativas en muchas cuestiones relacionadas con el empleo. Algunas de esas cuestiones son objeto de impugnaciones intensas y frecuentes en todas las fases de apelación, por ejemplo, las decisiones relacionadas con nombramientos, como los casos de no selección o no ascenso, que representaron uno de los asuntos más frecuentemente impugnados ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas en los últimos cuatro años. Las decisiones relativas a la separación del servicio también fueron impugnadas con frecuencia⁵⁹.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Tribunal Administrativo de la OIT, *Ms. H. L. v. World Intellectual Property Organization*, fallo núm. 2915, 14 de mayo de 2010, consideraciones 14 y 24; también Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, *Rolland*, sentencia núm. 2011-UNAT-122, párr. 26; y *Krioutchkov*, sentencia núm. 2021-UNAT-1103, párrs. 29 y 32.

⁵⁸ Véase Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, *Obdeijn*, sentencia núm. 2012-UNAT-201, párrs. 5 y 38.

⁵⁹ Véase la figura II, “Demandas recibidas, según su objeto” en A/77/156; A/76/99; A/75/162; y A/74/172.

7. Costo

143. Una de las principales preocupaciones planteadas en relación con el sistema posterior a la reforma tenía que ver con su costo. Queda fuera del alcance del presente examen comentar el costo global del sistema completo de justicia interna posterior a la reforma, que incluye no solo las instancias precontenciosas y contenciosas, sino también las estructuras que se crearon para salvaguardar su funcionamiento independiente y eficaz. Son las siguientes: la Oficina de Administración de Justicia, que alberga las secretarías del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y de los tres puestos regionales del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, y presta apoyo a los magistrados de esos tribunales, que son nombrados por la Asamblea General; el Consejo de Justicia Interna, un órgano consultivo independiente que informa sobre el funcionamiento del sistema de justicia y administra la selección de magistrados para los tribunales del sistema de justicia de dos niveles; y la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, que ofrece asesoramiento jurídico y representación letrada a los funcionarios, exfuncionarios o familiares a cargo afectados. Todos ellos son componentes esenciales del sistema de justicia que se estableció a raíz de la reforma y, aunque complejos en su dotación de personal y por tanto costosos, están bien considerados y son indispensables para el funcionamiento independiente y transparente del sistema. A continuación se ofrecen algunas observaciones relativas a la fase precontenciosa.

144. **Las necesidades de personal se han triplicado desde la reforma.** En el momento de su creación, la Dependencia de Evaluación Interna contaba con 1 Jefe de Dependencia de categoría P-5, 2 oficiales jurídicos de categoría P-4 y 3 auxiliares administrativos del Cuadro de Servicios Generales (todos ellos financiados con cargo al presupuesto ordinario), así como con personal temporario general equivalente a un oficial jurídico de categoría P-4⁶⁰, lo que suponía un total de siete puestos. Esos puestos se redistribuyeron de los presupuestos que ya se habían asignado a los mecanismos anteriores a la reforma y, por tanto, no supusieron un aumento de los recursos. Sin embargo, en la estructura orgánica y la distribución de puestos aprobadas para 2022 y 2023, se presupuestaron 3 puestos adicionales para la Dependencia, a saber, 2 puestos de categoría P-3 y 1 puesto del Cuadro de Servicios Generales, lo que supone un total de 9 puestos sufragados con cargo al presupuesto ordinario⁶¹. Esto se complementa con dos puestos adicionales de categoría P-3 financiados con cargo a otras fuentes. En consecuencia, el número de oficiales jurídicos que tramitan las solicitudes de evaluación interna para la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y otras entidades se ha triplicado en los últimos 12 años: pasó de 2 a 6 puestos a tiempo completo.

145. **El número considerable de casos se está estabilizando gradualmente mediante una asignación de recursos adecuada.** El número de casos de la Dependencia de Evaluación Interna ha fluctuado a lo largo de los últimos 12 años. Se recibieron unas 900 solicitudes al año de media, tras el aumento gradual inicial de casos de resultados de la creación de la Dependencia en 2009. El número de casos fue de más del doble en 2017, cuando se recibieron 1.888 solicitudes, y desde entonces los casos han descendido más o menos constantemente, y parecen haberse estabilizado en unos 650 o 700 casos al año, desde 2019⁶². Después de un largo período en que estuvo infradotada de recursos, la Dependencia considera ya que la asignación actual de recursos es adecuada: le permitiría tramitar alrededor del mismo número de casos, o un número ligeramente superior, de los que viene recibiendo anualmente desde 2018, cuando se aumentaron sus recursos por última vez, y reducir progresivamente cualquier retraso⁶³.

146. Las solicitudes del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas y de sus departamentos y oficinas y otras entidades superan con creces las de todos los fondos y programas combinados que utilizan el mecanismo de evaluación interna, lo que también se refleja en su asignación de recursos, mucho más limitada: de los 6 fondos y programas que utilizan el mecanismo, solo 3 (el ACNUR, el UNICEF y ONU-Mujeres) consideran que su asignación de recursos para la fase precontenciosa es adecuada (puede consultarse más información en el cap. V).

⁶⁰ Resolución 62/228 de la Asamblea General, párr. 52.

⁶¹ A/77/6, secc. 29 A, anexo 1, gráficos A y B.

⁶² A/77/156, cuadro 1.

⁶³ *Ibid.*, cuadro 2, para 2021; véase también el cuadro 2 en A/76/99; A/75/162; A/74/172; A/73/217, etc.

147. **Una configuración compleja que requiere muchos recursos y tiene importantes costos “ocultos”.** También hay costos adicionales, menos evidentes u “ocultos”, que son más difíciles de cuantificar con precisión. Como se ha mencionado anteriormente, la Dependencia de Evaluación Interna depende en gran medida de la información que le proporcionen para sus análisis las oficinas homólogas de las entidades, algunas de las cuales cuentan con dependencias especializadas que reúnen y remiten la información necesaria a la Dependencia en nombre de sus responsables de las decisiones. Cuando existen dependencias especializadas de este tipo, por ejemplo en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (incluida la UNODC), los recursos asignados son más fácilmente cuantificables, aunque normalmente los puestos no se dedican exclusivamente a la evaluación interna o ni siquiera a la administración de justicia, sino que también pueden abarcar funciones relacionadas con la política de recursos humanos y funciones de apoyo conexas. Aunque el tiempo y el esfuerzo dedicados por los responsables de las decisiones a contribuir a las solicitudes de información forman parte de sus tareas habituales como directores, también deben contabilizarse si se quiere calcular el costo total del funcionamiento del mecanismo en cuanto a personal.

148. **Resulta difícil calcular con exactitud el costo del “examen completo y justo de las apelaciones”.** La necesidad de una colaboración interinstitucional e interfuncional entre las dependencias administrativas, jurídicas y programáticas pone de relieve el nivel de esfuerzo administrativo que implica el proceso. También demuestra la inevitable complejidad de calcular el costo íntegro de un “examen completo y justo” de las apelaciones, que es el criterio que suelen exigir los tribunales a las administraciones. En ese contexto, se hace evidente la dificultad de calcular con exactitud o incluso aproximadamente los recursos asignados oficialmente frente a los realmente gastados en la administración de los mecanismos internos de apelación en la estructura descentralizada de la Secretaría de las Naciones Unidas.

C. La revisión por pares como mecanismo de primera instancia

149. **¿Qué es la revisión por pares?** La revisión por pares en el contexto de los mecanismos de justicia interna es el examen de una cuestión relacionada con el empleo, normalmente una decisión administrativa impugnada, por un órgano mixto compuesto por miembros del personal (pares del apelante) designados a partes iguales por la dirección y el personal. En la configuración tradicional de la revisión por pares, estos se encargan de asesorar conjuntamente a la jefatura ejecutiva de la organización sobre las medidas que deben adoptarse para resolver la cuestión que están revisando. En su forma original, la revisión por pares era un mecanismo totalmente interno en el que participaban exclusivamente funcionarios de la organización, que estaban integrados en la misma cultura institucional y el mismo marco regulatorio que el responsable de la decisión y el funcionario que solicitaba la revisión. Una revisión por pares es, por tanto, diferente de una revisión por expertos técnicos.

150. **Proceso administrativo (profano).** En el contexto de los mecanismos internos de apelación estándar (en contraposición a los especializados), la revisión por pares es un proceso administrativo (es decir, no judicial). Los componentes principales de la revisión se asemejan mucho a los de un juicio: determinación de los hechos, audición de los argumentos, evaluación de las pruebas (principalmente documentales), comparación de los hechos con las disposiciones regulatorias y articulación de un dictamen motivado sobre la cuestión objeto de la revisión. Sin embargo, la revisión por pares no la realizan jueces ni abogados, sino funcionarios sin formación jurídica.

151. **Función consultiva y complementaria.** Al igual que la función de un jurado como complemento de la decisión técnico-jurídica de un juez, la revisión por pares no pretende emitir un dictamen pericial sobre la legalidad de una decisión administrativa. Aunque evaluar el cumplimiento de los estatutos, reglamentos y procesos internos de la organización correspondiente forma parte de sus funciones, el objetivo de la revisión por pares es revisar una decisión adoptada por la administración, proporcionando así un nivel adicional de escrutinio colectivo interno. Los pares establecen y evalúan los hechos y circunstancias que sirvieron de base para la decisión y la apelación; y ayudan al responsable de la decisión

mediante un asesoramiento cuidadosamente estudiado y unificado que abarca múltiples perspectivas, del personal y de la dirección, sobre una cuestión. El objetivo de la revisión no es imponer la evaluación de los pares frente a la de la jefatura ejecutiva ni que sustituya a esta.

152. Al proporcionar una visión de la cuestión controvertida que es holística, y no puramente centrada en el cumplimiento, la revisión por pares se concibió para ofrecer una mayor contextualización como correctivo de las prácticas administrativas en el contexto específico de una organización, sin menoscabo de la autoridad de la jefatura ejecutiva de la organización, que podría optar por mantener la decisión original adoptada por ella o en su nombre. La función del órgano de revisión por pares se concibió, por tanto, como consultiva y complementaria de la del responsable de la decisión (una función directiva) y de la de un juez (una función judicial independiente). Al reconocer la función de los órganos de revisión internos, el Tribunal Administrativo de la OIT consideró que los mecanismos internos de apelación estaban bien posicionados para llevar a cabo una revisión más exhaustiva que el Tribunal y podían, en particular, formular recomendaciones sobre la base de una evaluación diferente o incluso por motivos de equidad o conveniencia⁶⁴.

153. La participación del personal es una característica decisiva y bien establecida. La participación del personal en el sistema de justicia interna es una característica arraigada de esta configuración, que hunde sus raíces en los inicios históricos de la administración de justicia interna en las organizaciones internacionales, y ha sido una característica decisiva de los mecanismos conexos desde la introducción de las primeras disposiciones regulatorias. Por ejemplo, el Reglamento Provisional del Personal propuesto para su aprobación por la Asamblea General en 1946 como parte del primer conjunto de textos de la recién creada Secretaría de las Naciones Unidas dispone que “el Secretario General establecerá las normas administrativas necesarias para ordenar investigaciones y recibir apelaciones en los casos de medidas disciplinarias y cesantías. Estas normas permitirán la participación de miembros del personal”⁶⁵.

154. Esa disposición es el prototipo de muchos de los marcos regulatorios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se aplican hoy en día, los cuales prevén el establecimiento de órganos administrativos que permitan la participación del personal para asesorar a las jefaturas ejecutivas en caso de apelación de los funcionarios contra medidas disciplinarias o decisiones administrativas⁶⁶. La disposición también resalta el alcance original de los mecanismos de apelación, que se centraban en los aspectos de la gestión del personal que se consideraban de mayor y más grave repercusión en la relación laboral entre la organización y su personal: la separación del servicio involuntaria (rescisión por parte del empleador) y las consecuencias de una conducta ilícita en el lugar de trabajo. El alcance de los mecanismos conexos ha evolucionado considerablemente, pero su formato se ha conservado en gran medida.

155. Revisión por pares utilizada en mecanismos de recurso estándar y especializados. Históricamente, la revisión por pares ha sido, y sigue siendo, la modalidad por defecto para la resolución formal de controversias en la mayoría de las organizaciones internacionales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Incluso las organizaciones que ya no mantienen la revisión por pares como proceso básico de su mecanismo interno de apelación estándar siguen utilizándola en algunos, si no en la mayoría, de sus mecanismos de recurso especializados (véase el cap. IV). Catorce organizaciones participantes en la DCI mantienen órganos de revisión por pares como parte central de sus mecanismos internos de apelación estándar; a saber, 12 organismos especializados, así como ONUSIDA y el PMA, que utilizan los mecanismos respectivos de sus organizaciones copatrocinadoras o “matrices”. Pueden consultarse detalles en la fig. III.

⁶⁴ Tribunal Administrativo de la OIT, *F. v. CCC*, fallo núm. 4499, 12 de mayo de 2022, consideración 13.

⁶⁵ Resolución 13 (I) de la Asamblea General, anexo II, artículo 23.

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, Estatuto y Reglamento del Personal de la OMS, cláusula 11.1; Estatuto y Reglamento del Personal de la UNESCO, cláusula 11.1; Estatuto del Personal de la ONUDI, cláusula 12.1, entre otras.

156. El formato tradicional de la revisión por pares consultiva y plenamente interna ha evolucionado a lo largo de los años. A medida que las carencias de la revisión por pares se hicieron más evidentes con el paso del tiempo, algunas de las organizaciones que la utilizan fueron introduciendo cambios en la configuración tradicional para mejorar aspectos que habían suscitado críticas. Tres organizaciones participantes en la DCI (la UNESCO, la OMS y la OMPI) decidieron nombrar Presidencias externas con cualificación jurídica, bien en calidad de consultores o, en el caso de la OMS, como funcionarios contratados para un puesto independiente y de duración limitada, abierto tanto a candidatos externos como internos. Se consideraba que contratar a una Presidencia con formación jurídica contribuiría a profesionalizar el proceso y permitiría a los demás miembros del órgano de revisión por pares contar con asesoramiento jurídico y de procedimiento, con lo que se reforzaría su independencia. A efectos del presente informe, el proceso de estas tres organizaciones se denomina revisión por pares “semiprofesionalizada”.

157. Algunas organizaciones (la FAO, el OIEA, la OACI, la OIT, la OMS y la OMPI) han tratado de compensar la ausencia de miembros a tiempo completo en los órganos de revisión por pares asignando a funcionarios con formación jurídica las funciones de secretarías imparciales de apoyo al proceso de revisión por pares. Tres organizaciones participantes en la DCI (la OACI, la OMS y la OMPI) no solo contrataron a Presidencias externas con cualificación jurídica, sino que también crearon secretarías específicas con cualificaciones similares que prestan servicio a sus órganos de revisión por pares. Las organizaciones que han aceptado el estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas como su única instancia de revisión judicial (la OACI y la OMI), tuvieron que realizar cambios adicionales para garantizar que lo cumplían. Entre esos cambios estaban la profesionalización y la concesión de poderes decisorios a sus órganos de revisión por pares existentes. A efectos del presente informe, la configuración de esas dos organizaciones se denomina revisión por pares “híbrida”.

158. Como resultado, existen tres modelos principales de revisión por pares en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas:

a) El formato “tradicional” de una revisión por pares totalmente interna realizada por un órgano mixto que actúa en calidad de asesor de la jefatura ejecutiva de la organización: en cuatro organizaciones participantes en la DCI, a saber, el OIEA, la UIT, la ONUDI y la OMT;

b) Un formato más “progresivo” de revisión por pares semiprofesionalizada en cinco organizaciones, que introdujeron ajustes en su configuración sin eliminar el elemento profano de la participación del personal en el proceso de revisión por pares. Tres organizaciones participantes en la DCI (la UNESCO, la OMPI y la OMS (incluido ONUSIDA)) nombran Presidencias externas con cualificación jurídica *de facto* para dirigir sus respectivos órganos de revisión por pares. En cambio, dos organizaciones (la FAO (incluido el PMA) y la OIT), si bien han externalizado sus presidencias, no les imponen un perfil o unas cualificaciones jurídicos específicos. En todas esas organizaciones, la revisión por pares sigue teniendo carácter consultivo y culmina con una recomendación a la jefatura ejecutiva de la organización respectiva. Una vez que la jefatura ejecutiva adopta una decisión definitiva basada en la recomendación del órgano de revisión por pares, el funcionario puede proceder a solicitar una revisión judicial externa ante el Tribunal Administrativo de la OIT, si es necesario;

c) Por último, una categoría cuasijudicial de revisión por pares “híbrida”, en la que el proceso se ha transformado en una instancia cuasijudicial que dicta decisiones similares a sentencias que son vinculantes para la jefatura ejecutiva de la organización y directamente apelables tanto por el funcionario como por la administración. En esta categoría se incluyen las organizaciones que tuvieron que reconstituir sus mecanismos para cumplir los requisitos del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, que utilizan como instancia judicial única y definitiva. Hay tres organizaciones participantes en la DCI (la OACI, la OMI y la UPU) que cuentan con mecanismos de revisión por pares híbrida.

Figura III
Configuración de los órganos de revisión por pares

Órgano de revisión por pares	Tradicional (consultivo)	Semiprofesionalizado (consultivo)	Híbrido (toma decisiones)
Comité de Apelaciones de la FAO (incluye el PMA)		√*	
Junta Mixta de Apelaciones del OIEA			
Junta de Apelación de la OACI			√
Junta Consultiva Mixta de Apelaciones de la OIT			
Junta de Apelaciones del Personal de la OMI		√	
Junta de Apelación de la UIT	√**		
Junta de Apelación de la UNESCO			√*
Junta Mixta de Apelación de la ONUDI	√		
Comisión Paritaria de Recursos de la OMM	√		
Comité de Apelaciones de la UPU			√
Junta Mundial de Apelación de la OMS (incluye ONUSIDA)		√	
Junta de Apelación de la OMPI		√	

Fuente: Elaborado por la DCI.

* La Presidencia es una persona externa a la organización (no es un funcionario en activo) y no se le exige un perfil o unas cualificaciones jurídicos específicos.

** En la UIT, la Presidencia puede ejercerla un funcionario en activo o jubilado.

1. Revisión por pares tradicional (consultiva)

159. **Solo cuatro organizaciones mantienen la revisión por pares tradicional, totalmente interna.** La revisión por pares en su forma tradicional es un proceso totalmente interno realizado en exclusiva por miembros del personal que ofrecen voluntariamente su tiempo y actúan a título personal y como asesores para ayudar a la jefatura ejecutiva a tomar una decisión final. Este tipo de revisión por pares se sigue utilizando en cuatro organizaciones participantes en la DCI: el OIEA, la UIT, la ONUDI y la OMT. En esas organizaciones, la configuración, las competencias y el proceso de la revisión por pares han evolucionado poco con el tiempo y la medida en que se han puesto al día de los avances observados en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas los procesos respectivos ha sido limitada. No obstante, cada organización parece haber realizado esfuerzos institucionales para mantener sus procesos de justicia interna actualizados y receptivos del modo que considera acorde con las necesidades de la organización.

160. **Organización Mundial del Turismo.** El mecanismo interno de los recursos de apelación en la OMT, una organización con una plantilla de menos de 100 personas, está administrado por un pequeño equipo de funcionarios repartidos entre las funciones jurídica y de recursos humanos y que desempeñan sus obligaciones de justicia interna a tiempo parcial junto con otras funciones institucionales. No existe una delimitación bien definida de responsabilidades entre ambos departamentos, que colaboran estrechamente en todas las fases del recurso. El asesor jurídico presta asistencia a la función de recursos humanos durante las fases de examen administrativo y revisión por pares, asesora a la jefatura ejecutiva con respecto a las recomendaciones de la Comisión Paritaria de Recursos de la OMM y proporciona orientación procedimental a la función de secretaría del Comité de Recursos. En

la actualidad, esa función está asignada, a tiempo parcial, a un funcionario que también desempeña funciones de coordinación de programas. La formación jurídica no es un requisito previo para desempeñar esa función. A falta de un proceso de formación o iniciación específicos, los miembros recién designados del órgano de revisión por pares, así como la secretaría, recurren a consultas oficiosas con el asesor jurídico para familiarizarse con la normativa aplicable y sus funciones respectivas en el proceso.

161. **Problemas estructurales que afectan a la función de recurso interno de apelación de la Organización Mundial del Turismo.** La configuración de la OMT parece inevitable dado el tamaño de la organización y el limitado número de casos. Sin embargo, la función de recurso interno de apelación está poco segregada estructuralmente; como consecuencia, su objetividad y eficacia se ven afectadas. Varias de las partes interesadas entrevistadas en el curso del presente examen comentaron los esfuerzos realizados para respetar los límites de cada función de la justicia interna y las dificultades encontradas, al mismo tiempo, para desempeñar sus funciones respectivas con confianza sin contar con cualificación específica, un apoyo jurídico completo o una orientación exhaustiva sobre el procedimiento en forma de un marco regulatorio claramente definido. En consecuencia, el órgano de revisión por pares se había encontrado en ocasiones con que carecía de competencia para asesorar sobre una cuestión, lo que impedía, en la práctica, el examen del fondo de un caso por motivos de procedimiento (admisibilidad)⁶⁷.

162. **El marco regulatorio de la Organización Mundial del Turismo en materia de recurso de apelación merece una revisión exhaustiva.** A falta de funciones de apoyo con formación jurídica y de un mandato o reglamento más detallados para la revisión por pares, las disposiciones del Estatuto y Reglamento del Personal de la OMT que orientan la labor de la Comisión Paritaria de Recursos son generales y dejan margen a la ambigüedad. El uso de términos anticuados en algunas de las disposiciones del Estatuto y Reglamento del Personal relativas a los recursos de apelación⁶⁸ es un indicio más de que la configuración y el marco regulatorio de los procedimientos de recurso interno de apelación en la OMT merecen una actualización exhaustiva, y sería oportuno esforzarse por encontrar una solución más sólida. Sobre la base de las conclusiones del presente examen y por razones tanto de fondo como de gestión, **los Inspectores sugieren que la OMT estudie opciones para externalizar las funciones relacionadas con los recursos de apelación, idealmente confiándolos a otra organización de las Naciones Unidas que tenga una estructura de apelaciones internas similar.**

163. **Organismo Internacional de Energía Atómica.** El OIEA ha mantenido la configuración tradicional de revisión por pares sin introducir cambios significativos a lo largo del tiempo en los mecanismos de apelación existentes. La Presidencia y los miembros de la Junta Mixta de Apelaciones son personal interno, y un secretario con cualificación jurídica presta apoyo a la Junta a tiempo parcial. El número de apelaciones que llegan a la fase contenciosa es más o menos proporcional al porcentaje de funcionarios del OIEA con respecto al personal de todas las organizaciones que están bajo la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT. En general, los Inspectores constataron que los mecanismos de justicia interna del OIEA funcionaban razonablemente bien, con algunas salvedades que solo se pusieron de manifiesto tras una inspección más minuciosa.

164. **Duración de la asignación de funciones clave de justicia interna.** En el momento del presente examen, la Junta Mixta de Apelaciones del OIEA contaba con el apoyo de un secretario a tiempo parcial que llevaba asignado a esa función desde 2002. Se observó una situación similar en relación con otros miembros del órgano de revisión por pares. A pesar de lo dispuesto en el estatuto y reglamento del personal sobre mandatos renovables de tres años, una vez nombrados, la Presidencia y los miembros designados por la jefatura ejecutiva

⁶⁷ Véase, por ejemplo, Tribunal Administrativo de la OIT, *G.-B. (No. 4) v. UNWTO*, fallo núm. 4454, 28 de octubre de 2021.

⁶⁸ Por ejemplo, las solicitudes de examen administrativo denominadas “protesta”, un término que hasta hace poco también empleaba la UNESCO, pero que ya se ha abandonado en favor de una terminología más neutra que conlleva menos connotaciones de confrontación, o el desempeño del personal etiquetado como “eficiencia”, que todavía se utiliza en los marcos regulatorios de la FAO, el OIEA, la OACI y la ONUDI.

suelen desempeñar sus funciones respectivas indefinidamente. Además, dado que no existe una renovación oficial de la lista de candidatos, en la práctica, a menos que un puesto quede vacante porque un miembro deja la organización, los mismos funcionarios rotan entre los paneles.

165. **Limitaciones a la rotación de los miembros designados por el personal.** Los únicos puestos que pueden sufrir alguna variación en su composición son los de los miembros elegidos directamente por el personal. El Consejo del Personal organiza las elecciones, pero no interviene en la designación de los miembros. Los Inspectores consideran que se trata de una buena práctica, ya que la función pretende ser imparcial y no representar los intereses del personal en el sentido de una función de representación del personal.

166. Sin embargo, la rotación entre los cinco miembros así elegidos está prácticamente excluida por una disposición explícita del manual administrativo que regula los órganos mixtos, y que distingue entre un miembro y cuatro suplentes, ordenados en función de los votos recibidos. En la práctica, esta disposición se interpreta de tal modo que se asigna el mismo miembro (el que obtiene el mayor número de votos del personal) a todos los paneles, a menos que exista una razón específica que obligue a recurrir a un suplente, como por ejemplo un posible conflicto de intereses. También se observó que no existe ningún requisito o práctica de que se emitan informes de actividad, ni ninguna orientación ni formación en materia de procedimiento para el personal en relación con el proceso de revisión por pares. **Los Inspectores sugieren que el OIEA revise con carácter prioritario la configuración y el funcionamiento de su Junta Mixta de Apelaciones.**

167. **Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.** Con su marco regulatorio minucioso, aunque anticuado, y cada vez menos recursos humanos y financieros disponibles para las labores de reforma interna, la configuración de la ONUDI se asemeja mucho a la que existía en la Secretaría de las Naciones Unidas antes de la amplia reforma de la administración de justicia de 2009. Además de los problemas habituales asociados al formato tradicional de la revisión por pares, hay varios aspectos preocupantes por lo que se refiere a la estructura en la ONUDI.

168. **La inexistencia de vías informales repercute en el número de casos en el proceso formal.** La ONUDI genera un número de casos ante los tribunales comparable al del OIEA (aunque su plantilla es inferior a un tercio de la del OIEA) y triplica el número de casos procedentes del PMA (cuya plantilla es el doble de la de la ONUDI). Un aspecto que debe destacarse al respecto, y que se corroboró en las entrevistas realizadas, es la total ausencia de vías de resolución informal en el marco regulatorio y operativo de la organización, de ahí la tendencia a recurrir al proceso formal incluso para casos que, de otro modo, podrían resolverse mediante un arreglo amistoso. Así pues, muchos funcionarios consideran que el proceso de apelación formal es la única vía para obtener algún tipo de reparación, y no un último recurso. Parece existir un interés limitado por parte de la administración en llegar a arreglos internos o realizar intervenciones tempranas para evitar la escalada de los problemas relacionados con el trabajo. **Los Inspectores sugieren a la ONUDI que establezca vías informales para la solución rápida de las controversias relacionadas con el trabajo y para evitar una mayor escalada de los conflictos.**

169. **Mecanismo de revisión por pares mal equipado y descuidado.** La ONUDI es la única organización del sistema de las Naciones Unidas que aparentemente no cuenta con ninguna función de secretaría para su órgano de revisión por pares. Aunque el marco regulatorio prevé un oficial presidente que rota bianualmente (distinto de la Presidencia, que tiene un mandato de dos años) para la Junta Mixta de Apelación y un secretario que presta apoyo al oficial presidente y a cada panel, ninguna de las dos funciones existe en un sentido establecido. Al parecer, el personal clave que había desempeñado estas funciones nunca había sido sustituido oficialmente tras períodos de ausencia prolongada. Así pues, las tareas de secretaría son desempeñadas por distintos funcionarios para distintos paneles según las necesidades, sin que los miembros del órgano de revisión por pares dispongan de apoyo jurídico o de otro tipo que oriente sus deliberaciones. El carácter totalmente rotatorio de la secretaría también producía efectos dominó negativos, como la ausencia de un registro periódico de las deliberaciones del órgano o de estadísticas de los casos examinados por los paneles. También se informó de que en la práctica, los miembros lo eran indefinidamente, a pesar de que en el estatuto del personal se definían mandatos renovables, una situación

similar a la del OIEA. En general, los Inspectores constataron que en el proceso de revisión por pares en la ONUDI faltaba una gestión ordenada, lo que ha repercutido en su funcionamiento. **Los Inspectores sugieren a la ONUDI que subsane lo antes posible las deficiencias detectadas en relación con la ordenación de su proceso de revisión por pares, con miras a mejorar la administración de justicia interna.**

170. **Delimitación de las responsabilidades del departamento jurídico y el departamento de recursos humanos.** Los Inspectores expresan su preocupación por el hecho de que las funciones y responsabilidades del departamento de recursos humanos y el departamento jurídico de la ONUDI no estuvieran debidamente delimitadas o no se respetaran en la práctica en relación con las apelaciones internas. El departamento de recursos humanos es responsable de las fases de examen administrativo y revisión por pares del proceso interno de apelación y representa a la administración. La oficina jurídica interviene para asesorar a la jefatura ejecutiva sobre la recomendación del órgano de revisión por pares. Una vez que la jefatura ejecutiva emite la decisión final, la oficina jurídica también está llamada a defenderla, como demandada, si el caso se eleva al Tribunal Administrativo de la OIT.

171. Si bien esta configuración no es inusual en un organismo especializado, no parece que exista una segregación clara entre la participación del departamento de recursos humanos y la de la oficina jurídica en el asesoramiento a la jefatura ejecutiva sobre la recomendación formulada por el órgano de revisión por pares en relación con la decisión administrativa impugnada. De este modo, la línea divisoria entre la participación de las funciones jurídica y de recursos humanos es difusa, lo que genera ambigüedad sobre quién tiene la última palabra a la hora de asesorar a la jefatura ejecutiva sobre el resultado del proceso de revisión por pares. En opinión de los Inspectores, esa función debería corresponder al asesor jurídico institucional de la organización. **Los Inspectores sugieren que el asesor jurídico institucional se encargue de asesorar a la jefatura ejecutiva de la ONUDI sobre la recomendación del órgano de revisión por pares en esa fase del proceso.**

172. **Revisión por pares de varios niveles y procesos potencialmente obsoletos.** Otra esfera a la que la ONUDI debería prestar mayor atención es la existencia de un proceso de revisión por pares especializado para prácticamente todos los temas. Los Inspectores observaron que algunas cuestiones han estado “suspendidas” durante más de diez años y, por tanto, la función asociada no ha estado operativa (por ejemplo, los comités de apelaciones contra las clasificaciones), mientras que ninguna función sustituye a ninguna parte de la vía estándar de apelación formal. Por un lado, esto ha dado lugar a que existan diversos procesos sobre el papel pero no en la práctica, lo que pone en tela de juicio el valor y la finalidad de que sigan existiendo. Por otro lado, conduce a que los procesos se prolonguen y, por tanto, a que se produzcan retrasos al exigir etapas de procedimiento adicionales, algunas de las cuales—si no todas—requieren múltiples revisiones por parte de diferentes paneles de pares, lo que genera un riesgo de duplicación innecesaria sin ningún valor añadido aparente. **Los Inspectores sugieren a la ONUDI que lleve a cabo un examen de sus procesos especializados de revisión por pares, lo antes posible, con miras a racionalizarlos y, en la medida de lo posible, armonizarlos con la vía estándar para las apelaciones formales.**

173. **No seguimiento de la recomendación del organismo de revisión por pares.** La decisión final de la jefatura ejecutiva es el último paso del proceso interno de apelación tras el examen administrativo y la revisión por pares, y es por tanto la etapa más importante del proceso de apelación. Es esta decisión final la que puede impugnarse ante el tribunal. Sin embargo, una dificultad que es común a todas las organizaciones que utilizan la revisión por pares es que la jefatura ejecutiva puede no seguir la recomendación del órgano de revisión por pares. La mayoría de las organizaciones examinadas declararon que eran infrecuentes los casos en los que en la decisión se había hecho caso omiso de las recomendaciones de los órganos de revisión por pares; sin embargo, la posibilidad procesal de hacerlo era esencial para el correcto desempeño de la potestad discrecional de la jefatura ejecutiva. Esa potestad se consideraba especialmente decisiva cuando la recomendación del órgano de revisión por pares pudiera basarse en un error de derecho o ser incoherente con la jurisprudencia o estar viciada de otro modo, lo que hacía necesario preservar una oportunidad de corregirla antes de la fase contenciosa. No obstante, algunos entrevistados expresaron su preocupación por el

hecho de que las jefaturas ejecutivas de las organizaciones tendían a seguir la recomendación del órgano de revisión por pares cuando consistía en que se confirmara la decisión original.

174. **Punto fuerte de un proceso de revisión por pares menos formalizado.** Un punto fuerte clave de la revisión por pares que se puso de relieve en el transcurso del presente examen fue su inserción en el contexto cultural y regulatorio de la organización y los conocimientos institucionales específicos que ofrecían sus miembros, elegidos entre el personal. Saber mejor que los “extraños” lo que hay que buscar y formular las preguntas adecuadas para revelar información que puede no desprenderse claramente de la documentación por sí sola cumplen una importante función para la determinación de los hechos que enriquece el fundamento probatorio en que pueden basarse los tribunales en una fase procesal posterior.

175. **Punto fuerte de la informalidad relativa del proceso.** El hecho de que la revisión por pares la realicen personas profanas en la materia se destacó como una clara ventaja, ya que proporciona un entorno más familiar, emplea un enfoque menos legalista y resulta eficaz para evitar una escalada innecesaria de las controversias. Además, los órganos de revisión por pares pueden basarse en consideraciones generales a la hora de determinar si una decisión concreta fue acertada o no y si el funcionario afectado recibió un trato equitativo y justo. Algunos entrevistados consideraban que esta relativa informalidad hacía que el proceso fuese más accesible para el personal, independientemente de su formación profesional o sus conocimientos específicos de las normas y requisitos de procedimiento. Sin embargo, ese mismo argumento también se ha utilizado para restringir la posibilidad de representación letrada durante las actuaciones.

176. **Problemas de la revisión por pares interna tradicional.** Algunos entrevistados de las organizaciones que mantienen una configuración similar en la actualidad repitieron tres problemas asociados a la revisión por pares tradicional que ya habían sido señalados por el Grupo de Reforma en relación con el sistema de justicia de las Naciones Unidas anterior a 2009:

a) **Duración y retrasos.** El primero es la duración de las actuaciones, que a menudo sufren retrasos. Un factor clave al respecto —aunque ni mucho menos el único— es la dificultad de reunir paneles compuestos íntegramente por voluntarios. El personal que se ofrece voluntario para formar parte de los paneles de revisión por pares asume tareas de justicia interna además de sus funciones ordinarias, normalmente sin liberación oficial de estas últimas ni compensación por el tiempo y el esfuerzo invertidos (excepto en la OMPI, que concede a los miembros de los paneles hasta dos días de licencia especial con sueldo completo al final de su mandato de dos años). Además, es posible que los miembros no siempre estén disponibles al mismo tiempo para revisar los casos, lo que dificulta reunir a los paneles y coordinar las reuniones, y contribuye sobremanera a los retrasos y la prolongación del proceso.

b) **Conflictos de intereses y parcialidad.** El segundo es el alto riesgo de conflictos de intereses y de parcialidad potencial que supone que todos los miembros sean funcionarios de la propia organización, sobre todo en las organizaciones más pequeñas, donde la mayoría de los funcionarios tienen algún tipo de vínculo profesional entre sí. Seleccionar a miembros para un panel que satisfagan el requisito de imparcialidad es un reto en tales contextos, y agrava aún más la dificultad de reunir paneles debidamente compuestos en tiempo oportuno o incluso de reunirlos en absoluto.

c) **Competencia profesional.** El tercero es la falta de profesionalización entre los miembros del panel. Normalmente, a los miembros voluntarios de un panel de revisión por pares no se les exige ninguna cualificación específica. La composición de los paneles refleja necesariamente la demografía del personal de la organización, y es posible que el personal con formación jurídica no siempre se ofrezca voluntario para formar parte de ellos. Al mismo tiempo, exigir que los miembros de los paneles tengan formación jurídica no es aconsejable, ya que agravaría el problema de encontrar a los miembros adecuados, que no solo deben estar disponibles, sino también libres de conflictos de intereses, aparentes o reales.

177. **Formación o sesiones informativas de iniciación para los órganos de revisión por pares.** Los Inspectores opinan que la formación, o al menos una sesión informativa de iniciación, podría paliar los efectos adversos de la falta de apoyo jurídico al proceso de

revisión por pares. El presente examen constató que la formación de los miembros de los órganos de revisión por pares está disponible sobre todo en las organizaciones que han semiprofesionalizado sus órganos de revisión por pares. En la OIT, la OMPI y la OMS, las secretarías de los órganos de revisión por pares imparten formación regularmente a sus miembros. Además, la OIT y la OMS, así como la FAO, disponen de carpetas informativas con los documentos pertinentes para orientar a los miembros de sus órganos de revisión por pares. La OIT y la OMS complementan en la práctica esas carpetas con sesiones informativas impartidas por un experto, mientras que la UNESCO y la OMT imparten formación de manera *ad hoc* y oficiosa, pero que a menudo no van más allá de distribuir el estatuto y ofrecer la posibilidad de que se discutan cuestiones. En la UIT, la Presidencia del órgano de revisión por pares informa a los demás miembros según las necesidades. Sobre la base de estas conclusiones, los Inspectores opinan que existe una necesidad imperiosa de ampliar la orientación y las sesiones informativas de iniciación en esta esfera.

178. **Se recomiendan formación y rotación.** En opinión de los Inspectores, ya no es defendible la revisión por pares tradicional, totalmente interna, realizada y apoyada exclusivamente por personal voluntario a tiempo parcial no remunerado. Deben introducirse ajustes en el formato para que produzca resultados más coherentes, oportunos y eficaces en función de los costos. Los Inspectores consideran que la formación, así como la sustitución y rotación de los miembros, son medidas importantes que contribuirían a aumentar la credibilidad del proceso de revisión por pares y aliviarían la carga de cada miembro. **Los Inspectores sugieren que el mínimo básico de profesionalización exige, con carácter prioritario e, idealmente, como medida provisional hacia la semiprofesionalización, impartir sesiones informativas de iniciación y capacitación periódica a los miembros de los órganos de revisión por pares, preferiblemente a cargo de profesionales del derecho. También sugieren que se introduzcan medidas para garantizar o sustitución periódicas de los miembros de los órganos de revisión por pares, así como una rotación suficiente entre ellos en la asignación a cada caso.**

2. Revisión por pares semiprofesionalizada (consultiva)

179. **Profesionalización de la revisión por pares.** El impulso a favor de un cierto grado de profesionalización del proceso de revisión por pares en muchos organismos especializados puede atribuirse a la constatación de que un proceso que dependa enteramente de la buena voluntad y la dedicación de funcionarios voluntarios no puede ofrecer la justicia que busca el personal agraviado de un modo sostenible en el tiempo. En respuesta a las críticas vertidas sobre la configuración tradicional de la revisión por pares, en cuanto a su competencia, la oportunidad de sus procesos y la coherencia y previsibilidad de sus resultados, varias organizaciones trataron de profesionalizar la composición de los órganos de revisión por pares (centrándose principalmente en la función de la Presidencia) o el apoyo de secretaría, o ambos, con el objetivo de mejorar el funcionamiento general del mecanismo.

180. **Semiprofesionalización a través de una Presidencia o secretaría con formación jurídica.** Un mecanismo de apelación totalmente profesionalizado implicaría que todos los miembros del órgano de apelación tuvieran formación jurídica y ejercieran una función cuasijudicial, similar a la del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como proceso de primera instancia compuesto íntegramente por magistrados. Por el contrario, un mecanismo de revisión por pares es un órgano profano, que puede considerarse semiprofesionalizado si la función de la Presidencia o la del secretario son desempeñadas por un funcionario con formación jurídica o un experto externo contratado al efecto. La configuración de la revisión por pares en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ya refleja este criterio, incluidos el OIEA, que sigue aplicando la forma tradicional de revisión por pares interna, y la OACI, la OMI y la UPU, que aplican una forma “híbrida” de revisión por pares.

181. **Presidencia externa de un órgano de revisión por pares semiprofesionalizada.** A efectos del presente examen, los órganos de revisión por pares semiprofesionalizada (consultiva) implican un elemento de externalización que los diferencia de los órganos de revisión por pares internos tradicionales. Por lo tanto, el OIEA queda excluido de esta categoría porque no cuenta con ningún elemento externo en su configuración; tampoco la UIT, aunque la Presidencia de su órgano de revisión por pares puede ser ejercida por un

funcionario jubilado (como tal, externo a la organización), pero sin que se le exija formación jurídica.

182. La configuración de la FAO (y el PMA) se incluye en la categoría de la revisión por pares semiprofesionalizada (consultiva), dada la Presidencia cuasiexterna y la disponibilidad de apoyo de secretaría a tiempo parcial por parte de personal con cualificación jurídica, aunque esa configuración refleja determinadas peculiaridades que merecen un examen más detenido. Los órganos de revisión por pares de la OACI, la OMI y la UPU constituyen una categoría aparte, ya que no tienen carácter consultivo. Por defecto, la configuración en esas organizaciones implica un alto grado de profesionalización debido a las potestades de decisión otorgadas a sus órganos de revisión por pares y al carácter vinculante del resultado del proceso para las jefaturas ejecutivas, lo que elimina la posibilidad de una mayor discrecionalidad por parte de los directores.

183. En general, la organización de las funciones de Presidencia y secretaría varía notablemente entre las organizaciones, como se muestra en la figura IV que se presenta a continuación.

Figura IV

Organización de la Presidencia y la secretaría en los órganos de revisión por pares

Órganos de revisión por pares de las organizaciones participantes en la DCI	Presidencia	Secretario/Secretaría	Formación jurídica	
			Presidencia	Secretario
Comité de Apelaciones de la FAO (incluido el PMA)	Externa	<i>A tiempo parcial</i>	x	√
Junta Mixta de Apelaciones del OIEA	<i>Interna</i>	<i>A tiempo parcial</i>	x	√
Junta de Apelación de la OACI	Externa	<i>A tiempo parcial</i>	√	√
Junta Consultiva Mixta de Apelaciones de la OIT	Externa	Jornada completa	x	√
Junta de Apelaciones del Personal de la OMI	Externa	<i>A tiempo parcial</i>	√	x
Junta de Apelación de la UIT	<i>Interna*</i>	<i>A tiempo parcial</i>	x	x
Junta de Apelación de la UNESCO	Externa	Jornada completa	√	x
Junta Mixta de Apelación de la ONUDI	<i>Interna</i>	<i>A tiempo parcial</i>	x	x
Comisión Paritaria de Recursos de la OMM	<i>Interna</i>	<i>A tiempo parcial</i>	x	x
Comité de Apelaciones de la UPU	Externa	<i>A tiempo parcial</i>	√	x
Junta Mundial de Apelación de la OMS (incluido ONUSIDA)	Externa**	Jornada completa	√	√
Junta de Apelación de la OMPI	Externa	Jornada completa	√	√

Fuente: Elaborado por la DCI.

* La Presidencia de la Junta de Apelación de la UIT puede ejercerla un funcionario en activo o jubilado.

** La Presidencia de la Junta Mundial de Apelación de la OMS se encomienda a un funcionario de la OMS con un puesto independiente y de duración limitada.

184. **Secretarías con conocimientos jurídicos.** Solo hay seis organizaciones cuyos órganos de revisión por pares cuentan en la práctica con el apoyo de secretarios o secretarías con formación jurídica (la FAO, el OIEA, la OACI, la OIT, la OMS y la OMPI), aunque en algunos casos no se exige explícitamente la cualificación jurídica para ejercer la función. Solo en tres organizaciones, a saber, la OIT, la OMS y la OMPI, los secretarios o el personal de la secretaría ejercen esa función a tiempo completo y deben ser juristas de formación.

185. Las otras tres organizaciones (la FAO, el OIEA y la OACI), cuentan *de facto* con expertos jurídicos asignados a tiempo parcial a medida que surgen los casos, y que deben desempeñar las funciones relacionadas con las apelaciones además de sus tareas habituales.

En la FAO, las funciones de secretaría (y suplencia) son desempeñadas por personal de la oficina jurídica de la organización, de forma similar a la OACI, donde personal de la oficina jurídica actúa como secretario y secretario suplente de la Junta de Apelación, además de sus otras funciones jurídicas. En el OIEA, el secretario de la Junta Mixta de Apelaciones es alguien con formación jurídica, mientras que el secretario suplente no.

186. **Secretarías sin conocimientos jurídicos.** En comparación, los órganos de revisión por pares de la OMI, la UIT, la UNESCO, la ONUDI, la OMT y la UPU no cuentan con secretarios con cualificación jurídica. Mientras que la UNESCO cuenta con un funcionario asignado a esta función a tiempo completo, los secretarios que prestan apoyo a los órganos de revisión por pares en las demás organizaciones lo hacen además de sus funciones habituales. Por ejemplo, en la UIT, la función de secretaría es desempeñada a tiempo parcial por el auxiliar administrativo de la Oficina de Ética; en la UPU, las funciones de secretaría son desempeñadas por un auxiliar de recursos humanos; y en la OMT, por un coordinador de programas que también actúa como coordinador de supervisión de la organización.

187. En la OMI se aplican arreglos alternativos: se nombran dos administradores de casos cada dos años, que se alternan en el apoyo a cada panel de revisión durante ese período. Deben ser funcionarios cualificados de la máxima integridad⁶⁹ y nombrados conjuntamente por la jefatura ejecutiva y el órgano de representación del personal. En la ONUDI, distintos funcionarios prestan apoyo de secretaría a los diferentes paneles de revisión de forma rotatoria, de modo similar a los miembros de los paneles que participan en las deliberaciones. Aunque el marco regulatorio prevé el puesto de un secretario que preste apoyo al órgano de revisión por pares (en lugar de a cada panel de revisión), parece que en la práctica no existe ninguno.

188. **Función de secretaría exigida por la mayoría de los marcos regulatorios.** Todos los marcos regulatorios de las 12 organizaciones que utilizan el mecanismo de revisión por pares detallan la función y las modalidades de nombramiento de la Presidencia (y los miembros) de sus órganos de revisión por pares, y la mayoría de ellos también incluyen disposiciones explícitas sobre el papel, o la existencia, de una función de secretaría. Los reglamentos del personal de 10 organizaciones prevén expresamente el nombramiento de un secretario que preste apoyo al mecanismo de apelación.

189. De las otras dos, el reglamento del personal de la OACI solo se refiere implícitamente a una función de secretaría, indicando que determinados documentos deben presentarse al secretario; mientras que, hasta hace poco, el reglamento del personal de la OMI no incluía referencia alguna a la función de secretaría. Sin embargo, esa laguna se colmó en una modificación reciente que entró en vigor en septiembre de 2022 y que prevé el nombramiento bienal de dos administradores de casos.

190. En la práctica, todas las organizaciones han encontrado la manera de proporcionar a sus órganos de revisión por pares un apoyo de secretaría similar a una función de registro, y dos tercios de las organizaciones recurren a miembros de su personal para que presten ese apoyo a tiempo parcial. Con algunas excepciones, estas funciones relacionadas con las apelaciones no se reflejan sistemáticamente en las descripciones de los puestos o en los documentos de evaluación del desempeño profesional de los funcionarios, con la complejidad añadida de que a menudo responden ante líneas de mando paralelas: ante sus responsables jerárquicos en lo que respecta a sus funciones a tiempo completo, y ante las Presidencias de los órganos de revisión por pares respectivos en lo que respecta a las funciones relacionadas con las apelaciones.

191. **Complementariedad de las funciones de Presidencia y secretaría.** Aunque el papel de una secretaría es fundamentalmente diferente del de una Presidencia, no deja de ser complementario. Las Presidencias están llamadas a dirigir el trabajo sustantivo de los órganos de revisión por pares, orientar sus deliberaciones, incluida la evaluación de las pruebas que se les presentan, y, en última instancia, asumir la responsabilidad de los resultados, conclusiones y recomendaciones relativos a la apelación, mientras que los secretarios no

⁶⁹ Estatuto y Reglamento del Personal de la OMI, regla 111.1 e *bis*), introducida en septiembre de 2022.

participan en las deliberaciones, ni tienen derecho de voto ni interés alguno en el fondo ni el resultado de las apelaciones.

192. **Importante dimensión jurídica de la función de secretaría.** A menudo se pide a los secretarios que actúen como guardianes de los aspectos de procedimiento de los procesos, como la observancia de los plazos, el intercambio ordenado y oportuno de los escritos de las partes, la garantía de transparencia al organizar la igualdad de acceso a los documentos para todas las partes, la organización de reuniones y audiencias, la coordinación y supervisión del establecimiento de los distintos paneles de revisión, así como el respeto de las salvaguardias contra conflictos de intereses y los requisitos de confidencialidad. Cumplen, por tanto, una función de apoyo indispensable con una importante dimensión jurídica. Su capacidad para desempeñar tales funciones, aunque no requiera necesariamente conocimientos jurídicos, se vería sin duda facilitada en gran medida por una formación jurídica.

193. Al mismo tiempo, cuando la Presidencia es externa y la persona que la ocupa cuenta con cualificación jurídica, la necesidad de que la secretaría proporcione orientación jurídica o de procedimiento neutral e imparcial a los miembros del órgano de revisión por pares y a cada panel de revisión será naturalmente menor. A la inversa, cuando la persona que ocupa la Presidencia carece de formación jurídica, aumenta la necesidad de que los secretarios sean capaces de orientar y dirigir de forma competente a los miembros profanos de un panel, incluida la Presidencia, a través de los aspectos de procedimiento de un caso.

194. **Es indispensable contar con una Presidencia o un secretario con formación jurídica.** Sobre la base de las conclusiones del presente examen, los Inspectores consideran importante garantizar la disponibilidad de conocimientos jurídicos especializados en cada panel de revisión. La mejor manera de lograrlo es exigir una cualificación al respecto como parte del perfil de la persona que ejerza la Presidencia o del secretario (o idealmente de ambos), teniendo en cuenta sus funciones complementarias.

195. A continuación se expone el estado de las funciones de Presidencia y secretario en las organizaciones que utilizan la revisión por pares como mecanismo estándar de primera instancia del proceso interno de apelación:

a) Solo dos organizaciones (la OMS, incluido ONUSIDA, y la OMPI) han profesionalizado sus mecanismos de revisión por pares mediante el empleo de Presidencias externas con formación jurídica, que además cuentan con el apoyo de secretarios o personal de secretaría a tiempo completo con formación jurídica. Esta configuración garantiza la independencia del proceso de revisión por pares y la seguridad de que las actividades conexas se llevarán a cabo de forma competente y eficaz. También refleja la inversión que estas organizaciones y sus Estados miembros estaban dispuestos a hacer para dotar a su mecanismo interno de apelación estándar de recursos humanos adecuados (a tiempo completo y con formación jurídica). Es posible que esta configuración no pueda alcanzarse en la misma medida en todas las organizaciones.

b) Otras organizaciones también cuentan con Presidencias totalmente externas con formación jurídica, a saber, la OACI, la OMI, la UNESCO y la UPU; sin embargo, solo la OACI proporciona apoyo de secretaría con personal con formación jurídica, aunque únicamente a tiempo parcial, debido a su limitadísimo número de casos. La UNESCO proporciona apoyo de secretaría a tiempo completo a su mecanismo de revisión por pares, pero no a través de personal con formación jurídica, mientras que la OMI y la UPU también proporcionan apoyo de secretaría a tiempo parcial sin formación jurídica específica. En opinión de los Inspectores, esta configuración puede considerarse adecuada y merece ser clasificada como mecanismo “semiprofesionalizado”, siempre que la Presidencia del órgano de revisión por pares tenga formación jurídica.

c) Las Presidencias de los órganos de revisión por pares de la OIT y la FAO (incluido el PMA) no son ni personal en activo (y, por tanto, no interno) ni expertos jurídicos contratados específicamente para ejercer la función de Presidencia. Para contrarrestar la ausencia del requisito de contar con cualificación jurídica, quien les presta apoyo de secretaría es personal con formación jurídica (a tiempo completo y parcial, respectivamente). En la UIT, ni la Presidencia ni el secretario están obligados a tener formación jurídica, y el apoyo de secretaría se presta a tiempo parcial.

d) Entre las tres organizaciones cuyas Presidencias son internas, el OIEA proporciona apoyo jurídico a través de un secretario a tiempo parcial, mientras que los órganos de revisión por pares de la ONUDI y la OMT no cuentan actualmente con expertos jurídicos a su disposición; tampoco sus Presidencias ni sus secretarías a tiempo parcial tienen formación jurídica.

196. En conclusión, el examen puso de manifiesto que la mayoría de las organizaciones que utilizaban la revisión por pares como parte de sus mecanismos internos de apelación estándar habían actualizado o estaban actualizando su configuración para introducir un elemento de profesionalización. Los Inspectores consideran que esa profesionalización es un avance importante y prometedor en todo el sistema de las Naciones Unidas, que merece la pena seguir impulsando sin eliminar el elemento profano de la revisión por pares. Al mismo tiempo, estaba claro que no todas las organizaciones habían alcanzado grados comparables de profesionalización, y algunas mostraban intentos menos avanzados que otras. **Sobre la base de las conclusiones del presente examen, los Inspectores sugieren que las organizaciones que utilizan la revisión por pares como parte de sus mecanismos internos de apelación estándar examinen la posibilidad de profesionalizar sus órganos de revisión.**

197. Preocupa a los Inspectores que ni a la Presidencia de la Junta de Apelación ni a la función de secretaría a tiempo parcial de la UIT se les exija cualificación jurídica, aunque tanto el personal como la administración de la organización consideraban que la labor del órgano de revisión por pares en su composición actual era profesional. Sin embargo, **para garantizar que el proceso interno de apelación pueda impartir la justicia que busca el personal por lo que se refiere a competencia y coherencia, los Inspectores sugieren que la UIT introduzca el requisito de que la Presidencia o la función de secretaría de su órgano de revisión por pares tengan conocimientos jurídicos especializados.**

198. La FAO tiene una práctica singular por la que su Consejo nombra a la Presidencia y dos Presidencias suplentes del Comité de Apelaciones, tal y como establece el estatuto del personal. Desde la creación del Comité de Apelaciones en 1949, la Presidencia y las dos Presidencias suplentes han sido nombradas entre los representantes acreditados de los Estados miembros de la FAO, aunque no existe tal requisito en el estatuto del personal. En cuanto a la titulación y experiencia profesional de los candidatos para la Presidencia y las Presidencias suplentes del Comité de Apelaciones, no se encontraron requisitos específicos en el marco jurídico aplicable. Además, las disposiciones pertinentes para el Comité de Apelaciones no especifican la experiencia y competencias profesionales concretas que se exigen para los puestos.

199. En el examen se constató que la FAO considera una característica arraigada de su mecanismo de revisión por pares la práctica de larga data de designar a representantes de sus Estados miembros para la Presidencia y las Presidencias suplentes del Comité de Apelaciones. Sin embargo, los Inspectores expresan sus reservas con respecto a esta práctica, que implica a representantes de los Estados miembros de la FAO en procesos administrativos internos, como la tramitación de apelaciones internas elevadas por funcionarios particulares. Esta práctica plantea dudas sobre la independencia y la segregación de funciones entre el órgano rector y la dirección ejecutiva de la organización. **Por consiguiente, los Inspectores sugieren a la FAO que abandone la práctica de nombrar representantes de sus Estados miembros para el Comité de Apelaciones y que la organización considere la posibilidad de introducir cambios en las funciones de la Presidencia y las Presidencias suplentes con vistas a evitar cualquier conflicto de intereses real o aparente entre la función de supervisión del órgano rector y la dirección de la organización.**

200. Los Inspectores consideran que la función de apoyo de secretaría es un componente fundamental para un funcionamiento eficaz, profesional e imparcial del mecanismo de revisión por pares en el proceso interno de apelación. Los órganos legislativos y rectores de las organizaciones suelen reconocer la importancia de esta función. Por ello, en los marcos regulatorios de la mayoría de las organizaciones existen disposiciones explícitas que establecen que los órganos de apelación deben disponer de un apoyo de secretaría específico.

201. Se espera que la recomendación siguiente aumente la transparencia y la rendición de cuentas.

Recomendación 3

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

3. Revisión por pares híbrida (con poder de decisión)

202. **Poder de decisión cedido a un órgano cuasijudicial.** El rasgo que distingue a la revisión por pares híbrida de otras formas del mecanismo es el carácter vinculante del resultado de sus deliberaciones, debido al poder de decisión conferido al órgano que realiza la revisión. En esta modalidad, la autoridad para determinar de forma concluyente un asunto contencioso en nombre de la organización es cedida por la jefatura ejecutiva y transferida a otro órgano interno compuesto por pares de entre su personal, y normalmente presidido por un experto externo que actúa con capacidad cuasijudicial. Aunque la decisión adoptada por ese órgano es vinculante para la jefatura ejecutiva de la organización y para el funcionario, también permite que cualquiera de las partes la apele ante un tribunal externo. Dado que la jefatura ejecutiva ya no tiene autoridad discrecional para apartarse de la recomendación del órgano de revisión por pares, es necesario un alto grado de profesionalización para garantizar que la decisión adoptada sea correcta y las salvaguardias procesales conexas sean sólidas. Por ello, las organizaciones que han optado por la revisión por pares híbrida también han profesionalizado sus procesos notablemente.

203. **Apelaciones contra sentencias, no decisiones ejecutivas.** Una diferencia importante entre los estatutos del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y del Tribunal Administrativo de la OIT reside en el objeto de la apelación que se le eleva. Las apelaciones que debe resolver el Tribunal Administrativo de la OIT se dirigen contra decisiones ejecutivas, no decisiones judiciales. De conformidad con su estatuto, el Tribunal Administrativo de la OIT es competente para conocer de las apelaciones que impugnen una decisión “definitiva”, es decir, una decisión adoptada por una autoridad⁷⁰, incluida la jefatura ejecutiva de una organización, tras haber considerado el dictamen de un órgano interno de revisión. Como tal, el objeto de la apelación no es la conclusión de las deliberaciones del órgano interno de revisión, sino la decisión adoptada por la jefatura ejecutiva con posterioridad a dicha conclusión. Por lo que respecta al Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, el objeto de la apelación es esencialmente una sentencia. Esta es una característica clave del Tribunal de Apelaciones que no se reproduce en ninguna disposición comparable del estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, a saber, su competencia para resolver los recursos de apelación interpuestos por la administración, y no solo por el personal, contra el resultado del proceso de primera instancia⁷¹. Tal vía de apelación por parte de la administración queda sin objeto cuando el proceso de primera instancia es de naturaleza consultiva y la decisión final corresponde a la jefatura ejecutiva de la organización, es decir, a la propia administración.

204. **Cambio importante en la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en relación con el proceso neutral de primera instancia.** En 2019, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas declinó ejercer su competencia de apelación en determinadas causas debido a la ausencia de un proceso neutral de primera instancia en las organizaciones contra las que se habían presentado recursos de apelación. Se señaló que la cuestión solo se plantearía en el caso de las organizaciones que reconocieran la competencia del Tribunal de Apelaciones y hubieran celebrado acuerdos independientes al

⁷⁰ Cabe impugnar una decisión incluso aunque haya sido adoptada por un órgano intergubernamental, véanse Tribunal Administrativo de la OIT, *B. v. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)*, fallo núm. 2232; *G. (No. 3) v. UPU*, fallo núm. 3928; y *G. (No. 3) v. UPU*, fallo núm. 4077.

⁷¹ Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 2, párr. 2.

efecto. En la práctica, ha afectado a cuatro organizaciones participantes en la DCI, a saber, la OACI, la OMI, la UPU y la OMM.

205. **Sentencias históricas que explicaban la cuestión.** En una serie de sentencias históricas emitidas en su período de sesiones de octubre de 2019 y posteriormente⁷², el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas se mostró en desacuerdo con la configuración de los procesos de revisión por pares consultiva, que consideró incompatibles con las exigencias de su estatuto. El Tribunal consideró que incluso aunque lo emitido por el órgano de revisión por pares fuera una “decisión”, no dejaba de ser meramente consultiva o recomendatoria. Constituía un asesoramiento dirigido a la jefatura ejecutiva, que no podía considerarse parte neutral del proceso. Ello se debía a que era a la vez la representante del empleador y quien adoptó la decisión original objeto del recurso de apelación⁷³. En otro caso, el Tribunal detalló más el argumento, y sostuvo que aun cuando existía un proceso neutral de primera instancia en el camino hacia la toma de una decisión, la propia decisión no formaba parte de ese proceso neutral. Aunque no había ocurrido en ese caso, sí había ocurrido en otros que la opinión o recomendación del órgano neutral a favor del funcionario no había sido aceptada por la organización. Esa posibilidad existía en el régimen de la organización y ponía de manifiesto el defecto fundamental del proceso adoptado⁷⁴.

206. **Confirmación de la incompatibilidad de la revisión por pares consultiva con los requisitos del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.** El cambio en la jurisprudencia del Tribunal también enfrentó a las organizaciones (entre ellas la OACI y la OMI) que habían tomado la decisión de no adoptar el sistema judicial completo de administración de justicia de dos niveles desde el principio a la cuestión de si los procesos consultivos que seguían utilizando como sus mecanismos internos de apelación estándar eran compatibles con la revisión en apelación que lleva a cabo el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, y que es mucho más restringida que la de su predecesor, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Tras la última serie de sentencias del Tribunal de Apelaciones en su período de sesiones de marzo de 2022, el asunto puede considerarse zanjado⁷⁵. Se confirmó que los sistemas de justicia interna que utilizan los mecanismos de revisión por pares consultiva no eran compatibles con el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas como instancia judicial única.

207. **Opciones para las organizaciones que utilizan el mecanismo de revisión por pares consultiva.** Esa determinación dejó a las organizaciones que utilizan esos mecanismos con tres opciones (véase la fig. V). Opción 1: el mecanismo de revisión por pares consultiva debe reconstituirse como un órgano cuasijudicial de primera instancia que dicte decisiones definitivas de tipo judicial que puedan ser apeladas por ambas partes: el funcionario y la administración. Opción 2: el mecanismo consultivo debe suprimirse y sustituirse por un verdadero tribunal de primera instancia compuesto por magistrados independientes, como el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o el Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA. Opción 3: el mecanismo de revisión por pares debe situarse bajo la competencia de una instancia judicial que esté menos limitada en el alcance de su revisión y que no proporcione o requiera una vía de apelación para el responsable de la decisión original, que conserva la decisión final tras el proceso interno, pero debe aceptar ceder la competencia última sobre la resolución de una controversia interna a una instancia judicial externa como el Tribunal Administrativo de la OIT.

⁷² Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, con respecto a la OMI: *Spinardi*, sentencia núm. 2019-UNAT-957, *Sheffer*, sentencia núm. 2019-UNAT-949, *Dispert and Hoe*, sentencia núm. 2019-UNAT-958, *Fogarty*, sentencia núm. 2021-UNAT-1117; con respecto a la OMM: *Rolli*, sentencia núm. 2019-UNAT-952; con respecto a la OACI: *Hefberger*, sentencia núm. 2020-UNAT-1012; con respecto a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: *Webster*, sentencia núm. 2020-UNAT-983; y con respecto al Tribunal Internacional del Derecho del Mar: *Savado*, sentencia núm. 2021-UNAT-1123.

⁷³ Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, *Spinardi*, sentencia núm. 2019-UNAT-957, párr. 26.

⁷⁴ Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, *Hefberger*, sentencia núm. 2020-UNAT-1012, párr. 13.

⁷⁵ Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, con respecto al FIDA: *Ajay Sud*, sentencia núm. 2022-UNAT-1217.

Figura V

Solución adoptada por los organismos especializados que reconocen la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas

Organización	Reconocimiento de la competencia del		Principales sentencias del TANU* sobre el “proceso neutral de primera instancia”	Solución adoptada	Revisión de las disposiciones internas
	Tribunal Administrativo de la OIT	TANU			
OACI	-	Julio de 2009	<i>Heftberger</i> (2020-UNAT-1012)	Opción 1	Mayo de 2021
OMI	-	Julio de 2009	<i>Spinardi</i> (2019-UNAT-957) <i>Fogarty</i> (2021-UNAT-1117)	Opción 1	Julio de 2022
UPU	1965	Mayo de 2021	Ningún caso a fecha de noviembre de 2022	Opción 1 (Hasta 2021, opción 3)	Febrero de 2022
OMM	1953	Julio de 2017	<i>Rolli</i> (2019-UNAT-952) <i>Abrate et al.</i> (2020-UNAT-1031)	Opción 2 (Hasta 2017, opción 3)	Enero de 2020

Fuente: Elaborado por la DCI.

* Causa inicial y resolución, si procede.

208. **Mecanismo de revisión por pares híbrida, no consultiva (opción 1).** El resultado del período de casi tres años de incertidumbre entre la primera serie de sentencias relativas a la cuestión de un “proceso neutral de primera instancia “ dictadas por el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en su período de sesiones de octubre de 2019 y las del período de sesiones de marzo de 2022, durante el cual la jurisprudencia del Tribunal evolucionó, fue una nueva forma de mecanismo de justicia híbrido, interno y precontencioso, consistente en órganos de revisión por pares cuasijudiciales que ya no tenían carácter consultivo. Los poderes de decisión conferidos a estos mecanismos de revisión por pares hicieron que las “decisiones definitivas” quedaran fuera del ámbito y de las atribuciones de las jefaturas ejecutivas respectivas, y requirieron nuevas inversiones para mejorar la competencia e independencia, promover las capacidades y reforzar las garantías procesales de los procesos. Esa es la situación en la OACI y la OMI. Tras aceptar la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en 2021, la UPU se ha enfrentado al mismo problema.

209. **Un proceso neutral de primera instancia precipitó una nueva generación de la revisión por pares.** Entre las organizaciones participantes en la DCI, tres organismos especializados (la OACI, la OMI y la UPU) han consagrado el formato de revisión por pares híbrida en sus marcos regulatorios⁷⁶. En estas tres organizaciones, la necesidad de ajustar sus procedimientos internos de apelación se vio precipitada por la jurisprudencia desarrollada, a partir de 2019, por su única instancia judicial, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, en relación con el requisito que figuraba en sus estatutos de ejercer la competencia de apelación sobre el resultado de un proceso neutral de primera instancia. A raíz de esa jurisprudencia, se concibió una nueva generación de órganos de revisión por pares para satisfacer la condición de administrar un proceso que incluyera actuaciones escritas y una decisión por escrito en que se indicasen las razones, los hechos y los fundamentos de derecho; en otras palabras, un proceso cuyo resultado fuera una decisión, en lugar de una recomendación sobre la manera en que debe proceder una autoridad ejecutiva que adopta decisiones.

⁷⁶ En el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, el FIDA y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar también han adoptado una configuración híbrida de la revisión por pares como resultado de la misma evolución jurisdiccional del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

210. **Disposiciones adoptadas en respuesta.** La OACI, la OMI y la OMM habían recibido advertencias explícitas del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en una serie de sentencias por la ausencia de un proceso neutral de primera instancia en sus marcos regulatorios. En respuesta, la OMM, que había pasado de la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT a la del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en 2017, decidió aceptar al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como su tribunal de primera instancia. Otras organizaciones, como la OACI, la OMI y la UPU (esta última de forma preventiva, en previsión de verse obligada a hacerlo por el Tribunal) optaron por conferir poderes decisorios a sus órganos de revisión por pares existentes, y realizar ajustes en sus marcos internos de apelación para garantizar el cumplimiento del Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

211. **Organización de Aviación Civil Internacional y Organización Marítima Internacional.** Antes de la reforma de la administración de justicia de 2009, la OACI y la OMI, así como otros organismos especializados, ya habían reconocido la competencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (el predecesor del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas). Por ello, cuando se suprimió el tribunal en diciembre de 2009, tuvieron que decidir si continuaban con el sistema, lo sustituían o se pasaban a la competencia de otro tribunal. La OACI y la OMI decidieron aceptar la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, pero optaron por no reconocer la del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas. Inicialmente, ambas organizaciones mantuvieron sus órganos de revisión por pares respectivos, a saber, la Junta Asesora Mixta de Apelación en la OACI, y la Junta de Apelaciones del Personal en la OMI.

212. A raíz de la serie de sentencias dictadas por el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en 2019, la OACI pasó a reconstituir su Junta Asesora Mixta de Apelación como una Junta de Apelación, eliminando el elemento consultivo y otorgándole poderes decisorios. La OMI hizo lo mismo, aunque inicialmente mediante la institución de medidas provisionales, en virtud de las cuales la jefatura ejecutiva procuró suspender la aplicación de las reglas del reglamento del personal relativas al carácter consultivo del proceso interno de apelación, y al mismo tiempo decidió contratar a un experto externo para la Presidencia del órgano de revisión por pares, a quien se concedieron poderes decisorios provisionales. Al mismo tiempo, la OMI inició un examen amplio del estatuto y reglamento del personal, que todavía estaba en curso en el momento de redactar el presente informe.

213. **Unión Postal Universal.** La UPU pasó al Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en 2021 y, por tanto, se ahorró una declaración explícita de incumplimiento por parte del Tribunal. Habiendo tenido tiempo de tomar nota de la jurisprudencia del Tribunal en relación con otras organizaciones y de adoptar medidas para revisar su marco interno de apelaciones otorgando a su Comité de Apelaciones poderes decisorios, aún no se ha puesto a prueba si la configuración de su revisión por pares cumple con lo dispuesto en el estatuto del Tribunal. A diferencia de su Comité de Disciplina, que se mantuvo con la opción prevista en el reglamento del personal de nombrar a una Presidencia interna o externa para dirigirlo llegado el momento, la UPU decidió profesionalizar su Comité de Apelaciones asignando la Presidencia, en 2022, a un jurista independiente externo con experiencia en la materia.

214. **Marco de la Organización de Aviación Civil Internacional repleto de buenas prácticas.** La OACI aprobó un reglamento muy minucioso y exhaustivo, que se asemeja mucho a un proceso judicial. Contiene normas probatorias detalladas, disposiciones para todas las eventualidades procesales y orientaciones sobre el modo de resolverlas, incluidas algunas de las salvaguardias más progresivas, bien articuladas y equilibradas para la igualdad de medios procesales de las partes, la confidencialidad de las actuaciones y otros aspectos, que merecen ser emuladas por otras organizaciones. El marco también consagra el principio inquisitivo en el modo de funcionamiento del órgano de revisión por pares, confiriéndole la responsabilidad de dilucidar la verdad y orientar a las partes que comparecen ante él sobre las informaciones y pruebas necesarias.

215. **Las necesidades de recursos probablemente aumenten por la mayor formalidad del proceso.** Uno de los inconvenientes del marco de la OACI, que consta de 78 reglas, es la drástica formalización del proceso, que llevan a cabo ahora magistrados del anterior tribunal administrativo en su condición de Presidencias externas del órgano de revisión por pares. El nuevo marco es único en el sentido de que otorga a la Presidencia plenos poderes para tomar

una decisión de forma prácticamente unilateral; los miembros (pares) del órgano no tienen derecho de voto y su función consiste explícitamente en prestar asistencia a la Presidencia a título consultivo. La mayor formalidad del proceso ha supuesto una pesada carga para la secretaría a tiempo parcial de la Junta de Apelación reconstituida, que está gestionada por expertos jurídicos de la oficina de asuntos jurídicos de la organización.

216. **Es necesario introducir ajustes.** La OMI y la UPU también han aprovechado la oportunidad para modificar sus disposiciones y subsanar algunas deficiencias y lagunas estructurales en sus procesos mediante la actualización de sus sistemas. Un cambio notable es la disposición explícita en el reglamento del personal de la OMI sobre el nombramiento de dos funcionarios cualificados cada dos años para que actúen como administradores de casos y presten así asistencia a la Junta de Apelaciones del Personal. Por su parte, la UPU ha asignado la función de secretaría de su mecanismo híbrido a la función de recursos humanos. En opinión de los Inspectores, puede que no sea la configuración más propicia para el desempeño imparcial de la función. No cabe duda de que seguirán apareciendo ejemplos de ajustes necesarios a medida que los marcos maduren con el tiempo.

217. **Evolución continua de los mecanismos de justicia interna.** Si bien puede considerarse que se ha superado el gran obstáculo de lograr el cumplimiento de los requisitos de competencia del tribunal elegido por las organizaciones, las disposiciones y las prácticas institucionales de los órganos de revisión por pares recién constituidos seguirán evolucionando en los próximos años; los órganos tendrán que ajustar sus operaciones a una demanda más previsible y a la experiencia acumulada. Tras una considerable agitación en el panorama de la justicia interna en los últimos años (en particular para el personal de la OACI y la OMI, entre otros, que buscaba justicia en sus empleadores respectivos y quedó desamparado durante algún tiempo mientras las organizaciones buscaban soluciones a problemas de competencia que no habían previsto) hay motivos para confiar en que surja un proceso interno de apelación más estable, más receptivo y que funcione más adecuadamente en esas organizaciones. A pesar de la variedad de modalidades de revisión por pares y de justicia interna de que dispone actualmente el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, podría decirse que el sistema perfecto está aún por descubrir.

D. Casos especiales

218. **Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.** El UNRWA, al igual que la OACI y la OMI, no adoptó todas las modificaciones de la reforma de 2009. En lugar de ello, solo aceptó al Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas como su instancia de apelación, y estableció su propio proceso de justicia interna siguiendo el ejemplo de las Naciones Unidas. Además del Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA como primera instancia (judicial), creó la Oficina Jurídica de Asistencia al Personal, que proporciona asistencia letrada gratuita y servicios de representación al personal del UNRWA. También aprobó un proceso de “examen de la decisión” en lugar de una evaluación interna, que se asemeja más al proceso de examen administrativo practicado por la mayoría de los organismos especializados.

219. En estos aspectos, el modelo del UNRWA difiere del de los demás fondos y programas y los organismos especializados. La decisión de no incorporarse al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas se debió principalmente al elevado costo que habría supuesto para el UNRWA. El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas se financia principalmente mediante las cuotas de las organizaciones, calculadas en función de su plantilla. Dada su plantilla total de unos 29.000 funcionarios, el UNRWA habría sido el mayor contribuyente al Tribunal.

220. **Graves dificultades en materia de administración de justicia.** Según las conclusiones del examen documental y el análisis de datos, y como confirmaron las entrevistas realizadas, el UNRWA se enfrenta a algunas dificultades graves en relación con las apelaciones internas, tanto en el nivel precontencioso como en el contencioso. En el momento del presente examen, el Organismo había empezado a introducir cambios, para lo cual había recibido financiación adicional de sus donantes en apoyo de su Tribunal

Contencioso-Administrativo, y había creado nuevos puestos en el Departamento de Servicios de Supervisión Interna y en la Oficina de Ética, así como una función de ombudsman. Además, la dirección había iniciado cambios en las relaciones jerárquicas y en el procedimiento para solicitar un examen de la decisión, y su Comité de Justicia Interna había encargado una revisión externa de la administración de justicia en el UNRWA, que se finalizó en abril de 2021.

221. **Principales conclusiones de una revisión externa del sistema de administración de justicia.** Las conclusiones principales de esa revisión externa⁷⁷, llevada a cabo por un consultor, fueron que el UNRWA tiene un sistema interno de resolución de controversias que resulta anticuado y excesivamente legalizado, y demasiadas causas llegan al sistema judicial formal. El informe incluye una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar el sistema, como la creación de asesores de personal que presten apoyo a la recién creada función de ombudsman, la reestructuración y profesionalización del procedimiento para solicitar el examen de la decisión y la creación de una Oficina de Administración de Justicia independiente, entre otras. En respuesta a las recomendaciones del informe, la dirección del UNRWA ha tomado una serie de medidas.

222. **Tramitación de las solicitudes de examen de la decisión.** El presente examen constató que, en los últimos años, el proceso por el que se han tramitado los exámenes de las decisiones impugnadas en el UNRWA ha cambiado varias veces. Hasta diciembre de 2019, el examen de las decisiones administrativas impugnadas corría a cargo del Comisionado General Adjunto. En diciembre de 2019 se publicó la Circular General de Personal núm. 05/2019 sobre delegación de autoridad (en ausencia de un Comisionado General Adjunto), en la que se establecía que las decisiones administrativas impugnadas que hubiera adoptado el Director de la Oficina de Zona con respecto al personal de las oficinas de zona serían examinadas por el Director de Recursos Humanos; y las del personal de la sede o, en caso de conflicto de intereses, por el Director de Salud.

223. La última Circular General de Personal sobre el tema, que se publicó en junio de 2022, anunciaba que el Comisionado General Adjunto conservaría la competencia para llevar a cabo exámenes de decisiones de conformidad con la regla 111.2, párrafo 4 A, del reglamento del personal de zona, y la regla 11.2, párrafo d) i), del reglamento del personal internacional, volviendo así al mecanismo original para tramitar las solicitudes de examen de las decisiones y la correspondiente toma de decisiones.

224. **Función del Departamento de Asuntos Jurídicos.** Desde hace muy poco, el Departamento de Asuntos Jurídicos viene prestando apoyo al Comisionado General Adjunto en el examen de las decisiones administrativas impugnadas y en la toma de decisiones al respecto. El hecho de que las oficinas jurídicas de zona del UNRWA solo tengan una relación jerárquica hipotética, y no oficial, con el Departamento de Asuntos Jurídicos plantea un problema, ya que están prestando asistencia a los Directores de las Oficinas de Zona para tomar decisiones administrativas. Con el fin de mejorar el proceso interno de apelación, el Departamento de Asuntos Jurídicos propuso que se creara una dependencia de revisión administrativa e intervención en controversias que asesorara sobre cuestiones precontenciosas, pero que no representara al Organismo ante los tribunales. **Los Inspectores apoyan la propuesta y sugieren que se cree una dependencia de ese tipo, ya que, en su opinión, mejoraría la administración de justicia interna en el Organismo.**

225. **El Comité de Justicia Interna del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.** El Comité de Justicia Interna del UNRWA fue creado en 2010 y cuenta con 7 miembros: los directores del Departamento de Asuntos Jurídicos y del Departamento de Recursos Humanos; 1 representante del personal internacional y otro del personal de zona; y 3 juristas externos. Aunque se creó hace más de diez años, el Comité acaba de establecer su proyecto de mandato y reglamento. Hasta la fecha no se ha elaborado ningún informe de actividad, a pesar de que así se establece claramente en los reglamentos del personal de zona e internacional. **A fin de que el Comité de Justicia Interna del UNRWA sea un órgano más viable y que rinda**

⁷⁷ Chis de Cooker, *Review of the administration of justice system in the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* ("UNRWA") (Prévessin, 2021).

mayores cuentas, los Inspectores sugieren que se subsanen las lagunas detectadas en el curso del presente examen en relación con sus responsabilidades.

226. Necesidad de mayor coherencia y eficacia en los procesos internos de apelación.

La opinión general en el UNRWA, confirmada por las conclusiones del presente examen, es que el proceso de apelación precontencioso debe ser más coherente y eficaz, ya que demasiados casos llegan hasta el Tribunal Contencioso-Administrativo del Organismo y al Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, ambos muy costosos⁷⁸. Tanto el personal como la dirección reconocen que el Organismo tiene una cultura litigiosa. Sin embargo, todas las partes interesadas entrevistadas afirmaron que el UNRWA estaba avanzando en la dirección correcta en cuanto al funcionamiento de su sistema de administración de justicia y que se estaban introduciendo cambios y mejoras para hacer frente al gran número de solicitudes de examen de decisiones y de casos que se elevan al Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA. Los Inspectores comparten la opinión ampliamente generalizada de que, además de revisar sus procedimientos, es importante que el Organismo mejore la divulgación y la comunicación, los servicios de traducción y la inclusividad y accesibilidad de la justicia interna.

227. Organización Meteorológica Mundial: único organismo especializado que adoptó al completo el sistema de justicia interna de las Naciones Unidas.

El marco de justicia interna de la OMM difiere del de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, es el único organismo especializado que ha adoptado al completo el sistema judicial de dos niveles de las Naciones Unidas, que comprende el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como tribunal de primera instancia (desde 2020) y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas como instancia de apelación (desde 2009). También es el único organismo especializado cuyo personal tiene acceso a los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, en virtud de un acuerdo celebrado con la Secretaría de las Naciones Unidas específicamente a tal efecto, así como a la Oficina del Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas.

228. En segundo lugar, la OMM aplica la evaluación interna como primera etapa de su proceso interno de apelación estándar, que se subcontrata al UNICEF en virtud de un acuerdo interinstitucional (canje de notas entre organismos de las Naciones Unidas). El arreglo es único en todo el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a los procesos formales de justicia interna. El acuerdo, firmado en octubre de 2021, entró en vigor con carácter retroactivo el 1 de julio de 2021 por un período inicial de 1 año, y posteriormente se ha prorrogado por un período de 3 años, hasta el 30 de junio de 2025.

229. Ventajas: eficacia en función de los costos y garantías de objetividad.

El acuerdo tiene dos ventajas fundamentales para la OMM. Por un lado, al utilizar los mecanismos existentes de otra organización del sistema de las Naciones Unidas, la OMM obtiene una importante eficacia en función de los costos si se tiene en cuenta (como calculan los Inspectores) que el costo medio por caso en todo el sistema asciende a un promedio de 8.545 dólares. El UNICEF cobra 5.000 dólares por caso y los costos solo se generan cuando se presenta efectivamente una solicitud de evaluación interna. Se elimina así la necesidad de que la OMM mantenga una función específica, sobre todo teniendo en cuenta que su plantilla es comparativamente pequeña (326 personas en 2021)⁷⁹ y que el número de casos es muy limitado. Por tanto, el arreglo de externalización de funciones parece una solución eficaz. La segunda gran ventaja de este arreglo es que ofrece garantías de objetividad debido a su segregación completa y, por tanto, a su cuasiindependencia de la dirección de la OMM.

230. Percepción de falta de implicación en los intentos de resolución y escalada más rápida.

Sin embargo, un punto que se puso de relieve en el transcurso del presente examen fue la percepción del personal de la OMM de que, al externalizar la tramitación de sus controversias en el lugar de trabajo, la organización está desplazando el problema y evitando

⁷⁸ En el periodo de 2018 a 2021, el personal del UNRWA recurrió 290 casos ante el Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, y 76 casos ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

⁷⁹ Consejo Ejecutivo de la OMM, Informe de recursos humanos, EC-75/INF. 6.4 (1) (Ginebra, 20 a 24 de junio de 2022), pág. 2.

resolverlo internamente. Se sentía que la externalización contribuía a una escalada más rápida de unas controversias en el lugar de trabajo ya excesivamente “legalizadas” y reducía aún más las oportunidades de resolución informal, que ya se percibían como escasas antes de que se revisara la configuración de la justicia interna en 2020. Se consideraba que esta deficiencia no se había solventado adecuadamente con la contratación de la mediación ofrecida por la Oficina del Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas.

231. Confiar la función de justicia interna a una entidad externa debería ir acompañado de mayores esfuerzos para gestionar internamente los aspectos no jurídicos de una controversia. La función de evaluación interna tiene por objeto, por su propia naturaleza, ofrecer una oportunidad de corrección interna y de desescalada. Aunque la externalización del proceso de apelación tenga por objeto garantizar que se gestiona de la forma más objetiva posible, la cuestión objeto de la apelación sigue siendo intrínsecamente administrativa y, por tanto, interna. La externalización del proceso de apelación puede ser una solución eficaz para las organizaciones pequeñas, ya que evita situaciones de conflicto de intereses y aumenta la confidencialidad y neutralidad del proceso. Sin embargo, la obligación de rendir cuentas de los directores exige una mayor participación interna en las gestiones informales de resolución y prevención, de modo que la externalización no dé la impresión de que su propósito es deshacerse de la controversia en lugar de resolver la cuestión.

232. Organización Marítima Internacional: un proceso de apelación en cuatro etapas con características singulares. Independientemente de las cuestiones relativas a la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas sobre sus recursos de apelación en última instancia, el proceso interno de apelación estándar de la OMI tiene algunas características singulares que, en opinión de los Inspectores, merecen consideración. La OMI es la única organización participante en la DCI que ha establecido la obligación de que el personal intente una resolución informal de un problema, en forma de diálogo, antes de recurrir a un medio formal de reparación. Es la única organización que cuenta con un proceso de apelación en cuatro etapas, a saber: el diálogo obligatorio; una evaluación interna; una revisión por pares no consultiva de su Junta de Apelaciones del Personal; y un recurso de apelación final ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas

233. Etapa inicial: resolución informal mediante el diálogo. En lugar de un examen administrativo o una evaluación interna en la forma aplicada en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la primera etapa formal obligatoria en el proceso interno de apelación estándar en la OMI comienza con un diálogo. Si el diálogo resulta fructífero en el plazo designado de un máximo de cuatro semanas, ambas partes firman un acuerdo de conciliación por escrito que excluye cualquier apelación ulterior; en caso contrario, el funcionario puede proceder a solicitar una evaluación interna o apelar directamente ante la Junta de Apelaciones del Personal, en determinados casos.

234. Puntos fuertes y débiles de la resolución informal obligatoria. La idea de obligar a las partes a sentarse a la mesa es controvertida en sí misma y contradice el principio bien reconocido de voluntariedad de los procesos informales de resolución de controversias. También hay asuntos que pueden no prestarse a una resolución informal, en particular aquellos en los que se alega conducta indebida. En el caso de la OMI, dadas las flexibilidades incorporadas en la fase de diálogo, incluido el bajo umbral exigido de haber intentado una solución amistosa, en opinión de los Inspectores parece adecuadamente mitigado, si no minimizado, el riesgo de que los casos queden innecesariamente atrapados en un atolladero procesal o de que se comprometan los derechos, las posturas o la libertad de las partes para entablar un proceso formal, lo que hace de este elemento un buen modelo a seguir.

235. El modelo de resolución informal de la Organización Marítima Internacional merece ser considerado en todo el sistema. Tanto la dirección como los representantes del personal de la OMI señalaron que, en la práctica, el diálogo es una experiencia positiva. El requisito de intentar una resolución informal, con la administración dirigiendo el proceso dentro de unos límites temporales estrictos, ha facilitado la consecución de acuerdos y resultados satisfactorios para ambas partes que, de otro modo, podrían haber escalado rápida e innecesariamente. En cambio, los casos en los que era poco probable que un proceso de resolución informal produjera resultados satisfactorios al parecer se pusieron de manifiesto

con bastante rapidez, y se permitió al personal afectado pasar a la siguiente fase formal sin demora.

236. Habida cuenta de que las organizaciones examinadas son cada vez más conscientes de que el futuro de los mecanismos de justicia interna pasa por centrarse más en la prevención, la intervención temprana y la resolución informal de los conflictos, los Inspectores consideran que el modelo de resolución informal aplicado por la OMI en su proceso interno de apelación merece una consideración más amplia. **Los Inspectores sugieren que se estudie a nivel de todo el sistema la viabilidad y la conveniencia de exigir un intento mínimo de resolución informal de las decisiones administrativas impugnadas antes de iniciar los procesos formales.**

237. **Una forma diferente de evaluación interna en la Organización Marítima Internacional.** La evaluación interna que sigue al intento de resolución informal en la OMI difiere notablemente de esta forma de revisión practicada en otras organizaciones. En la OMI, la evaluación interna consiste en un examen realizado por un panel de cinco Directores o altos funcionarios designados por ellos de sus respectivas Divisiones⁸⁰. El Panel de Evaluación Interna examina los hechos y circunstancias del caso y formula un dictamen sobre la decisión administrativa impugnada. En función del resultado de la evaluación, el Director de la División Administrativa informará al funcionario de si la decisión será modificada o no. No se exige la etapa de evaluación interna cuando se adopta una decisión siguiendo el dictamen de un “órgano técnico”, por ejemplo, en el caso de las apelaciones relacionadas con la reclasificación o las apelaciones contra medidas disciplinarias. En tales casos, el funcionario afectado puede apelar directamente ante la Junta de Apelaciones del Personal y, posteriormente, ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, si fuera necesario.

238. Aparte de su configuración, una característica distintiva del proceso de evaluación interna de la OMI es que se centra en los aspectos de gestión más que en los aspectos jurídicos de la apelación. Los oficiales de la OMI entrevistados no recordaban ningún caso en el que los paneles de evaluación interna hubieran concluido que debía revocarse una decisión. Por tanto, la utilidad del proceso no es obvia. Además, al parecer los criterios aplicables a la composición del panel habían planteado importantes problemas. En resumen, los Inspectores no encontraron argumentos convincentes que respaldaran el mantenimiento de este formato de evaluación interna, que parece costoso, intensivo en mano de obra y duplicativo, teniendo en cuenta que otro órgano de revisión por pares dentro de la organización, a saber, la Junta de Apelaciones del Personal, examinará la misma decisión en la siguiente fase del procedimiento. **Por lo tanto, los Inspectores sugieren a la OMI que considere la posibilidad de revisar la necesidad de mantener la evaluación interna en su proceso interno de apelación.**

239. **Aspectos procesales: posibilidad de suspender la ejecución mientras dure el proceso.** Otra característica excepcional del marco regulatorio de la OMI es la posibilidad de que el personal solicite que se suspenda la ejecución de una decisión impugnada (“suspensión de la ejecución”) mientras esté pendiente la apelación. La OMI es uno de los seis organismos especializados (junto con la OACI, la OIT, la ONUDI, la OMPI y la OMM) que prevé esta posibilidad en su normativa sobre las apelaciones internas. En la OMI, el funcionario afectado puede solicitar la suspensión de la ejecución de una decisión tanto en la fase de evaluación interna como en la de apelación en primera instancia ante el órgano de revisión pertinente, que recomendará al Secretario General de la OMI si se debe suspender o no la ejecución de la decisión impugnada. Al prever la suspensión de la ejecución, la OMI se ajusta más a los marcos de procedimiento de los organismos especializados que han aceptado la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

⁸⁰ Estatuto y Reglamento del Personal de la OMI, regla 111.2, párrafo f).

IV. Mecanismos de recurso especializados

A. Mecanismos internos de recurso especializados

240. **Terminología.** Además de los mecanismos internos de apelación formales estándar, la mayoría de las organizaciones cuentan con mecanismos especializados que ofrecen a su personal opciones de recurso interno con respecto a determinados asuntos relacionados con el empleo. Se utiliza el término “recurso” en lugar de “apelación” porque no todos los mecanismos son procesos de apelación formales en el sentido del reglamento del personal de las organizaciones sobre apelaciones o resolución de controversias. Por ejemplo, las impugnaciones del examen del desempeño profesional se enumeran explícitamente como una forma de apelación en algunas pocas organizaciones, como la OMPI, pero se excluyen o se regulan por separado en otras, e incluso se consideran un proceso informal en algunas. Además, algunos procesos no son técnicamente “apelaciones” en el sentido de una impugnación de una decisión ya tomada, sino que incorporan elementos de una revisión realizada por otro organismo en el propio proceso de toma de la decisión, lo que puede afectar a las fases posteriores de la apelación (por ejemplo, la revisión por pares en casos disciplinarios).

241. **¿Por qué un mecanismo de recurso especializado?** La justificación de la existencia de mecanismos de recurso especializados es doble. Por un lado, los mecanismos especializados están concebidos para tratar de resolver cuestiones que requieren conocimientos técnicos específicos de los que suelen carecer quienes desempeñan normalmente las funciones de las apelaciones internas estándar (por ejemplo, la capacidad de reevaluar determinaciones médicas impugnadas o la corrección de la reclasificación de categorías laborales, funciones y grados con arreglo a las normas comunes de clasificación). Por otro lado, los mecanismos especializados permiten que las controversias relacionadas con el trabajo que no afectan directamente a las condiciones de empleo de un funcionario, para las que puede ser adecuado un tipo de resolución de controversias menos formal y más conciliador (por ejemplo, con respecto a desacuerdos relacionados con el desempeño), se gestionen al margen del proceso interno de apelación estándar. Además, algunos procesos operan en gran medida fuera de los marcos regulatorios y operacionales de cada organización (por ejemplo, los mecanismos que se rigen por los Estatutos de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas o que son competencia de una función de ética independiente) y son diferentes y especializados en ese sentido.

242. **Seis tipos principales de mecanismos de recurso especializados.** En la mayoría de las organizaciones participantes en la DCI se encontraron al menos seis mecanismos de recurso especializados (pueden consultarse más detalles en el anexo III). Se trata de los siguientes: a) impugnaciones de la evaluación del desempeño profesional, cuando un funcionario no está de acuerdo con la valoración de su desempeño profesional; b) apelaciones relativas a los procesos de reclasificación o clasificación de un puesto; c) ; apelaciones en cuestiones disciplinarias, incluido el requisito en algunas organizaciones de llevar a cabo una revisión preliminar (por pares) de la medida disciplinaria propuesta antes de imponerla; d) apelaciones contra decisiones que impliquen determinaciones médicas, como la aprobación de una licencia de enfermedad o la concesión de una indemnización por lesión, enfermedad o fallecimiento imputables al ejercicio de funciones oficiales; e) apelaciones relativas a cuestiones de pensiones y prestaciones conexas; y f) recurso contra las determinaciones de que no existen indicios razonables de represalias contra denunciantes de irregularidades.

243. **¿Qué se considera un mecanismo de recurso especializado?** A efectos del presente examen, los mecanismos que siguen una vía procesal modificada en comparación con el proceso interno de apelación formal estándar o que implican a órganos administrativos adicionales o a expertos técnicos independientes en el proceso de resolución, se clasifican como mecanismos de recurso especializados. En el presente examen no se consideró que la introducción de ajustes menores en el proceso de apelación estándar, como la modificación de los plazos de presentación para el personal o un plazo más corto para la respuesta de la administración, pero manteniendo la misma vía procesal e implicando a los mismos órganos o instancias de apelación convirtiera al mecanismo de apelación en uno especializado. A la inversa, si el órgano de apelación estándar desempeña funciones especializadas además de

las habituales (por ejemplo, la Junta Consultiva Mixta de Apelaciones de la OIT o la Comisión Paritaria de Recursos de la OMM, que actúan como órganos consultivos en cuestiones disciplinarias), se consideraría un mecanismo de recurso especializado en la materia pertinente. En consecuencia, la categorización puede no coincidir siempre con la de las organizaciones participantes en la DCI.

244. **El nivel de formalidad también es determinante.** Es posible que algunas organizaciones no consideren que determinados procesos son lo suficientemente formales u obligatorios (en cuanto a los requisitos previos de procedimiento para una apelación posterior) como para constituir mecanismos especializados, en particular cuando se basan en una mayor intervención o diálogo de la dirección, con o sin la facilitación de terceros. Sin embargo, el nivel de formalidad puede ser relativamente alto en cuanto a los plazos definidos para la presentación, las condiciones de admisibilidad, las normas para la composición de los órganos que participan en el proceso y las disposiciones que regulan el efecto y la documentación del resultado. Por lo tanto, en el presente examen, esos procedimientos se tratan como mecanismos especializados formales y se incluyen en el análisis del caso, aunque la organización no los considere como tales.

245. **Al menos un mecanismo especializado en cada organización participante.** Todas las organizaciones participantes en la DCI examinadas mantienen al menos un mecanismo especializado. Algunos mecanismos especializados son un requisito previo a la puesta en marcha del mecanismo interno de apelación formal estándar y, por tanto, son adicionales a este; otros pueden sustituir a una o varias etapas procesales del mecanismo interno de apelación estándar; y otros más pueden funcionar de forma casi totalmente aislada y paralela al mecanismo de apelación estándar. La variedad de mecanismos especializados refleja, en la mayoría de los casos, cada una de las opciones regulatorias adoptadas bajo la autoridad exclusiva de las jefaturas ejecutivas de las organizaciones. Solo unos pocos mecanismos especializados están anclados en el estatuto y reglamento del personal (por ejemplo, las reglas que regulan la indemnización por enfermedad o lesión imputables al servicio y las vías de recurso conexas suelen encontrarse en un apéndice del estatuto y reglamento del personal); la mayoría se establecen en publicaciones administrativas de nivel inferior.

246. **Proliferación y fragmentación de los mecanismos de recurso.** El examen constató un grado considerable de proliferación y fragmentación de los mecanismos de recurso dentro de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y entre ellas. Es posible que no todos los mecanismos de recurso especializados parezcan justificados, ni sean generalmente conocidos por el personal que intenta determinar cuál es la vía de apelación correcta para la cuestión que pretende impugnar. Al mismo tiempo, en algunas organizaciones, la ausencia de un mecanismo de recurso especializado podría suponer una laguna en las opciones de recurso disponibles que podría requerir mecanismos adicionales o acuerdos de externalización. Por ejemplo, la FAO, la OMI, la UIT, la OMT y la UPU externalizan las impugnaciones del desempeño profesional, mientras que la UIT, la OMT, la UPU y la OMPI externalizan las apelaciones relacionadas con indemnizaciones.

247. **Riesgo de ineficacia.** Las ventajas de que intervenga a un mayor número de revisores cualificados o con competencias diferentes para que ofrezcan las audiencias más objetivas y exhaustivas posibles son, por lo general, convincentes desde el punto de vista de las garantías procesales, el acceso a la justicia y la maximización de las posibilidades de obtener reparaciones efectivas. Al mismo tiempo, dado que la mayoría de los mecanismos de recurso especializados implican métodos y propósitos de revisión similares a los del proceso interno de apelación formal estándar, con frecuencia son gestionados por los mismos oficiales o funciones y, en algunos casos, se activan con el asesoramiento de órganos consultivos constituidos de forma similar, los inspectores consideran que existe un alto riesgo de prolongar o duplicar las etapas de los procesos sin ningún beneficio añadido preciso. Algunos de los mecanismos encontrados en el curso del presente examen parecían ser iteraciones de un mismo proceso en constelaciones solo mínimamente diferentes, y tal vez podrían retrasar de manera innecesaria el acceso del funcionario afectado a un tribunal independiente para que resuelva de manera concluyente una controversia.

248. **Esferas que requieren un examen más detenido.** Las esferas en las que resulta más obvio que hay que proceder a un examen crítico para ver si es necesario mantener órganos y procesos de revisión especializados son aquellas en las que varios órganos constituidos de

forma similar deben asesorar sobre la misma cuestión durante el proceso (por ejemplo, la doble revisión por pares, en la que los pares asesoran sobre la decisión inicial, y luego los mismos u otros pares vuelven a asesorar sobre la apelación); o cuando la misma función o el mismo oficial tengan que reconsiderar su propia decisión para exámenes diferentes (es decir, doble examen administrativo). Esto puede ocurrir incluso en casos en los que un proceso minucioso, que incluye la participación de expertos técnicos u órganos consultivos, puede haber precedido a la decisión original, reduciendo así la probabilidad de un resultado diferente en un segundo examen por la misma instancia.

249. **Se aconseja un máximo de tres etapas procesales.** En opinión de los Inspectores, no debería haber más de tres etapas procesales en cualquier mecanismo de recurso, a menos que existan razones de peso para etapas adicionales vinculadas con la eficacia de las reparaciones o las debidas garantías para el funcionario afectado. Por lo general, la primera etapa puede ofrecer al responsable de la decisión original la oportunidad de reconsiderar una decisión anterior y llegar a una conclusión diferente, con el objetivo de minimizar los litigios; la segunda etapa puede permitir una perspectiva alternativa mediante una evaluación más objetiva y cuasiindependiente por parte de un organismo o experto segregados estructuralmente; y, por último, la tercera etapa debe ser aquella en la que el funcionario eleve su causa a una instancia judicial.

250. Se espera que la recomendación siguiente aumente la eficacia de la administración de justicia.

Recomendación 4

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

B. Impugnaciones del desempeño profesional

251. **¿Qué es la impugnación del desempeño profesional?** La impugnación del desempeño profesional es el proceso por el que un funcionario impugna la valoración de su desempeño profesional realizada por su superior directo. En algunas organizaciones, solo puede ser objeto de impugnación una calificación negativa (es decir, “insatisfactorio” o “parcialmente satisfactorio”) (por ejemplo, en la Secretaría de las Naciones Unidas y en la ONUDI); en otras, cualquier valoración, incluso positiva, puede ser impugnada, aunque solo sea para recusar las discrepancias entre la calificación otorgada y los comentarios que la acompañan (por ejemplo, el UNFPA). En unas pocas organizaciones, la institución de un plan de mejora del desempeño (un plan de trabajo con un plazo determinado convenido entre el funcionario y el supervisor para tratar de subsanar las deficiencias en el desempeño), así como su resultado, pueden refutarse en un proceso de impugnación (por ejemplo, el UNICEF, en relación con el resultado de un plan de mejora del desempeño).

252. **Procesos especializados diferenciados en dos tercios de las organizaciones participantes en la DCI examinadas.** En 20 organizaciones participantes en la DCI existían procesos especializados para impugnar las evaluaciones del desempeño. Entre las organizaciones restantes, 4 (la FAO, la OMI, la OMT y la UPU) no disponen de un mecanismo de recurso especializado para las controversias relacionadas con el desempeño profesional, mientras que otras 4 (la OIT, la UIT, la OMS y la OMPI) utilizan su procesos de apelación estándar con algunos ajustes o salvedades a tal efecto.

253. **Impugnación del desempeño profesional basada en la evaluación por pares.** La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han instituido un proceso especializado para impugnar las evaluaciones del desempeño eligen a tal efecto un

órgano de revisión por pares especializado. Dieciséis organizaciones emplean un proceso de revisión por pares para las impugnaciones del desempeño profesional, a saber, la Secretaría de las Naciones Unidas, la UNCTAD, el PNUMA, ONU-Hábitat, la UNODC y el ITC; cuatro fondos y programas (el PNUD, el ACNUR, el UNRWA y ONU-Mujeres); cuatro organismos especializados (la OACI, la UNESCO, la ONUDI y la OMM); así como el PMA y ONUSIDA. Sin embargo, la FAO y la OMS, organizaciones “matrices” o copatrocinadoras del PMA y ONUSIDA respectivamente, no disponen de un proceso especializado para la impugnación del desempeño profesional.

254. **La composición es el principal factor distintivo.** El principal factor distintivo de los órganos o paneles de revisión por pares para los procesos de impugnación del desempeño profesional es su composición, en particular quién selecciona a los miembros del panel para revisar un caso concreto y si los miembros deben cumplir alguna condición específica para ejercer esa función. La mayoría de los paneles de revisión por pares para la impugnación del desempeño profesional se forman a partir de listas de representantes designados por el personal y la dirección en igual número, y las Presidencias suelen ser nombradas por las jefaturas ejecutivas.

255. **Diversidad de normas sobre la composición de los paneles de impugnación para los casos concretos.** Algunas organizaciones permiten que el funcionario afectado determine la composición del panel encargado de su caso concreto, seleccionando a los miembros a partir de listas facilitadas a tal efecto (por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas); en otras, los paneles los reúne el departamento de recursos humanos (por ejemplo, ONU-Mujeres y el PNUD); y algunas otras exigen que nombre a un miembro el funcionario que solicita la impugnación y a otro miembro el primer superior jerárquico cuya evaluación se impugna (por ejemplo, la OACI), y hay diversas posibilidades para seleccionar al tercer miembro del panel. La mayoría de las organizaciones exigen que los miembros de los paneles tengan un nivel igual o superior al del primer superior jerárquico cuya evaluación se impugna y no pertenezcan al mismo departamento o equipo que ninguna de las partes en el proceso de impugnación. Sin embargo, esas condiciones no se incluyen explícitamente en los marcos de todas las organizaciones.

256. **Modelo de revisor externo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.** En 2016, el UNICEF adoptó un modelo diferente y decidió contratar a revisores externos para que llevaran a cabo el proceso de impugnación del desempeño profesional. Para ello, optó por seleccionar a jubilados con experiencia en la gestión de recursos humanos y la resolución de conflictos, y más concretamente a exfuncionarios que hubieran desempeñado el cargo de director en una organización del sistema de las Naciones Unidas distinta del UNICEF, a fin de ofrecer más garantías de la independencia y competencia del panel de revisión. Este modelo se estaba introduciendo en la UNOPS durante la preparación del presente examen.

257. **El núcleo de las controversias relacionadas con el desempeño profesional se presta más a la resolución informal.** En opinión de muchas de las partes interesadas entrevistadas para el presente examen, las controversias relacionados con el desempeño profesional rara vez se refieren a cuestiones de fondo o procesales que se presten a una resolución satisfactoria por medios formales. Más bien, se considera que suelen ser con más frecuencia sintomáticas de problemas de comunicación interpersonal e intercultural que se prestan más a las gestiones informales de resolución y al apoyo sostenido tanto a los directivos como al personal a lo largo del ciclo de evaluación del desempeño. Aunque, en opinión de los Inspectores, en las controversias relacionadas con el desempeño profesional se debería hacer hincapié en una mayor intervención temprana y en la resolución informal, no se debería descuidar la posibilidad de una impugnación formal.

258. **Mecanismo informal o inexistente en cuatro organizaciones.** De las cuatro organizaciones participantes en la DCI (la FAO, la OMI, la OMT y la UPU) que no disponen de una opción de recurso formal para las controversias relacionadas con la evaluación del desempeño, la FAO, la OMI y la OMT recurren exclusivamente al diálogo informal, la mediación o la intervención de directivos superiores. En la FAO y la OMT, “la cuestión sustantiva de la eficiencia” (esta última indica el “desempeño profesional” en una terminología algo anticuada que se utilizó en la mayoría de los instrumentos fundacionales

de las organizaciones, incluida la Carta de las Naciones Unidas⁸¹) está incluso explícitamente exenta del ámbito de competencia de los órganos de apelación estándar competentes⁸².

259. **Una laguna reglamentaria que merece la pena colmar.** En la FAO y la OMT, el proceso de apelación no se limita únicamente a examinar si la decisión administrativa de desempeño profesional insatisfactorio estuvo “motivada” (FAO) o “afectada” (OMT) por prejuicios u otros factores ajenos. De hecho, la normativa excluye cualquier recurso formal e independiente sobre el fondo de una evaluación negativa del desempeño profesional potencialmente errónea o injustificada. En la OMI y la UPU no existen disposiciones reglamentarias explícitas relativas a la resolución de controversias relacionadas con el desempeño profesional. **Los Inspectores opinan que la ausencia total de cualquier vía formal para impugnar las evaluaciones del desempeño profesional en cuanto al fondo es una laguna regulatoria y, por lo tanto, sugieren que se establezca esa vía.**

260. **Impugnaciones del desempeño profesional a través del proceso estándar.** En la mayoría de las organizaciones que utilizan el proceso de apelación estándar para las apelaciones contra las calificaciones del desempeño negativas, las apelaciones se consideran inadmisibles debido a que el resultado de una evaluación del desempeño no constituye una decisión administrativa apelable. Se considera que una evaluación del desempeño, en sí misma, no afecta a la relación contractual y a las condiciones de servicio entre el funcionario y la organización hasta que se adopte una decisión administrativa con efecto directo basada en ella (por ejemplo, la decisión de rescindir el contrato de un funcionario debido a un desempeño profesional insatisfactorio). Por ello, en la mayoría de los sistemas, una apelación formal contra el informe de evaluación del desempeño (no una decisión adoptada sobre la base del mismo) se consideraría prematuro y, por tanto, no admisible.

261. **Buena práctica: economía procesal en el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.** En ONUSIDA y la OMPI se utiliza el mecanismo de apelación estándar para las controversias relacionadas con el desempeño profesional. En esas organizaciones, el proceso de impugnación del desempeño sustituye a la primera etapa del proceso de apelación estándar, es decir, el examen administrativo. Le sigue la revisión por pares del proceso de apelación estándar. En ONUSIDA, el proceso de impugnación del desempeño profesional es un proceso autónomo en el que interviene el Panel Global de Impugnación, compuesto únicamente por personal de ONUSIDA. En caso de apelación de la decisión del Panel de Impugnación, la apelación pasa a la siguiente fase del proceso de apelación estándar, es decir, el examen por parte de la Junta Mundial de Apelación de la OMS. Un elemento único del proceso de impugnación del desempeño profesional en la OMPI es que requiere una respuesta del supervisor del funcionario o del oficial revisor, antes de que se tome una decisión sobre la impugnación presentada por el funcionario. En ambas organizaciones, se preserva la oportunidad de impugnar específicamente la propia evaluación del desempeño, en lugar de únicamente una decisión administrativa, sin multiplicar las fases del proceso ni las instancias de revisión. Los Inspectores consideran que esa configuración es una buena práctica.

262. **Proceso de resolución semiformal.** En el PMA se ha instituido un proceso minucioso de resolución semiformal en el que participa un Grupo de Examen, y las comunicaciones se canalizan a través de las funciones de “relaciones con el personal” establecidas en la División de Recursos Humanos. Aunque se considera un proceso informal, la revisión está vinculada a numerosos requisitos de procedimiento, como plazos estrictos, intercambio de declaraciones escritas y otras formalidades. Al mismo tiempo, el proceso es totalmente optativo, y queda inmediatamente abortado y reemplazado si se entabla paralelamente una apelación formal estándar. En el PMA, el proceso de impugnación del desempeño profesional no sustituye a ninguna de las fases de su proceso de apelación estándar. Por consiguiente, una vez finalizado el proceso de impugnación del desempeño, cabe oponerse a su resultado mediante el mecanismo de apelación estándar, que incluye un examen administrativo seguido de una revisión por pares.

⁸¹ Artículo 101, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas.

⁸² Véanse, por ejemplo, reglamento del personal de la FAO, regla 303.1.12; y estatuto y reglamento del personal de la OMT, anexo 2, párrafo 5 b).

263. En el OIEA y el PNUD, las impugnaciones del desempeño profesional requieren la intervención de altos funcionarios, ya sea como etapa preliminar o haciendo recaer toda la responsabilidad de los intentos de resolución en la alta dirección. En el OIEA, todos los casos de impugnación son gestionados directamente por el Director General Adjunto, y el personal tiene la opción de solicitar asesoramiento al Departamento de Recursos Humanos o a los representantes del personal durante el proceso. En el PNUD, un sistema introducido recientemente exige la presentación obligatoria de una solicitud de impugnación del desempeño profesional al Grupo de Revisión de Gestión de Talentos de la oficina en el país, que está compuesto por altos funcionarios locales, antes de que pase a ser examinada por un panel de impugnación gestionado centralmente en la sede.

264. En cuanto a la configuración en el OIEA y el PNUD, los Inspectores consideran que la intervención de altos funcionarios en las controversias relacionadas con el desempeño profesional es un factor disuasorio importante para que el personal participe en el proceso. Además, no hay que subestimar el tiempo (y el costo) que suponen estos procesos para los altos funcionarios. Entre los argumentos a favor de estas configuraciones cabe señalar la oportunidad de resolver los problemas cerca de la fuente del conflicto en el plano local, evitar la escalada y aumentar la implicación de los directivos en las evaluaciones del desempeño profesional, así como el ahorro de tiempo de tramitación. A los Inspectores no les convenció el supuesto efecto positivo de los revisores de alto nivel en el proceso.

265. **Es aconsejable intentar una resolución informal antes de la impugnación formal.** Los Inspectores opinan que un examen informal por el primer superior jerárquico de las discrepancias en la evaluación del desempeño profesional o intentos equivalentes de resolución informal, con o sin la facilitación o intervención de terceros, es una vía razonable de recurso que permitiría a la organización reevaluar la valoración sin necesidad de una escalada. Así ocurre ya en el OIEA, ONUSIDA, el UNFPA y el UNICEF, por ejemplo, donde deben demostrarse las medidas adoptadas para encontrar una resolución informal antes de poder iniciar un proceso de impugnación formal. **Los Inspectores sugieren que se aplique este criterio de forma generalizada para evitar que estas controversias lleguen a convertirse en un proceso formal. También sugieren que se permita el acceso a la fase de apelación formal después de un solo intento infructuoso de resolución informal, ya que cualquier etapa adicional obligatoria supondría una carga excesiva y un obstáculo innecesario para la justicia.**

C. Reclasificación de puestos

266. En la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y otras entidades, un Comité de Apelación de Clasificaciones interviene en la reclasificación de puestos, siendo el Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos el responsable de tomar la decisión final. Esta decisión puede apelarse directamente ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, de modo que para las decisiones relacionadas con la reclasificación de puestos no se exige la etapa de la evaluación interna estándar. Los Inspectores lo consideraron adecuado, ya que añadir esa fase al proceso daría lugar a retrasos, dada la escasa probabilidad de que la decisión administrativa fuera revocada en una segunda evaluación interna. Los fondos y programas de las Naciones Unidas (el PNUD, el UNFPA, el ACNUR, el UNICEF, la UNOPS, el UNRWA y ONU-Mujeres, excepto el PMA) carecen de mecanismos de recurso especializados para la reclasificación de puestos.

267. Entre los organismos especializados, el personal de la FAO, incluido el PMA, la UNESCO, la OMT, la UPU y la OMPI que desee impugnar la reclasificación de un puesto debe seguir íntegramente el proceso de apelación estándar. En la ONUDI, la OMS y la OMM existen políticas que prevén mecanismos de recurso especializados para impugnar las reclasificaciones de puestos. La ONUDI suspendió el proceso en 2014, mientras que en la OMM la función nunca estuvo operativa. En el momento del presente examen, la OMI estaba

en proceso de externalizar su función de reclasificación de puestos a One HR⁸³. Su Comité de Clasificación, encargado de los procedimientos de reclasificación, debía seguir funcionando hasta finales de 2022.

D. Determinaciones médicas

268. En el proceso de determinación médica, es decir, en la toma de decisiones sobre indemnizaciones por enfermedad, lesión o fallecimiento imputables al servicio, terminación del servicio por motivos de salud o pago de prestaciones de discapacidad, entre otras, suele participar un “árbitro médico” designado conjuntamente y con conocimientos técnicos

269. La Secretaría de las Naciones Unidas ha creado una Junta Consultiva de Indemnizaciones para que asesore sobre las decisiones relativas a esas reclamaciones. La Junta se gestiona de forma centralizada en Nueva York, y pueden acceder a ella la UNCTAD, el PNUMA, ONU-Hábitat, la UNODC y el ITC, así como el PNUD, el UNFPA, el ACNUR, el UNICEF, la UNOPS, ONU-Mujeres y la UIT. La División de Servicios Médicos tiene autoridad delegada para determinar si deben pagarse las reclamaciones de indemnización *de minimis*, sin la consideración de la Junta Consultiva. Los Inspectores consideran que se trata de una buena práctica, ya que es más rápido y, por tanto, más eficaz. Las solicitudes de revisión de las reclamaciones de indemnización son remitidas por el secretario de la Junta Consultiva al Director Médico, y el personal tiene derecho a que intervenga en el procedimiento de revisión un especialista médico independiente. El OIEA ha estado experimentando con un marco similar.

270. La OMT, la UPU y la OMPI son las únicas organizaciones participantes en la DCI que no han creado órganos específicos para las reclamaciones de indemnización. En la OMPI, el personal puede impugnar las determinaciones médicas ante un único médico especialista o ante una junta médica. La organización considera ventajoso no tener que contar con un órgano permanente, dado que se puede recurrir a médicos con conocimientos especializados en función de la naturaleza de la controversia médica. En cambio, la OACI, la OIT y la UNESCO no cuentan con procesos especializados para impugnar las indemnizaciones. Las apelaciones conexas siguen el proceso de apelación estándar que consiste en un examen administrativo y una revisión por pares.

271. En la FAO, el PMA y la OMS, las apelaciones relativas a desacuerdos sobre el fundamento médico de una decisión deben someterse a la revisión de sus respectivos Comités Consultivos sobre Reclamaciones de Indemnización, lo que requiere las aportaciones de una junta médica en relación con los aspectos médicos. El personal de la FAO, el PMA y la OMS debe seguir todo el proceso de apelación estándar en el caso de apelaciones contra decisiones adoptadas por sus jefaturas ejecutivas siguiendo las recomendaciones de sus respectivos Comités Consultivos. En cambio, la ONUDI permite a su personal apelar las decisiones de su jefatura ejecutiva tomadas en función de las recomendaciones formuladas por su Comité Consultivo directamente ante el Tribunal Administrativo de la OIT, alegando que una revisión posterior a través del proceso de apelación estándar tiene poco valor que añadir a una controversia médica.

E. Medidas disciplinarias

272. **¿Qué es una medida disciplinaria?** Una medida disciplinaria es una sanción impuesta por la jefatura ejecutiva de una organización o un oficial con autoridad delegada a un funcionario que se considere que ha incurrido en una conducta indebida, normalmente sobre la base de los resultados de una investigación.

273. **La mayoría de las organizaciones prescinden de la primera etapa de procedimiento en su proceso interno de apelación.** En la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y otras entidades, así como en los fondos y programas

⁸³ One HR es una red de organizaciones de las Naciones Unidas que colaboran para ofrecer servicios de asesoramiento para la adquisición y gestión de talento en todo el sistema de las Naciones Unidas con una buena relación costo-eficacia y que tengan en cuenta los riesgos.

y el único organismo especializado, la OMM, que siguen el sistema de justicia de dos niveles de las Naciones Unidas, las apelaciones relativas a cuestiones disciplinarias están exentas explícitamente del requisito de evaluación interna. Por lo tanto, las decisiones que imponen una medida disciplinaria pueden apelarse directamente ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, sin pasar por el proceso interno de apelación. En varias otras organizaciones, en su mayoría organismos especializados (el OIEA, la OIT, la OMI, la UIT, la ONUDI, la OMS, ONUSIDA y la OMPI), se sigue una vía procesal acortada similar, en la que se omite el examen administrativo (y, en el caso de la OMI, su evaluación interna) o todo el proceso interno de apelaciones (el OIEA y la OIT). En consecuencia, más de dos tercios de las organizaciones examinadas prescinden de la primera etapa de procedimiento del proceso interno de apelación cuando se impugnan decisiones administrativas sobre medidas disciplinarias, lo que reduce considerablemente la duración del proceso y el número de etapas internas de procedimiento antes de que el personal pueda recurrir a la revisión judicial.

274. En algunas organizaciones sigue siendo necesario un proceso de apelación estándar completo. En siete organizaciones participantes en la DCI, a saber, la FAO, el PMA, la OACI, la UNESCO, el UNRWA, la OMT y la UPU, las apelaciones contra sanciones disciplinarias están sujetas a todo el proceso de apelación estándar sin ningún ajuste. Para impugnar una medida disciplinaria, el personal debe presentar primero a la jefatura ejecutiva de la organización una solicitud de examen administrativo de la medida impuesta para que se le permita pasar a la siguiente fase de la apelación, que normalmente entraña una revisión por pares interna seguida de una revisión judicial (excepto en el UNRWA, donde la revisión judicial por el Tribunal Contencioso-Administrativo del Organismo sigue al examen de la decisión).

275. Utilidad del examen administrativo en las apelaciones disciplinarias. Los Inspectores consideran cuestionable que un examen administrativo realizado por la misma autoridad que impuso la medida disciplinaria pueda generar un resultado diferente o mayores oportunidades de resolución informal. A diferencia de las apelaciones contra decisiones administrativas rutinarias adoptadas por los directivos, la decisión de una jefatura ejecutiva o de un oficial con autoridad delegada de imponer una medida disciplinaria se adopta tras una investigación, a menudo larga, a raíz de la cual normalmente también se habrá solicitado su opinión al asesor jurídico de la entidad. Así pues, cualquier decisión de adoptar medidas disciplinarias es ya producto de un sistema de control interno minucioso. En opinión de los Inspectores, llevar a cabo otra medida interna de escrutinio más en la fase de apelación, como un examen administrativo, prolongaría innecesariamente el proceso de apelación sin aportar resultados significativos. **Los Inspectores alientan a las organizaciones que siguen llevando a cabo un examen administrativo o un mecanismo equivalente para las apelaciones contra las medidas disciplinarias a que revisen su configuración con miras a racionalizar el proceso de apelación y consideren la posibilidad de ofrecer al personal la opción de omitir voluntariamente ese examen, en aras de la celeridad del procedimiento y de su derecho a un recurso efectivo.**

276. Papel especial de los órganos de revisión por pares en cuestiones disciplinarias. Una característica especial del proceso disciplinario en un puñado de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es el papel consultivo de los órganos de revisión por pares antes de la decisión de imponer una medida disciplinaria, lo que constituye una etapa adicional en el proceso disciplinario. Este papel lo desempeña un comité disciplinario específico o una junta creada a tal efecto (por ejemplo, en el OIEA, la OMI, la UIT, la ONUDI, la UPU y la OMS⁸⁴) o bien el órgano de revisión por pares actuando en calidad de órgano consultivo *ad hoc* sobre cuestiones disciplinarias más allá de sus funciones relacionadas con las apelaciones (por ejemplo, en la OIT y la OMT).

277. Doble revisión por pares. En esas ocho organizaciones, las jefaturas ejecutivas respectivas deben solicitar primero el asesoramiento de sus órganos de revisión por pares sobre la sanción prevista antes de tomar una decisión sobre la imposición de una medida disciplinaria a un funcionario. En caso de apelación contra la medida disciplinaria así

⁸⁴ En la OMS, esas revisiones por pares solo se realizan en los casos de acoso, discriminación y abuso de autoridad, en virtud de la política de la OMS sobre conductas abusivas.

impuesta (que puede diferir de la recomendación del órgano de revisión por pares), se podrá recurrir al mismo órgano de revisión por pares o a otro distinto como parte del proceso interno de apelación estándar, cuando proceda. De este modo, esos asuntos se someten a una doble revisión por pares.

278. En la ONUDI, un comité mixto de disciplina especializado se encarga de realizar un examen preliminar de cualquier propuesta de sanción disciplinaria, excepto la destitución sumaria, y de formular una recomendación a la jefatura ejecutiva. Este proceso, sin embargo, no impide que la Junta Mixta de Apelación examine una apelación contra la decisión de una medida disciplinaria en virtud del mecanismo interno de apelación estándar, mientras que no se requiere un examen administrativo.

279. En la OMT, la Comisión Paritaria de Recursos también asesora sobre la sanción propuesta y puede revisar la medida disciplinaria impuesta en caso de que sea apelada. Además, se requiere un examen administrativo (“protesta”) si se impugna la decisión disciplinaria. La OMT es la única organización en la que el mismo órgano, a saber, la Comisión Paritaria de Recursos, interviene dos veces en el mismo asunto.

280. En la UIT, antes de imponer una sanción, el Comité Mixto Asesor, que actúa como comité disciplinario, examina el asunto y formula una recomendación al Secretario General, quien adopta la decisión definitiva. Para apelar la decisión, no es necesario un examen administrativo porque las decisiones disciplinarias son directamente apelables ante la Junta de Apelación de la UIT.

281. En la OMI, el Comité Mixto de Disciplina examina la sanción propuesta y asesora a la jefatura ejecutiva al respecto antes de que se tome la decisión de imponerla. Una vez interpuesta la apelación, el diálogo informal obligatorio sigue siendo necesario, mientras que la evaluación interna no lo es. Sin embargo, la apelación aún debe pasar por la revisión por pares a cargo de la Junta de Apelaciones del Personal.

282. La UPU adaptó su mecanismo de apelación estándar de resultados del cambio de la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT a la del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, pero mantuvo su Comité Disciplinario para que asesorara a la jefatura ejecutiva sobre las sanciones disciplinarias propuestas. Desde mayo de 2021, el proceso de apelación en la UPU implica tanto un examen administrativo como una revisión por pares a cargo del Comité de Apelaciones. Por lo que se refiere a las destituciones sumarias, para las que normalmente no se pide al Comité Disciplinario que emita un dictamen antes de su imposición, los funcionarios que recurran una decisión de destitución sumaria pueden solicitar que el Comité Disciplinario revise las medidas con carácter retroactivo.

283. En la OMS, la revisión por pares es necesaria para que asesore sobre una propuesta de sanción disciplinaria antes de que se imponga. La OMS prevé un órgano de revisión por pares especial (el Comité Consultivo Mundial sobre Denuncias Formales de Conductas Abusivas) que examina los informes de investigación antes de que se tome una decisión sobre si se incoa o no un procedimiento disciplinario en relación con los casos de acoso, discriminación y abuso de autoridad en virtud de la política de la OMS sobre conductas abusivas. No es necesario un examen administrativo para apelar una medida disciplinaria porque la decisión puede apelarse directamente ante la Junta Mundial de Apelación de la OMS. Lo mismo se aplica a ONUSIDA.

284. En el OIEA, el escenario por defecto es consultar a la Junta Mixta de Disciplina antes de tomar la decisión de imponer una medida disciplinaria. En ese caso, si la sanción es apelada por el funcionario afectado, tanto el examen administrativo como la revisión por pares se obvian y el asunto puede someterse directamente a la instancia judicial externa. La OIT adopta un enfoque igualmente económico con respecto a las apelaciones contra las medidas disciplinarias, al permitir que el personal apele directamente ante el Tribunal Administrativo de la OIT y obvie el examen administrativo, si la sanción propuesta ya ha sido remitida a la Junta Consultiva Mixta de Apelaciones para revisión y asesoramiento antes de imponerse.

285. En última instancia, solo el OIEA y la OIT cuentan con disposiciones por defecto para evitar la intervención de sus órganos de revisión por pares en más de una fase en cuestiones disciplinarias y evitar así que revisen el mismo asunto dos veces, lo que puede servir como

ejemplo de buena práctica que merece la pena reproducir. Combinándola con la eliminación del examen administrativo en las apelaciones disciplinarias, se acorta significativamente la vía procesal, sin renunciar del todo a la revisión por pares en cuestiones disciplinarias.

286. Buena práctica: eliminar la duplicación de la revisión por pares en cuestiones disciplinarias. Los Inspectores consideran que la intervención reiterada de los órganos de revisión por pares en cuestiones disciplinarias tiene un valor limitado y supone una prolongación innecesaria del proceso de apelación. Por lo tanto, sería una opción prudente y una buena práctica eliminar las etapas de procedimiento duplicativas para facilitar un proceso de apelación más ágil. **Los Inspectores sugieren que las organizaciones que conservan la revisión por pares en asuntos disciplinarios opten por mantener la intervención del órgano de revisión por pares antes de que se adopte una medida disciplinaria, o por mantenerla como parte de su mecanismo interno de apelación estándar si se apela la medida, pero no ambas cosas, a fin de evitar la duplicación y reducir al mínimo las demoras en el proceso de apelación.**

287. ¿Por qué mantener una revisión por pares en cuestiones disciplinarias? La mayoría de las organizaciones que mantienen una revisión por pares en cuestiones disciplinarias informaron de que lo hacen con el firme respaldo de su personal, que valora el elemento participativo y probablemente se resistiría a las propuestas de cambiar la modalidad de recurso. Entre los argumentos esgrimidos a favor del mantenimiento de la revisión por pares en cuestiones disciplinarias figura la supuesta mayor confianza del personal en la objetividad, transparencia y proporcionalidad de las sanciones debido a la participación en el proceso de los pares que “mejor conocen el asunto”; la noción de “vigilar” a la administración mediante la participación del personal; y su valor educativo, en particular para el personal que experimenta el proceso disciplinario a través de su participación en la evaluación de la conducta de sus colegas. Se considera que la participación en el proceso disciplinario tiene un efecto disuasorio para los autores potenciales de conductas indebidas, además de inspirar un mayor sentido de rendición de cuentas en la organización y de identificación colectiva con los resultados obtenidos.

288. Preocupación por la revisión por pares en cuestiones disciplinarias. Las principales preocupaciones sobre la participación del personal en el proceso disciplinario tienen que ver con las garantías de confidencialidad insuficientes; la posibilidad de sesgos y conflictos de intereses entre colegas; y la falta de cualificaciones profesionales específicas para procesar y evaluar las pruebas, así como para extraer conclusiones jurídicamente sólidas. Que una organización prefiera o no mantener el elemento de la revisión por pares en cuestiones disciplinarias es, en última instancia, una elección institucional, basada en los pros y los contras relacionados con esta materia concreta.

F. Reclamaciones relacionadas con pensiones

289. Todas las organizaciones participantes en la DCI, excepto la UPU, están afiliadas a la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU). Los estatutos de la Caja exigen que cada organización afiliada cuente con su propio comité de pensiones del personal como primera instancia para las apelaciones administrativas que se refieran a cuestiones relacionadas con las pensiones. La FAO y el PMA tienen un comité mixto de pensiones del personal, y el Comité de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas atiende a la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y otras entidades, los fondos y programas de las Naciones Unidas y ONUSIDA.

290. Existen tres vías de apelación estándar en relación con la Caja de Pensiones: una únicamente para las prestaciones de discapacidad, la segunda para el resto de cuestiones que afectan al personal en activo y la tercera para los jubilados y sus beneficiarios. Existe un proceso bien organizado en tres etapas para el personal en activo: los secretarios de los comités de pensiones del personal de las organizaciones afiliadas respectivas toman las decisiones sobre el derecho a una prestación del personal en activo (el Director General de la Administración de las Pensiones actúa como secretario del Comité de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas); las decisiones adoptadas por los secretarios de los comités de pensiones del personal pueden apelarse en primer lugar ante el comité de pensiones del

personal respectivo⁸⁵, después ante el Comité Permanente de la Caja y, por último, ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

291. Para los asuntos relacionados únicamente con las prestaciones de discapacidad, el comité de pensiones del personal respectivo toma la decisión de conceder las prestaciones, que puede someterse al mismo comité para su revisión en caso de impugnación, luego apelarse ante el Comité Permanente de la Caja y, por último, ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. En el párrafo H.1 a) del Reglamento Administrativo se dispone que las decisiones sobre la concesión de prestaciones de discapacidad en caso de que el comité de pensiones del personal no se pronuncie por unanimidad se remitan al Comité Permanente a fin de que este decida. Las decisiones adoptadas por el Comité Permanente pueden apelarse directamente ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas como instancia judicial única y última.

292. Las apelaciones relativas al derecho a una prestación de los jubilados y sus beneficiarios siguen un proceso en dos etapas. Dado que los jubilados y sus beneficiarios no son afiliados en activo de una organización afiliada, no están sometidos a la administración de un comité de pensiones del personal concreto; por ello, el Director General de la Administración de las Pensiones toma las decisiones sobre su derecho a una prestación. Esas decisiones pueden apelarse directamente ante el Comité Permanente y, posteriormente, ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

293. La UPU tiene su propia caja de pensión, el Plan de Previsión de la UPU, que está bajo la supervisión de la Oficina Federal de la Seguridad Social de Suiza. Los afiliados al Plan de Previsión tienen derecho a solicitar a la junta directiva del Plan que revise sus decisiones, y pueden apelar esas decisiones ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

G. Determinación de ausencia de indicios razonables de represalias

294. Todas las organizaciones participantes en la DCI examinadas cuentan con políticas de protección de los denunciantes de irregularidades que incluyen disposiciones para proteger a estos contra las represalias. La mayoría de esas políticas datan de 2017 o después, cuando se emprendieron revisiones teniendo en cuenta los avances y para aplicar las recomendaciones formuladas en el informe de la DCI sobre su examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁸⁶. Solo dos organizaciones cuentan con políticas que se habían aprobado con anterioridad: la ONUDI (2010) y la OMT (2013).

295. Los Inspectores reiteran que las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades se aplican al personal que denuncia el incumplimiento de sus obligaciones por parte de uno o más funcionarios, como presuntas faltas de conducta o actos ilícitos que serían manifiestamente perjudiciales para la organización respectiva del sistema de las Naciones Unidas, y que proporciona información o pruebas que hacen razonable creer que se ha producido una falta de conducta o que coopera de buena fe con una auditoría o investigación debidamente autorizadas. Estas actividades se consideran “actividades protegidas”.

296. Las personas que crean que están siendo objeto de cualquier acción perjudicial directa o indirecta por haberse implicado en actividades protegidas pueden solicitar protección contra represalias a través de la función de ética de su organización empleadora. La función de ética examina las denuncias de represalias y determina si la denuncia está suficientemente fundamentada para justificar una investigación y recomienda si se debe proporcionar protección al denunciante (determinación de indicios razonables de represalias) o no (ausencia de indicios razonables de represalias).

⁸⁵ Los secretarios de los comités de pensiones del personal solo determinan el derecho a una prestación, pero no son miembros con derecho a voto del comité, por lo que no intervienen en la toma de decisiones sobre las apelaciones.

⁸⁶ JIU/REP/2018/4.

297. Los Inspectores examinaron si un denunciante podía solicitar una nueva revisión si la oficina de ética determinaba que no había demostrado la existencia de indicios razonables de represalias y si esas determinaciones se consideraban decisiones administrativas. Llegaron a la conclusión de que en los fondos y programas de las Naciones Unidas, incluido el PMA, un denunciante puede solicitar a la Presidencia del Panel de Ética de las Naciones Unidas, que recae en el Director de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas, que revise de nuevo la decisión. En los departamentos y oficinas de la Secretaría de las Naciones Unidas, un denunciante puede presentar una solicitud de revisión adicional a la Presidencia suplente⁸⁷ del Panel de Ética. La Presidencia o la Presidencia suplente del Panel de Ética llevarán a cabo una revisión independiente tras consultar con el Panel, y determinarán si el denunciante ha demostrado o no que existen indicios razonables de represalias.

298. Las políticas de las organizaciones mencionadas disponen que las recomendaciones de las oficinas de ética y de la Presidencia o la Presidencia suplente del Panel de Ética, así como de los revisores externos independientes, no constituyen decisiones administrativas *per se* y no son susceptibles de apelación en virtud de las disposiciones sobre apelaciones internas de los reglamentos del personal respectivos. Sin embargo, la mayoría de las políticas establecen que la acción o inacción de la administración de una organización respecto a una recomendación formulada por una oficina de ética es una decisión administrativa impugnabile en virtud del reglamento del personal aplicable si tiene consecuencias jurídicas directas sobre las condiciones de nombramiento del denunciante, y puede impugnarse en los plazos especificados en dicho reglamento.

299. La situación de los organismos especializados es más diversa. Por un lado, no disponen de un órgano interinstitucional como el Panel de Ética de las Naciones Unidas para un segundo examen y, por otro, algunos organismos (la OMI, la UIT, la UNESCO, el ONUDI, la OMS y ONUSIDA) consideran que las determinaciones de sus oficinas de ética o del segundo revisor son decisiones administrativas que pueden apelarse a través de los mecanismos de apelación estándar.

300. La mayoría de estas organizaciones prevén un segundo examen tras la primera determinación realizada por sus oficinas de ética. Sin embargo, las disposiciones organizativas al respecto difieren considerablemente. La OACI y la OMPI obtienen los servicios de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas; la FAO y la OIT dependen de segundos revisores externos; mientras que la OMT y la UPU aún no cuentan con disposiciones oficiales. En la FAO y la ONUDI, las solicitudes de examen ulterior de las determinaciones tomadas por las oficinas de ética respectivas deben dirigirse a las jefaturas ejecutivas para que tomen una decisión.

301. Lo que se desprende de la evaluación es que, en algunas organizaciones, el personal que denuncia una conducta indebida o irregular y coopera con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas no tiene la posibilidad de solicitar una revisión independiente de la determinación de ausencia de indicios razonables de represalias. Independientemente de que las determinaciones (recomendaciones) de las oficinas de ética puedan considerarse decisiones administrativas o no, los Inspectores opinan que, cuando en el primer examen se determina que no hay indicios razonables de represalias, la oportunidad de un segundo examen es indispensable para proteger a los denunciante de irregularidades contra las represalias.

302. Como ya se indicó en el informe de la DCI sobre su examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁸⁸, “existen claras deficiencias en las políticas y prácticas de protección contra las represalias y/o en la competencia de las entidades que las aplican”. Además, el informe indicaba que era preciso que las organizaciones participantes (principalmente los organismos especializados) en cuyas políticas no se previese un mecanismo de apelación para las denuncias desestimadas porque no se encontrasen indicios suficientes establecieran un mecanismo de ese tipo para crear contrapesos y controles adicionales de las oficinas de ética.

⁸⁷ Los miembros del Panel asumen Presidencias suplentes de forma rotatoria.

⁸⁸ JIU/REP/2018/4, párr. 192.

303. Los Inspectores opinan que las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades deberían indicar claramente cómo y a quién solicitar un segundo examen de una determinación de ausencia de indicios razonables de represalias. Para evitar influencias indebidas y situaciones de conflicto de intereses, esas solicitudes deberían formularse a través de las oficinas de ética y no directamente a las jefaturas ejecutivas de las organizaciones. Además, para garantizar la coherencia y la igualdad de trato de los denunciantes de irregularidades en todo el sistema, deberían realizar los segundos exámenes las oficinas de ética de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

304. **Los Inspectores destacan la necesidad de aplicar la recomendación formal 2 que figura en el informe de la DCI sobre su examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁸⁹, y sugieren que las organizaciones que aún no lo hayan hecho revisen sus políticas en consecuencia, lo antes posible. También sugieren que las organizaciones en cuestión celebren acuerdos con las oficinas de ética de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para la prestación de servicios de segundo examen de determinaciones de ausencia de indicios razonables de represalias.**

⁸⁹ JIU/REP/2018/4.

V. Capacidad y desempeño

305. A los efectos del presente capítulo, por “capacidad” se entiende la fuerza laboral disponible para prestar apoyo a los mecanismos internos de apelación formales en la fase precontenciosa dentro de las organizaciones examinadas, incluidos el proceso de apelación estándar y el proceso de recurso especializado, cuando corresponda. El “desempeño”, que está relacionado con la productividad, se mide por el número de casos resueltos en todos los procesos y fases de apelación interna durante el período de cuatro años comprendido entre 2018 y 2021.

306. El análisis se basa en la información facilitada por las organizaciones sobre las estimaciones del número de casos recibidos, resueltos y pendientes, y el número de funcionarios que trabajan en funciones relacionadas con las apelaciones, a tiempo completo o parcial, desglosados por categoría y grado, durante el período especificado. La información recibida fue en su mayor parte aproximada, debido principalmente a dos factores: a) la falta de registros sobre los atrasos, la producción alcanzada y el tiempo dedicado a la función por el personal de las entidades respectivas; y b) la ausencia de un marco terminológico y metodológico común preexistente para examinar los mecanismos internos de apelación en todo el sistema.

307. En consecuencia, la exactitud de la información recibida varía de una organización a otra, ya que algunas han facilitado datos más completos y detallados que otras⁹⁰. Esta falta de precisión debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados del presente análisis, que solo supone una descripción parcial de la situación real. No obstante, los resultados proporcionan un marco conceptual para que algunos aspectos de la utilización de la capacidad en los mecanismos internos de apelación formales y los resultados conexos resulten transparentes y comparables entre organizaciones.

A. Capacidad

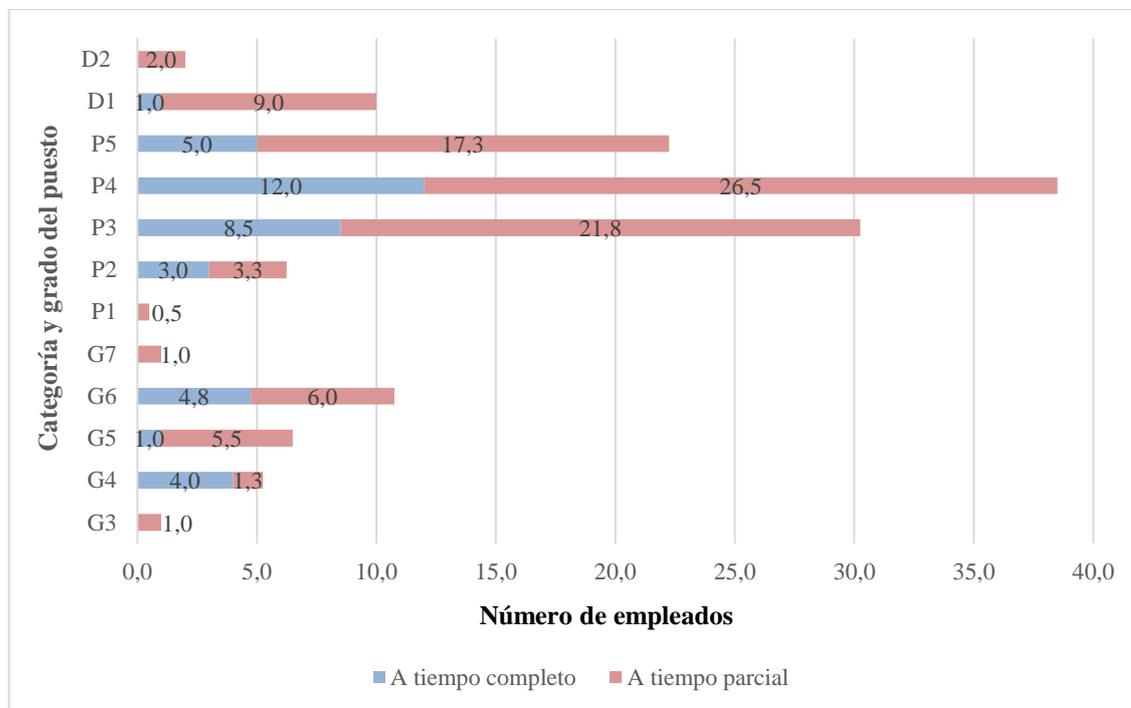
308. Sobre la base de la información facilitada por 22 organizaciones participantes, el personal que trabaja en las apelaciones internas suele estar asignado a las funciones conexas a tiempo parcial (95 de 134 funcionarios, es decir, el 70,9 %), y pertenece a todas las categorías y grados, de G-3 a D-2, siendo la mayoría de categoría P-4 (27 funcionarios, es decir, el 28,4 %), seguidos de los de categoría P-3 (22 funcionarios, es decir, el 23,2 %), y luego los de categoría P-5 (17 funcionarios, es decir, el 17,9 %). Entre todas las organizaciones, hay 39 funcionarios asignados a tiempo completo a esas funciones relacionadas con las apelaciones internas, principalmente en las categorías P-4 (12 funcionarios, es decir, el 30,8 %) y P-3 (8,5 funcionarios, es decir, el 21,8 %) (véase la fig. VI). En los cálculos al respecto se excluyen las organizaciones que facilitaron datos incompletos o no facilitaron ningún dato (a saber, el ITC, la UNCTAD, el PNUMA, ONU-Hábitat y la UNODC) o datos que representaban un valor atípico importante en

⁹⁰ Por ejemplo, los datos pueden reflejar divergencias en lo que cada organización consideraba pertinente en respuesta a “Número de puestos de personal presupuestados en los departamentos de recursos humanos y de asuntos jurídicos que trabajan en las apelaciones”, en el cuestionario dirigido a las organizaciones. Dado que existen diferentes fuentes de financiación, es posible que algunas organizaciones hayan facilitado todos los puestos que trabajan en las apelaciones, especialmente en los casos en que se depende sobre todo, si no exclusivamente, de los recursos extrapresupuestarios, mientras que las organizaciones que distinguen entre asignaciones presupuestarias para recursos ordinarios y temporales pueden haber incluido solo información sobre los puestos del presupuesto ordinario o una combinación de ambos. La pregunta sobre “Recursos asignados para trabajar en los mecanismos internos de recurso” plantea dudas sobre la delimitación exacta de los procesos que componen los mecanismos internos de recurso, así como sobre si se tenían en cuenta en las estimaciones de las asignaciones de recursos que se facilitaron las aportaciones de las oficinas de apoyo, las funciones de asesoramiento o el proceso de aprobación, a menudo gestionado por altos representantes de las jefaturas ejecutivas. En cuanto a los casos de la FAO/PMA y la OMS/ONUSIDA, los equipos de la organización matriz o copatrocinadora suelen tramitar las apelaciones de la otra organización, aunque solo sea para una fase de la apelación, lo que también puede afectar a las estimaciones relacionadas con la productividad a favor de una u otra organización.

términos estadísticos, cuya inclusión entrañaría el riesgo de distorsionar el resultado global (por ejemplo, el UNRWA)⁹¹.

Figura VI

Número total de funcionarios a tiempo parcial y a tiempo completo asignados a mecanismos internos de apelación, por categoría y grado, según los datos facilitados por las organizaciones participantes*



Fuente: Elaborado por la DCI.

* A saber: la FAO, el OIEA, la OACI, la OIT, la OMI, la UIT, la Secretaría de las Naciones Unidas, ONUSIDA, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el ACNUR, el UNICEF, la ONUDI, la UNOPS, ONU-Mujeres, la OMT, la UPU, el PMA, la OMS, la OMPI y la OMM.

309. Para agregar los diferentes grupos de personal y hacerlos comparables entre las organizaciones y los lugares de destino, se redujeron a una unidad de medida común, a saber, su costo equivalente a tiempo completo⁹². Los cálculos se realizaron del siguiente modo: a) el personal que trabaja a tiempo parcial se expresó en términos anuales como una fracción de un funcionario a tiempo completo en su propia categoría/grado; b) el número calculado de funcionarios equivalentes a tiempo completo de las diferentes categorías/grados se homogeneizó aplicando un índice de costos (véase la fig. VII)⁹³ que representa el costo en

⁹¹ Los datos proporcionados por el UNRWA parecerían indicar que el equivalente a 0,6 funcionarios a tiempo completo de categoría P-4 resolvieron 161 casos en promedio por año entre 2020 y 2021. Utilizando el índice de productividad que se define más adelante, esto equivaldría a 268,28 casos resueltos anualmente por un funcionario homogeneizado de categoría P-4 en el UNRWA, lo que supera significativamente la media de 17 casos resueltos por funcionario a tiempo completo de categoría P-4 en las organizaciones examinadas.

⁹² Debido a la falta de datos exhaustivos basados en los costos o de contabilidad analítica para los servicios examinados, se ha utilizado como variable indirecta el costo homogeneizado del personal. Se dio por sentado que otros costos directos y gastos generales de esta función se distribuyen homogéneamente en todas las organizaciones, por lo que no tendrían un efecto crítico en los cálculos.

⁹³ Por ejemplo, según este índice, un funcionario de categoría P-3 equivale al 86,87 % de uno de categoría P-4, mientras que uno de categoría P-1 equivale al 72,67 % de uno de categoría P-4. Si una organización tiene 1 funcionario de categoría P-4 que trabaja el 50 % del tiempo en apelaciones internas, además de 1 de categoría P-3 y 1 de categoría P-1 que trabajan a tiempo completo, tiene, por tanto, $0,5 P-4 + 1 P-3 + 1 P-1 = 0,5 P-4 + 0,87 P-4 + 0,73 P-4 = 2,1$ funcionarios de categoría P-4.

las Naciones Unidas (Nueva York) de cada puesto de cada categoría/grado expresado como porcentaje de un puesto de categoría P-4, escalón 1⁹⁴.

Figura VII

Índice de costo de personal en porcentaje de 1 puesto de categoría P-4, Naciones Unidas (Nueva York)

Categoría	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	P-1	G-7	G-6	G-5	G-4	G-3	G-2	G-1
Índice de costo (porcentaje)	129,31	122,44	111,50	100,00	86,87	72,67	72,67	46,26	40,71	40,71	40,71	40,71	40,71	40,71

310. Teniendo en cuenta esas consideraciones metodológicas y salvedades, las 22 organizaciones participantes examinadas cuentan con el equivalente de 54 funcionarios de categoría P-4 asignados a tiempo completo a funciones relacionadas con las apelaciones internas, con una media ligeramente inferior a 3 funcionarios por organización (2,4). En cuanto al total de personal de las organizaciones examinadas, que ascendía a 101.611⁹⁵ funcionarios en promedio anual, de 2018 a 2019, el personal equivalente a 54 funcionarios de categoría P-4 a tiempo completo que realizaban funciones conexas representaba solo 0,5 funcionarios que trabajan en apelaciones internas por cada 1.000 funcionarios.

311. Utilizando el costo estándar de Nueva York por puesto de categoría P-4, el costo estimado de la fuerza de trabajo que presta apoyo a los mecanismos internos de apelación ascendería a 10.611.000 dólares anuales para las 22 organizaciones participantes examinadas, lo que arroja un costo medio de casi 482.318 dólares por entidad examinada (véase la fig. VIII).

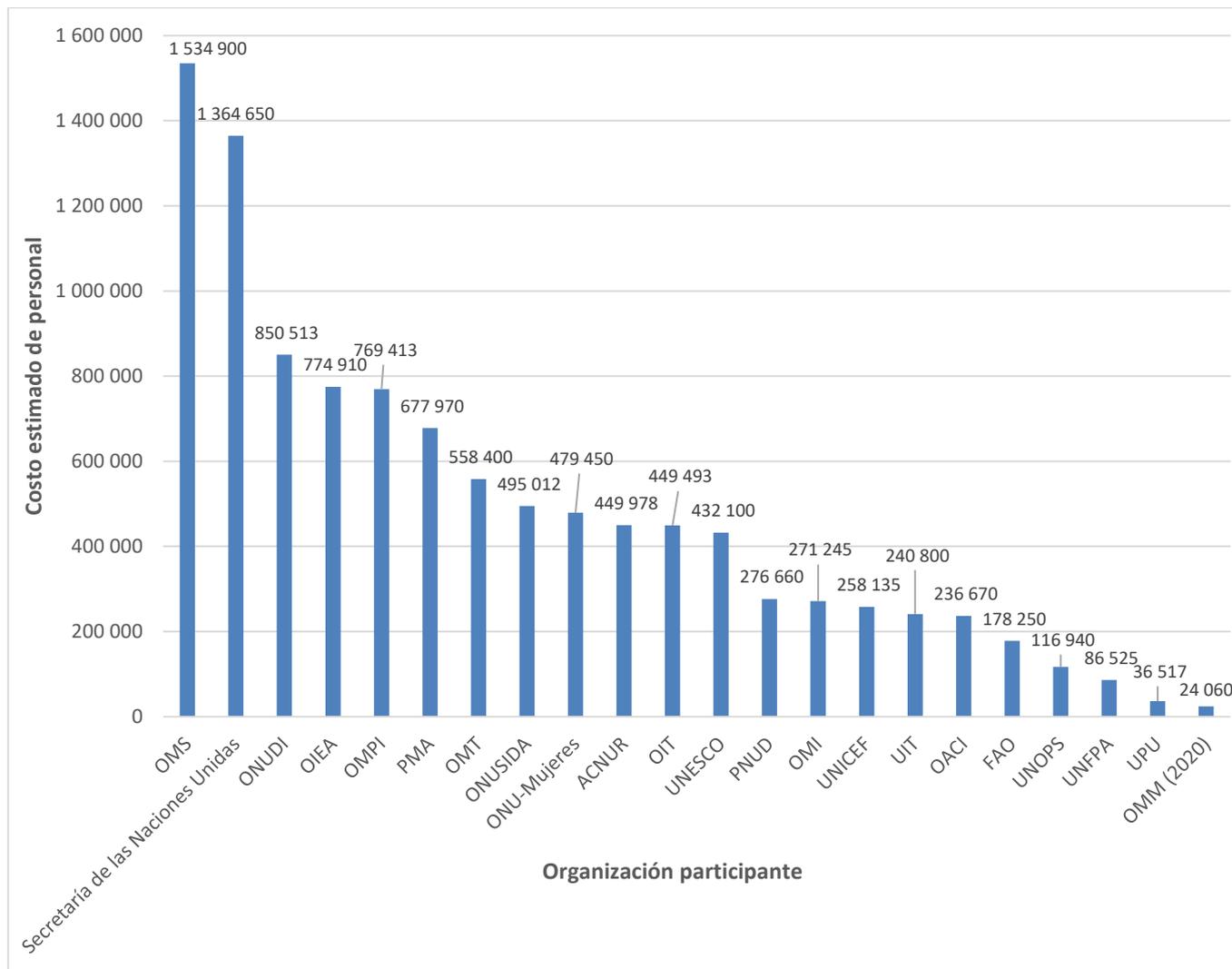
⁹⁴ Para nivelar las diferencias basadas en el lugar de destino, se utilizó el cuadro completo de costos de personal de las Naciones Unidas en Nueva York. El cuadro, que fue facilitado por la Oficina de la Secretaria General Adjunta de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, se aplica regularmente para las estimaciones presupuestarias de la Secretaría de las Naciones Unidas.

⁹⁵ Véase JIU/REP/2021/5, anexo XI, partes I y II. Esta cifra no incluye a los consultores y demás personal que no es de plantilla, ya que no se les aplican los mecanismos de apelación analizados en el presente examen.

Figura VIII

Costo estimado de la fuerza de trabajo asignada a respaldar los mecanismos internos de apelación en términos homogeneizados

(En dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Elaborado por la DCI.

B. Productividad

312. El indicador de productividad, definido como el número de casos resueltos anualmente por funcionario de categoría P-4 homogeneizado, se utilizó como medio de comparar los resultados globales de las distintas organizaciones. Los casos tenidos en cuenta a efectos de este indicador incluían todos los tipos de apelaciones internas (procesos estándar y especializados) tanto en primera como, en su caso, en segunda instancia precontenciosas.

313. La simplificación que supone el cálculo de este indicador implica, entre otras cosas, que se incluyeron en la ecuación todos los tipos de casos resueltos sin distinción, es decir, con independencia de la materia, del mecanismo o fase del proceso, de la autoridad responsable de resolver el caso, de si el caso se consideró admisible o no, o de la complejidad procesal, jurídica, probatoria o técnica de cada caso. Por tanto, los cálculos se basan en la hipótesis estadísticamente plausible de que el nivel de complejidad se distribuye uniformemente en todas las organizaciones analizadas, es decir, cabe esperar que la proporción de casos difíciles y sencillos sea similar en todas ellas.

314. Bajo esa hipótesis, el indicador permite comparar el grado de eficiencia alcanzado por cada organización a la hora de resolver los casos dentro de los plazos establecidos por el

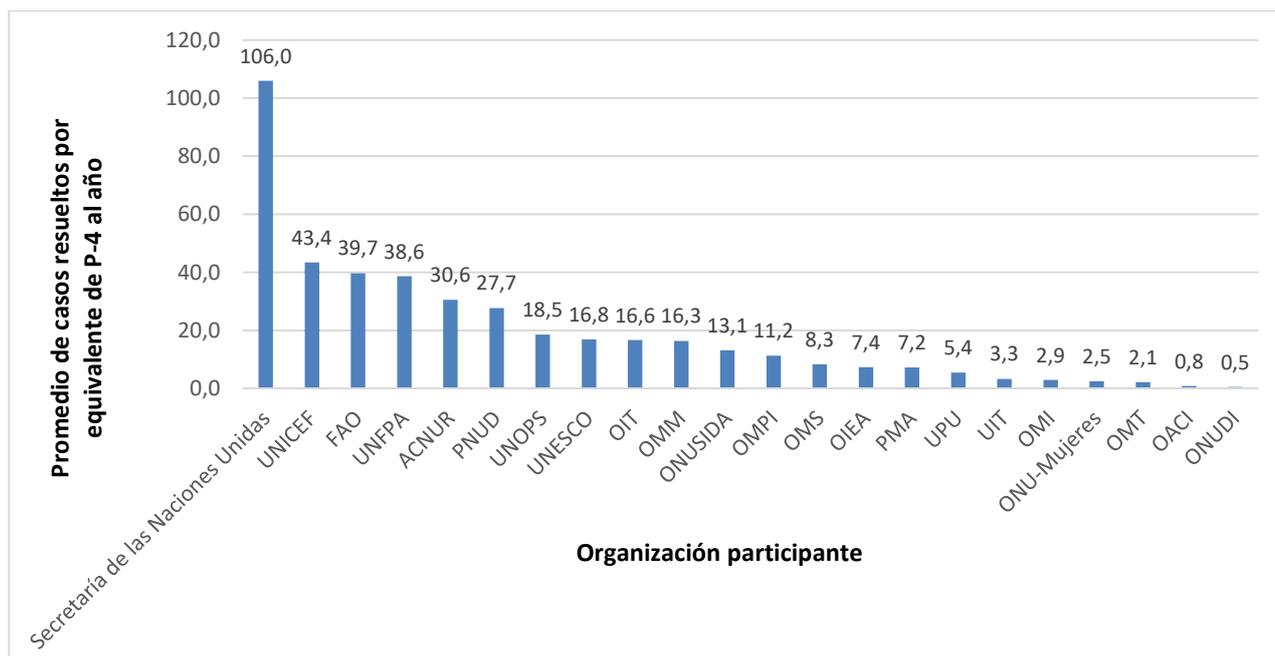
marco regulatorio respectivo. No evalúa la calidad de los resultados, que queda fuera del ámbito del presente examen, y también se da por supuesto que es uniforme a efectos de los cálculos, incluida cualquier otra circunstancia específica de cualquier organización.

315. Teniendo en cuenta estos factores determinantes, así como la información al respecto facilitada por las organizaciones, cada año se resolvieron un total de 1.263 casos, lo que supone una media de algo más de 57 casos por organización y año durante el período examinado. En consecuencia, el indicador de productividad de las organizaciones fue de 23,5, lo que significa que cada funcionario a tiempo completo equivalente a uno de categoría P-4 que prestaba apoyo a dichos mecanismos tramitó un promedio de 23,5 casos al año (o 2,1 casos al mes, considerando 11 meses de actividad al año). En otras palabras, y teniendo en cuenta el cuadro de costos de personal antes mencionado, el costo estimado de personal por cada expediente tramitado ascendería a una media de 8.545 dólares⁹⁶.

316. Aunque el indicador de productividad estimado para el conjunto de las 22 organizaciones participantes examinadas era de 23,5 casos resueltos al año por cada funcionario a tiempo completo equivalente a uno de categoría P-4, un examen más detallado de cada organización reveló que cuatro organizaciones, a saber, la Secretaría de las Naciones Unidas (con 106 casos, es decir, casi seis veces más que el promedio), el UNICEF (43,4 casos), la FAO, incluido el PMA en la etapa de revisión por pares (39,7 casos), y el UNFPA (38,6 casos), destacaban como las más “productivas”, sobre la base de los datos facilitados y la metodología elaborada para este capítulo (véase la fig. IX).

Figura IX

Estimación de la productividad de la fuerza de trabajo dedicada a los mecanismos internos de apelación, por término medio (2018-2021)



Fuente: Elaborado por la DCI.

C. Gestión de casos

317. Para calcular el número de casos de los mecanismos de apelación estándar y los mecanismos de recurso especializados en todas las organizaciones y conocer mejor sus prácticas de gestión de casos, los Inspectores pidieron a las organizaciones que proporcionaran estadísticas estimadas de casos de las diferentes fases de los procesos de apelación respectivos. Si la fase precontenciosa implicaba un proceso de una sola etapa, como una evaluación interna (a la que seguirían dos revisiones judiciales en el nivel de los

⁹⁶ Cálculo: (64 funcionarios de categoría P-4 x 196.500 \$) ÷ 1.263 casos = 8.545 dólares por caso.

tribunales), se solicitaron estadísticas para esa primera y única etapa de la fase precontenciosa. Si la fase precontenciosa implicaba un proceso en dos etapas, como un examen administrativo seguido de una revisión por pares, se solicitaron estadísticas independientes para cada una de las dos etapas.

318. En la mayoría de los casos, los datos reunidos representaban estimaciones, ya que la mayoría de las organizaciones participantes no hacían un seguimiento estadístico de la gestión de sus casos. Si faltaban datos, se utilizaron las cifras más plausibles disponibles. Por ejemplo, si no se facilitaban datos para un año determinado, se utilizaba la media de los años para los que se habían comunicado datos. Dado que esto solo ha ocurrido en unos pocos casos, los valores respectivos eran bajos, por lo que el impacto de los supuestos era muy limitado a efectos de los cálculos.

319. En opinión de los Inspectores, todas las organizaciones deberían esforzarse por mantener un registro sistemático de las apelaciones internas, aunque solo fuera para llevar la cuenta del número de apelaciones presentadas, su objeto y los resultados de las apelaciones, incluida información sobre los casos que se consideraron inadmisibles, las razones de ello e información relativa a la demografía de los solicitantes, como el género, la ubicación geográfica, la categoría y el grado del personal. El tipo de información reunida por los órganos de revisión por pares de la OIT, la OMS y la OMPI, así como la información que figura en el informe anual del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas con respecto a la evaluación interna como primera o única fase precontenciosa del proceso de apelación son ejemplos provechosos que podrían seguir otras organizaciones. Además, en esta recopilación sistemática de datos se debería hacer un seguimiento no solo de los casos presentados a través de los mecanismos de apelación estándar, sino también de los examinados por los mecanismos de recurso especializados.

320. Se espera que la recomendación siguiente aumente la rendición de cuentas y la transparencia.

Recomendación 5

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

1. Primera o única etapa de las apelaciones internas precontenciosas

321. El número de casos recibidos en promedio por año durante el período de cuatro años comprendido entre 2018 y 2021 para la primera o única etapa del proceso en todos los mecanismos internos de apelación estándar ascendió a 1.321 casos para las 23 organizaciones participantes en la DCI que proporcionaron datos⁹⁷. Esa cifra fue aproximadamente la misma que la de casos resueltos, por lo que no se detectó que se hubiesen acumulado atrasos significativos.

322. A excepción de la Secretaría de las Naciones Unidas y el UNRWA, cuyos números de casos eran mucho más elevados en términos absolutos (más de 700 y 150 casos recibidos y resueltos al año, respectivamente), ninguna organización tenía un número de casos superior a 70 al año. Más concretamente, 22 organizaciones habían recibido y resuelto menos de 30 casos al año y, de ellas, 10 organizaciones recibieron y resolvieron 8 casos o menos (véase la fig. X).

⁹⁷ A saber: la FAO, el OIEA, la OACI, la OIT, la OMI, la UIT, la Secretaría de las Naciones Unidas, ONUSIDA, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el ACNUR, el UNICEF, la ONUDI, la UNOPS, el UNRWA, ONU-Mujeres, la OMT, la UPU, el PMA, la OMS, la OMPI y la OMM. Las siguientes organizaciones no presentaron datos: el ITC, la UNCTAD, el PNUMA, ONU-Hábitat y la UNODC.

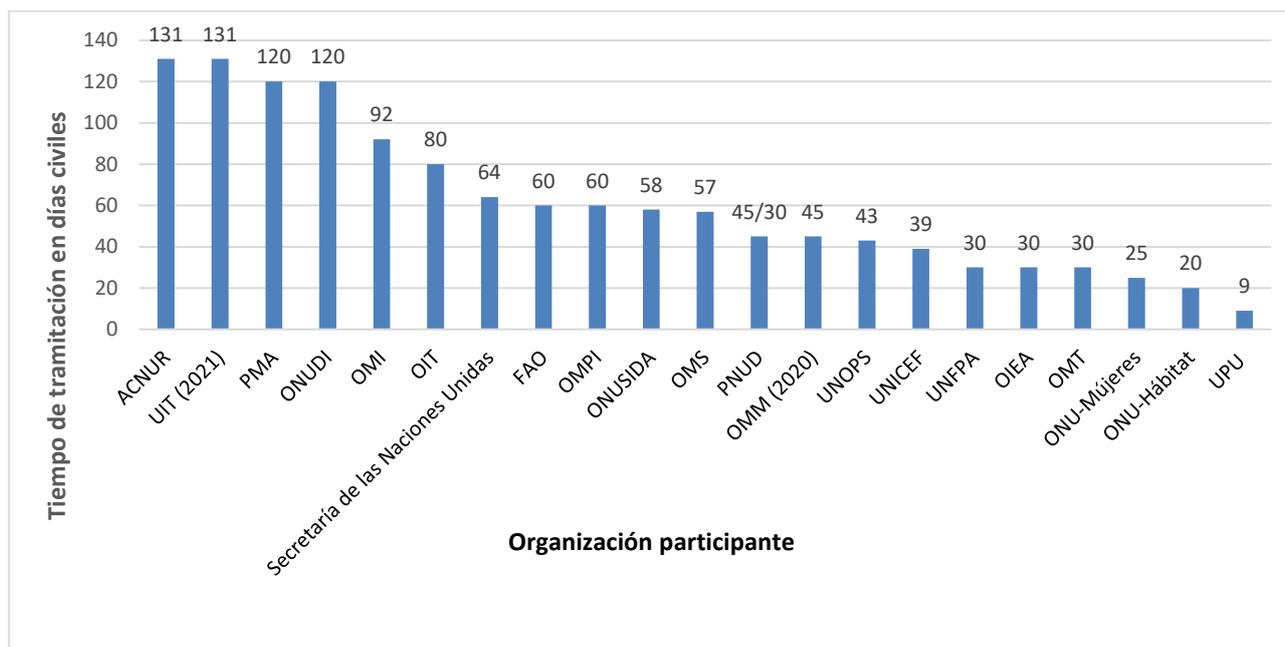
Figura X
Número de casos al año por organización participante



Fuente: Elaborado por la DCI.

323. Según la información facilitada, el tiempo medio (estimado) de tramitación empleado por las 21 organizaciones participantes en la DCI que facilitaron datos fue de poco más de 60 días. Muchas organizaciones coincidieron en sus estimaciones con los plazos legales vigentes aplicables a la respuesta de la administración en el proceso de apelación; 4 organizaciones tardaron el doble de tiempo o más, y 7 organizaciones dieron los plazos máximos de tramitación (30, 45 y 60 días) establecidos por su normativa interna (véase la figura XI).

Figura XI
Tiempo medio de tramitación de las apelaciones en la primera o única etapa de las apelaciones internas precontenciosas



Fuente: Elaborado por la DCI.

* La media de 131 días para el ACNUR incluía casos que habían quedado en suspenso durante un período de tiempo importante a la espera de una resolución informal de la controversia.

2. Segunda etapa de las apelaciones internas precontenciosas

324. Los datos facilitados por las organizaciones participantes sobre la segunda etapa del proceso interno de apelación, que suele ser una revisión por pares, fueron mucho menos homogéneos y completos, ya que solo 11 organizaciones facilitaron datos⁹⁸. Según la información facilitada, el número total de casos recibidos ascendió a algo menos de diez al año de media durante el período analizado. Ninguna organización se apartó significativamente de la media en cifras absolutas, y no se registró acumulación de atrasos en el mismo período.

325. En cuanto al tiempo medio de tramitación, la segunda etapa del procedimiento llevó más de cinco veces el tiempo necesario para tramitar las apelaciones en la primera etapa del procedimiento, es decir, 325 días, según los datos facilitados, y dos organizaciones informaron de que habían tardado hasta 519 y 837 días, respectivamente. Los Inspectores consideran que estos retrasos son inaceptables frente a las expectativas razonables del personal en relación con la administración de justicia interna.

326. Entre las razones aducidas para explicar los retrasos, especialmente en relación con los mecanismos de revisión por pares, se encontraban no solo problemas operativos relacionados con la composición de los paneles de revisión, sino también varios factores de procedimiento. Si bien todas las organizaciones imponen plazos para la presentación de la apelación de un funcionario y, al menos implícitamente, para la respuesta de la administración, pocas organizaciones regulan el plazo para el proceso de revisión por pares. Algunas organizaciones establecen plazos para las deliberaciones del panel de revisión por pares; otras organizaciones fijan un plazo para la elaboración del informe una vez que las partes han alegado sus argumentos y han concluido las deliberaciones al respecto; y otras exigen que la composición de los paneles se realice en un plazo determinado. Algunas organizaciones no vinculan el proceso de revisión por pares a ningún plazo concreto, limitándose a decir “lo antes posible”, aunque algunas de ellas imponen un plazo para que la jefatura ejecutiva tome una decisión definitiva basada en la recomendación del órgano de revisión por pares. Ni que decir tiene que los plazos varían según las organizaciones, desde 1 mes hasta 3 meses y cualquier plazo intermedio.

327. Además, la mayoría de los marcos regulatorios permiten una prórroga de los plazos, a menudo sin establecer ningún criterio en cuanto a la justificación para solicitarla o concederla. Las partes interesadas confirmaron que, en la práctica, se han concedido múltiples prórrogas en los procesos de revisión por pares, y algunas organizaciones han intentado reducir los retrasos procesales limitando el número de prórrogas o las rondas de alegaciones admisibles, imponiendo condiciones y exigiendo la justificación de las circunstancias excepcionales. De conformidad con el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, el plazo del proceso de apelación puede ser prorrogado por el Secretario General si se están llevando a cabo gestiones informales para resolución con la asistencia de la Oficina del Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas. Esto representa el otro extremo y tal vez no tenga debidamente en cuenta situaciones de posibles dificultades.

328. Se espera que la recomendación siguiente refuerce la transparencia y la rendición de cuentas.

⁹⁸ Las estimaciones pueden no ofrecer una descripción fiable de la realidad sobre el terreno. De hecho, solo los órganos de revisión por pares de la OIT, la OMS y la OMPI están obligados por su marco regulatorio a elaborar informes anuales de actividad.

Recomendación 6

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

329. La cuestión del silencio administrativo (es decir, la falta de respuesta por parte de la administración a las solicitudes de examen administrativo o evaluación interna, o por parte de la jefatura ejecutiva a la hora de tomar una decisión final de resultados del proceso de revisión por pares) merece atención. El examen constató que, tanto en el sistema jurisdiccional de la OIT como en el de las Naciones Unidas, los tribunales han admitido apelaciones contra la ausencia de decisión administrativa. Además, los marcos regulatorios de la mayoría de las organizaciones no exigen que la decisión se comunique por escrito, mientras que las normativas de siete organismos especializados (el OIEA, la OACI, la OMI, la ONUDI, la UPU, la OMS (incluido ONUSIDA) y la OMPI) incluyen el requisito explícito de que la notificación de las decisiones administrativas debe hacerse por escrito para que sean apelables.

330. En la práctica, esta cuestión no ha planteado en general ningún problema, ya que la mayoría de los marcos regulatorios contienen una cláusula de último recurso que permite que la apelación pase a la siguiente fase si se ha solicitado una respuesta por escrito pero no se ha facilitado en un plazo determinado. El Estatuto del Personal de la OIT establece que, si no se adopta una decisión expresa dentro del plazo, el órgano de revisión por pares proporcionará al oficial y a la administración una copia de su informe y el oficial deberá dar por supuesta la aceptación de las recomendaciones recogidas en el informe (véase el art. 13.3, párr. 4). Los Inspectores consideran que esta disposición es una buena práctica y un incentivo importante para que las administraciones tramiten las apelaciones internas con celeridad.

VI. Asesoramiento jurídico y representación legal

331. **El apoyo jurídico como pilar fundamental de los mecanismos internos de apelación.** Un aspecto importante del funcionamiento adecuado de los mecanismos internos de apelación es la posibilidad de que el personal tenga acceso a asesoramiento jurídico antes de interactuar formalmente con su empleador sobre un asunto contencioso, así como la oportunidad de que sus derechos e intereses estén representados eficazmente cuando recurra a los mecanismos internos de apelación formales. Es probable que la ausencia de apoyo jurídico a cualquiera de las partes en una controversia repercuta negativamente en la eficacia del proceso, en su accesibilidad, así como en la credibilidad de su resultado por lo que se refiere a objetividad, competencia y garantías procesales.

332. **Asesoramiento jurídico.** El asesoramiento jurídico puede preceder o acompañar a los servicios de representación letrada o solicitarse de forma independiente. El objetivo del asesoramiento jurídico es ayudar a las partes a determinar y comprender las diferentes opciones disponibles para la resolución de controversias, incluidas, entre otras, las vías de recurso formal; aclarar las etapas y requisitos pertinentes del procedimiento y superarlos; y evaluar de forma realista los posibles resultados de cada opción, incluidas sus respectivas perspectivas de éxito. En consonancia con su carácter preparatorio e informal, el asesoramiento jurídico puede obtenerse de cualquier persona, en cualquier momento y fase del proceso, sin restricción alguna. Además, el asesoramiento jurídico es confidencial: no es necesario declararlo. La medida en que el personal del sistema de las Naciones Unidas dispone de asesoramiento jurídico varía según las organizaciones.

333. La **representación letrada** implica la participación, por escrito u oralmente, de un profesional con formación jurídica en las actuaciones del mecanismo de justicia formal, actuando en nombre de una de las partes en la controversia, normalmente bajo poder de representación. La representación letrada requiere normalmente una declaración formal en el sentido de que la persona que actúa como asesor jurídico está autorizada en exclusiva a comunicarse en nombre de la parte representada en relación con el caso. La disponibilidad de representación letrada, cuando está permitida, para el personal del sistema de las Naciones Unidas varía según las organizaciones.

334. **Apoyo jurídico completo a disposición de las administraciones por defecto.** Tanto los servicios de asesoramiento jurídico como los de representación letrada están, por defecto, a disposición de las jefaturas ejecutivas y el personal directivo de las organizaciones a través de las oficinas jurídicas que operan bajo la autoridad de la jefatura ejecutiva respectiva. Una de las funciones de la oficina jurídica es asesorar a la jefatura ejecutiva en asuntos de justicia interna y actuar como asesor jurídico representando a la administración en procesos de apelación formales en nombre de la jefatura ejecutiva. En varias organizaciones, las oficinas jurídicas también realizan el examen inicial de las decisiones administrativas impugnadas y, por tanto, prestan apoyo jurídico a la administración en todas las fases del proceso de apelación formal.

335. **Asesoramiento jurídico disponible para el personal a través de otras fuentes.** El personal que desee buscar asesoramiento jurídico a título individual no tiene la misma fuente de apoyo. Para evitar conflictos de intereses, por lo general se impide que el personal obtenga asesoramiento sobre asuntos de justicia interna de las oficinas jurídicas de sus organizaciones. Dado que las oficinas jurídicas están obligadas a defender los intereses y la postura de la administración, no suele ser conveniente que asesoren al personal sobre casos particulares. Del mismo modo, los representantes del personal que soliciten asesoramiento jurídico sobre cuestiones de interés colectivo para el personal no pueden esperar que los asesores jurídicos de sus homólogos de la dirección actúen como asesores imparciales respecto a ellos. Los órganos representativos del personal de la OIT y el PMA han contratado a asesores jurídicos a tiempo completo⁹⁹, financiados con las cuotas de los miembros de sus órganos representativos del personal respectivos, entre otras fuentes, para colmar esa laguna.

⁹⁹ Cabe señalar que el abogado contratado por la asociación del personal del Cuadro Orgánico del PMA solo puede representar legalmente a los miembros de la asociación, es decir, al personal internacional y nacional del Cuadro Orgánico.

Sin embargo, esa opción puede estar fuera del alcance de la mayoría de los órganos representativos del personal, desde el punto de vista financiero.

336. **Dos mundos diferentes en cuanto al apoyo jurídico.** En general, mientras que todas las administraciones cuentan con abogados capacitados en sus propias filas para defenderlas en procesos formales, alrededor de la mitad de las 28 organizaciones participantes en la DCI proporcionan asistencia letrada similar a su personal sin costo adicional y el personal de la otra mitad se ve obligado en gran medida a buscar su propio apoyo jurídico, así como a soportar cualquier carga financiera asociada. De forma análoga a la división relativa a las cuestiones de justicia interna entre las organizaciones que aplican un examen administrativo y una revisión por pares y las que aplican una evaluación interna seguida del sistema de revisión judicial de dos niveles, existen dos enfoques principales en cuanto a los servicios de asesoramiento jurídico y representación letrada a disposición del personal del sistema de las Naciones Unidas.

337. **Servicios gratuitos de asesoramiento jurídico y representación letrada a través de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y la Oficina Jurídica de Asistencia al Personal.** Sobre la base de acuerdos celebrados específicamente para estos fines, el personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y otras entidades, así como los fondos y programas de las Naciones Unidas (con excepción del PMA) y la OMM, tienen acceso a servicios gratuitos de asesoramiento jurídico y representación letrada a través de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal de las Naciones Unidas. El personal del UNRWA tiene acceso a asesoramiento jurídico y representación letrada a través de la Oficina Jurídica de Asistencia al Personal.

338. **Apoyo jurídico restringido para el personal de organismos especializados.** El personal de la mayoría de los organismos especializados (con excepción de la OMM), así como del PMA y ONUSIDA, debe servirse de un apoyo jurídico dispar y diverso: a) de sus respectivos órganos representativos del personal, cuando dicho apoyo está disponible y es accesible para ellos, y sujeto a determinadas condiciones; b) de los servicios de un asesor jurídico externo contratado a sus expensas, y en la medida en que lo permitan los marcos regulatorios de sus organizaciones empleadoras; o c) de la asistencia de un asesor jurídico voluntario, que pueden seleccionar de un círculo restringido de personas, como personal antiguo o en activo de determinadas organizaciones únicamente. Así pues, la accesibilidad del apoyo jurídico para el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas puede describirse, en el mejor de los casos, como desigual.

Figura XII

Servicios de representación letrada a disposición del personal de las organizaciones participantes en la DCI

Organizaciones	Acceso a los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal - gratuito para el personal	Asistencia letrada disponible de los órganos representativos del personal (condicional)	Libre elección de representación, a su cargo	Representación restringida únicamente al personal actual o antiguo		El marco regulatorio prohíbe explícitamente la representación
				<i>De cualquier organización del sistema de las Naciones Unidas</i>	<i>De la misma organización</i>	
Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas	Secretaría de las Naciones Unidas, UNCTAD, PNUMA, ONU-Hábitat, UNODC	Secretaría de las Naciones Unidas, UNODC	Secretaría de las Naciones Unidas, UNODC			
Fondos y programas	PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNOPS, ONU-Mujeres, UNRWA*	ACNUR, PMA**		PMA		

Organizaciones	Acceso a los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal - gratuito para el personal	Asistencia letrada disponible de los órganos representativos del personal (condicional)	Libre elección de representación, a su cargo	Representación restringida únicamente al personal actual o antiguo		El marco regulatorio prohíbe explícitamente la representación
				De cualquier organización del sistema de las Naciones Unidas	De la misma organización	
Otras entidades de las Naciones Unidas	ITC	ONUSIDA**	ONUSIDA			
Organismos especializados y OIEA	OMM	FAO, OIEA, OIT, OMI, UIT, ONUDI, UPU, OMPI, OMS (solo en la sede)	OMI, UPU, OMS, OMPI	OMI, OMS	OIEA, ONUDI, OACI (solo sede), UNESCO, OMT (solo personal actual)	UIT (todas las oficinas), OIT, UNESCO (solo asesoramiento jurídico externo)

Fuente: Elaborado por la DCI.

* El UNRWA cuenta con su propia Oficina Jurídica de Asistencia al Personal.

** ONUSIDA y el PMA aplican los mecanismos de la OMS y la FAO, respectivamente.

A. Oficina de Asistencia Letrada al Personal de la Secretaría de las Naciones Unidas

1. Disposiciones institucionales y condiciones de apoyo

339. **Una fuente nueva y única de apoyo jurídico independiente para el personal.** En un hecho sin precedentes en la historia de los mecanismos de justicia interna de las organizaciones internacionales, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal se creó en 2009 como uno de los componentes del amplio conjunto de medidas y mecanismos introducidos mediante la reforma del sistema de administración de justicia aprobada por la Asamblea General para las organizaciones que aplican el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas. A la luz de la “profesionalización” general de todos los aspectos del proceso interno de apelación, incluido el establecimiento de dos niveles de revisión judicial por tribunales externos e independientes, se consideró que era necesario un medio más adecuado de apoyo jurídico para el personal, en lugar de la Lista de Asesores Letrados voluntarios que existía anteriormente. En palabras de la Asamblea General, “la prestación de asistencia letrada profesional es fundamental para la utilización efectiva y apropiada de los mecanismos disponibles dentro del sistema de administración de justicia”¹⁰⁰. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal (junto con la Oficina Jurídica de Asistencia al Personal del UNRWA) es única en el sentido de que no existe ningún otro mecanismo comparable para el personal de las organizaciones internacionales que desee acogerse a asistencia jurídica asequible en cuestiones relacionadas con el empleo.

340. **Independencia funcional y operativa.** Para garantizar su independencia de las estructuras jurídicas y administrativas de las organizaciones a las que presta servicios, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal se integró en la recién creada Oficina de Administración de Justicia de la Secretaría de las Naciones Unidas, que desempeña una función de coordinación de los diversos mecanismos del sistema de justicia posterior a la reforma y depende directamente del Secretario General. Por lo tanto, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal es independiente, funcional y operativamente, de las funciones de recursos humanos y jurídica, así como de las jefaturas ejecutivas y los órganos representativos del personal de sus organizaciones clientes; en particular, tampoco depende de la Oficina de Asuntos Jurídicos. La Oficina tiene una relación jerárquica puramente administrativa con la Dirección Ejecutiva de la Oficina de Administración de Justicia y

¹⁰⁰ Resolución 62/228 de la Asamblea General, párr. 12.

cumple la función encomendada por la decisión de la Asamblea General en su resolución 62/228 (párrs. 12 a 15).

341. **Asistencia letrada profesional gratuita para el personal desde 2009.** La Oficina de Asistencia Letrada al Personal cuenta con abogados capacitados con conocimientos especializados y experiencia en el derecho administrativo de las Naciones Unidas. Cualquier funcionario que necesite asistencia letrada o apoyo jurídico puede recurrir gratuitamente a los servicios ofrecidos por la Oficina, independientemente de la fase, duración o resultado del proceso de apelación. Los gastos en que incurre la Oficina suelen correr a cargo de los presupuestos ordinarios de sus organizaciones clientes, con algunas excepciones.

342. **El alcance de la asistencia incluye todas las fases de la apelación.** La asistencia letrada puede prestarse en todas las fases del proceso de apelación; entre ellas, la prestación de asesoramiento preliminar antes de incoar un procedimiento formal; la preparación de las solicitudes de evaluación interna; la asistencia para pleitear ante los tribunales; la interacción formal e informal con representantes de la administración; y la negociación de transacciones extrajudiciales. Aunque el Reglamento del Personal prevé expresamente que la Oficina preste asistencia al personal en su defensa en el proceso disciplinario y en la presentación de sus casos ante los tribunales¹⁰¹, las cuestiones relacionadas la evaluación interna y la prestación de asesoramiento sumario sobre diversas materias han supuesto, desde su creación, la mayor parte de su carga de trabajo¹⁰².

343. **Organizaciones cubiertas.** De las 28 organizaciones participantes en la DCI, 12 están cubiertas por los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal en virtud de su adhesión al Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas (véase la fig. XIII). Estas organizaciones son la Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas y otras entidades, así como los fondos y programas de las Naciones Unidas (excepto el PMA y el UNRWA). La OMM es el único organismo especializado que se acoge a los servicios de la Oficina en virtud de un acuerdo especial que ha suscrito con la Secretaría de las Naciones Unidas.

Figura XIII

Acceso a los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal para el personal de las organizaciones participantes en la DCI¹⁰³

Organizaciones		Acceso a la OSLA
Secretaría de las Naciones Unidas, sus departamentos y oficinas	Secretaría de las Naciones Unidas, UNCTAD, PNUMA, ONU-Hábitat, UNODC	√
Fondos y programas	PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNOPS, ONU-Mujeres	√
	PMA	x
Otras entidades	ITC	√
	ONUSIDA	x
Organismos especializados y OIEA	FAO, OACI, OIT, OMI, UIT, UNESCO, ONUDI, OMT, UPU, OMPI, OMS, OIEA	x
	OMM	√

Fuente: Elaborado por la DCI.

344. **Servicios vinculados al sistema de tribunales de dos niveles.** Los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal no se concibieron para ser procurados de forma aislada y están vinculados a la utilización de otros componentes del marco de administración

¹⁰¹ Reglas 10.3, párr. a), 11.4, párr. d), y 11.5, párr. d), del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.

¹⁰² Véase A/77/156, cuadro 10 (pág. 16).

¹⁰³ El personal de otras entidades de las Naciones Unidas que no son organizaciones participantes en la DCI también tiene acceso a los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal.

de justicia de las Naciones Unidas, que incluye la aceptación de las competencias de los dos tribunales del sistema judicial de dos niveles (el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas) y el acceso a la Oficina del Ómbudsman y Servicios de Mediación para complementar los aspectos formales del sistema con opciones de resolución informal de controversias.

345. **Mecanismo de financiación.** En términos presupuestarios, la Oficina se financia principalmente con cargo al presupuesto ordinario de la Secretaría de las Naciones Unidas. Además, existe un arreglo de participación en la financiación de los gastos con los fondos y programas que utilizan sus servicios. En 2013, la Asamblea General decidió aplicar, con carácter experimental, una deducción voluntaria de la nómina de sueldos del personal de sus organizaciones clientes como porcentaje de sus salarios para complementar la financiación de la Oficina. Desde entonces, el mecanismo voluntario, que funciona en régimen de exclusión voluntaria y ha sido prorrogado varias veces por la Asamblea General mientras se siguen estudiando opciones para mejorarlo, proporciona a la Oficina unos recursos extrapresupuestarios adicionales muy necesarios para que pueda hacer frente a su carga de trabajo.

346. **Disposiciones para los organismos especializados.** A diferencia de la OACI, la OMI y la UPU, que aceptaron la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, pero no la del Tribunal Contencioso-Administrativo, la OMM ha reconocido las competencias de ambos tribunales y se acoge a los servicios tanto de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal como de la Oficina del Ómbudsman y Servicios de Mediación. Estos servicios se prestan a la OMM a cambio de una comisión fija anual, que refleja el tamaño de la plantilla de la organización y el número de casos previsto. La comisión está sujeta a revisión anual. En 2020, la OMM, con una plantilla de poco más de 300 funcionarios, pagó 49.500 dólares por los servicios de la Oficina.

2. Puntos fuertes y débiles

347. **Un modelo al que aspirar.** El acceso a un apoyo jurídico cualificado, profesional y específico a tiempo completo sin costo adicional para el personal que desee aclarar su situación jurídica y el fundamento de derecho de sus casos, y la posibilidad de que el personal se acoja a representación letrada en todas las fases del proceso de apelación, han transformado el panorama y las normas de la justicia interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Junto con la Oficina del Ómbudsman y Servicios de Mediación, que tiene capacidad para prestar servicios específicos de resolución informal de controversias, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal puede considerarse uno de los componentes más innovadores e importantes de la reforma de la administración de justicia de 2009. Sirve como modelo al que pueden aspirar otras organizaciones, incluso aunque tenga dificultades para satisfacer la demanda de sus servicios.

348. **Recursos limitados: el principal reto.** El reto más crítico al que se enfrenta la Oficina, tal y como han manifestado tanto la propia Oficina como sus clientes, es la continua insuficiencia de recursos para gestionar adecuadamente el flujo constante de solicitudes de asesoramiento jurídico y representación letrada. Con solo 7 funcionarios del Cuadro Orgánico y 3 del Cuadro de Servicios Generales financiados con cargo al presupuesto ordinario, la financiación básica de la Oficina es insuficiente para su funcionamiento, habida cuenta de las más de 1.000 solicitudes de asistencia que se le presentan anualmente (1.500 de media anual entre 2019 y 2021, excluido el pico de 2018 por las apelaciones contra el ajuste por lugar de destino interpuestas por el personal basado en Ginebra) y de los cerca de 25.000 funcionarios que tienen acceso a los servicios de la Oficina en un momento dado¹⁰⁴. Si bien el mecanismo voluntario de financiación complementaria ha permitido a la Oficina casi duplicar su arsenal de personal jurídico profesional, la mayor parte está empleado con contratos temporales debido a la imprevisibilidad de la fuente de financiación y al nivel sostenido de tasas de exclusión voluntaria entre el personal de sus organizaciones clientes¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Véase A/77/156, cuadro 10.

¹⁰⁵ Véanse en A/75/162, anexo III, los últimos datos disponibles sobre las tasas de exclusión voluntaria.

La dirección de la Oficina ha confirmado que existe una elevada tasa de separación del servicio en la Oficina.

349. **El personal siente que la respuesta es limitada.** Los representantes del personal entrevistados en el curso del examen mencionaron que los clientes de la Oficina se habían quejado de la escasez de recursos humanos, en particular. Aunque la competencia y la calidad de los servicios de asesoramiento jurídico y representación letrada prestados eran indiscutibles, existía una sensación, que había surgido recientemente y que se sentía que había ido en aumento, de falta de disponibilidad y de dificultad para establecer contacto con los funcionarios particulares para obtener asesoramiento jurídico.

350. **Los retrasos se explican por el número de casos.** La Oficina calculó que el equipo jurídico tarda entre 3 y 4 días laborables en responder con una evaluación preliminar de cada caso presentado, excepto en los casos disciplinarios, que tardan más y suelen implicar el procesamiento de documentación voluminosa, incluso para una evaluación básica. Parece un plazo razonable para una respuesta inicial. Sin embargo, con una media de 1.500 casos al año y suponiendo que haya 13 abogados profesionales trabajando en los casos durante todo el año sin pausas, cada miembro del equipo jurídico tiene que resolver de forma concluyente (no preliminar) un mínimo de 2 casos a la semana para evitar que se acumulen. Por lo tanto, los retrasos en los tiempos de respuesta no son sorprendentes, dada la cantidad de recursos de que dispone la Oficina.

351. **Elevado movimiento de personal.** Otra observación conexas de los representantes del personal fue el elevado movimiento del personal que había afectado al equipo jurídico de la Oficina en los últimos años. Las razones no estaban claras para el personal que había observado el elevado número de vacantes y los cambios de sus homólogos. Algunos habían comentado que muchos de los abogados de la OSLA se habían marchado para incorporarse a las oficinas jurídicas de otras organizaciones.

352. **Oportunidades limitadas de adelanto profesional.** La estructura de la Oficina es tal que ofrece escasas o nulas oportunidades de adelanto profesional, ya que la mayoría del personal permanece en el nivel inicial de sus puestos. Entre los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario hay 1 de categoría P-5, varios de categoría P-3 y 1 de categoría P-2. Las opciones del personal para ascender profesionalmente se encuentran en su mayoría, si no exclusivamente, fuera de la Oficina.

353. **La aceptación selectiva de casos refleja las obligaciones del asesor jurídico.** Una de las cuestiones planteadas con más frecuencia sobre la Oficina tiene que ver con su admisión de casos, que se percibía como selectiva a la hora de aceptar casos con el fin de tramitarlos por las vías formales. En principio, el Estatuto y Reglamento del Personal obliga a la Oficina a representar al personal que acude a ella en busca de asistencia, lo que se desprende del lenguaje imperativo utilizado en relación con los casos disciplinarios y no disciplinarios (“El funcionario contará con la asistencia”, “derecho a recabar asistencia”). Sin embargo, la Oficina también está obligada por los principios de conducta asociados a su función como letrado que representa al personal en litigios, a señalar “como proceda al cliente que su caso es poco probable que prospere basado en su fundamento jurídico por lo que sería desaconsejable interponer recurso judicial formal”¹⁰⁶.

354. La capacidad del personal jurídico de la Oficina para realizar dicha evaluación fue uno de los argumentos esgrimidos por el Secretario General al abogar por la creación de la Oficina: “Los letrados cualificados, gracias a su formación y a las obligaciones que les impone la ética profesional, están en las mejores condiciones para evaluar y negarse a tramitar demandas temerarias o improcedentes, reduciendo de ese modo la carga general de trabajo que conllevan los litigios. Además, es probable que, al ser profesionales capacitados, los letrados desaconsejen litigar cuando haya pocas probabilidades de éxito y recomienden resolver la controversia mediante el sistema informal, cuando sea posible”¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Principios Rectores de la Conducta de los Letrados Afiliados en las Naciones Unidas a la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, párr. 4.

¹⁰⁷ A/62/294, párr. 27.

355. **“Perspectivas razonables de éxito”.** En la práctica, la Oficina utiliza el criterio de “perspectivas razonables de éxito” a la hora de decidir si acepta o declina la representación letrada de un caso. La evaluación la lleva a cabo el oficial jurídico asignado para examinar la solicitud de asistencia y la aprueba el Jefe de la Oficina, que puede remitir el caso a un examen más detallado si hay desacuerdo con la evaluación del oficial jurídico.

356. **Estadísticas y cifras estimadas de casos rechazados.** En general, solo alrededor de la mitad de las solicitudes de asistencia presentadas a la Oficina requieren algo más que asesoramiento jurídico. En cuanto a la otra mitad, que son las solicitudes de representación letrada, el Jefe de la Oficina estimó que alrededor de un tercio son rechazadas por la Oficina, entre otras cosas por falta de fundamento, pero también por falta de legitimación del solicitante ante el sistema de justicia interna (por ejemplo, categorías de personal no funcionario) o por falta de mandato de la Oficina para representar al personal de determinadas organizaciones. La Oficina no publica actualmente estadísticas detalladas al respecto. En su último informe sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas, el Secretario General afirmaba que un 79 % de los casos sometidos a la Oficina se resolvieron de manera informal o fueron archivados de otro modo por la Oficina después de que esta prestara asesoramiento sumario, facilitara un arreglo o determinara que las actuaciones judiciales no tenían perspectivas razonables de éxito¹⁰⁸.

357. **Los representantes del personal ofrecen asistencia alternativa para los casos rechazados por la Oficina.** La mayoría de las partes interesadas atribuyeron el rechazo de una gran parte de los casos por parte de la Oficina a sus limitados recursos. Para proporcionar un medio alternativo de asistencia al personal, al menos dos órganos representativos del personal han llegado a acuerdos marco con abogados externos y subvencionan el costo de la asistencia letrada externa para su personal, en caso necesario. Esto ha sido posible porque el sistema, que asignó a la Oficina la responsabilidad principal de actuar como asesor jurídico del personal ante el sistema de justicia interna, es flexible en lo que respecta a la aceptación de todas las posibles representaciones letradas ante sus instancias, incluidas la representación propia, la contratación de un asesor jurídico externo y la representación voluntaria por parte de colegas o exfuncionarios.

358. **Presencia geográfica de la Oficina.** Un último problema que se resaltó en el curso del presente examen fue la limitada presencia física de la Oficina en todo el mundo. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal cuenta actualmente con sucursales en seis lugares de destino, a saber, Addis Abeba, Beirut, Entebbe, Ginebra, Nairobi y Nueva York, y lleva a cabo una importante labor de divulgación para informar al personal de su catálogo de servicios, incluso mediante viajes en comisión de servicio a diferentes lugares y oficinas. A pesar de ello, muchos funcionarios al parecer desconocían la posibilidad de recurrir a la Oficina para obtener asistencia letrada, incluso en lugares de destino como Viena, donde la Oficina no tiene una presencia física, sino que está cubierta por la sucursal de la Oficina en Ginebra. Los órganos representativos del personal en Ginebra han instituido su propio plan de asistencia letrada, aunque limitado, para subvencionar el apoyo jurídico que necesita el personal de muchos departamentos y oficinas pequeños y grandes de la Secretaría de las Naciones Unidas y otras entidades con sede allí.

359. **Oficina de Asistencia Letrada al Personal: una opción atractiva para las organizaciones con una revisión por pares híbrida.** A pesar de los problemas a los que se enfrenta la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, sigue siendo una opción atractiva tanto para el personal como para las organizaciones que desean asegurarse opciones fiables, profesionales y bien reguladas de asesoramiento jurídico y representación letrada para su personal. Prueba de ello es que todas las organizaciones participantes en la DCI que han aceptado la competencia al menos de 1 de los 2 tribunales de las Naciones Unidas, a saber, la OACI, la OMI y la UPU, confirmaron que estaban considerando la posibilidad de suscribirse a los servicios de la Oficina. La OMI había estudiado la posibilidad en términos más concretos, pero no podía permitirse financiar el costo de un puesto de oficial jurídico por sí sola ni participar en su financiación.

¹⁰⁸ A/77/156, párr. 47.

B. Oficina Jurídica de Asistencia al Personal del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

360. La Oficina Jurídica de Asistencia al Personal del UNRWA se creó en 2011 como un mecanismo para proporcionar asistencia letrada y asesoramiento jurídico a todo el personal que apelase decisiones administrativas en el UNRWA. Se considera técnicamente independiente, ya que depende de la oficina ejecutiva. Se supone que su función es similar a la de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, ya que presta servicios de asesoramiento jurídico y representación letrada a su personal. Sin embargo, los Inspectores constataron que la Oficina Jurídica del UNRWA seguía trabajando sin una política o unas atribuciones que detallaran su mandato y otros pormenores de su funcionamiento.

361. Al igual que otras funciones relacionadas con la administración de justicia del UNRWA, la Oficina Jurídica carece de recursos suficientes. Actualmente funciona con 1 oficial jurídico de categoría P-4 y 1 consultor jurídico para toda la plantilla del UNRWA, dispone de un espacio de oficinas limitado y un presupuesto para viajes muy reducido que le impide visitar las cinco zonas sobre el terreno. Para cubrir el déficit de recursos, la Oficina Jurídica ha solicitado 5 nuevos puestos: 1 oficial jurídico de categoría P-3 en la sede de Ammán y 4 oficiales jurídicos auxiliares para cada una de las zonas sobre el terreno. En el momento del presente examen, la aprobación de la solicitud seguía pendiente.

362. Solo en el período comprendido entre enero y junio de 2020, la Oficina Jurídica trabajó en un total de 402 casos activos y asesoró a 1.270 clientes. No obstante, cabe señalar que la mayoría de los apelantes se representan a sí mismos ante el Tribunal, ya que los servicios de la Oficina Jurídica no están a su disposición debido a la escasez de recursos. Además, los Inspectores constataron que el alto grado de representación propia estaba en cierta medida relacionado con el escaso conocimiento sobre el funcionamiento de los mecanismos internos de apelación en el Organismo y la falta de traducción al árabe de los materiales conexos.

C. Apoyo jurídico para el personal de organismos especializados

1. Disposiciones institucionales y condiciones de apoyo

363. **El apoyo jurídico es limitado para el personal de los organismos especializados.** El personal de los organismos especializados, así como el de ONUSIDA y el PMA, tiene opciones más limitadas para obtener apoyo jurídico que sus pares de las organizaciones dependientes del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas. Todos los organismos especializados (salvo la OMM) utilizan un modelo de revisión por pares como mecanismo interno de apelación estándar. En esas estructuras, el planteamiento de base es que el apoyo jurídico, incluida la representación letrada, no es necesario para participar eficazmente en el proceso, aunque algunos organismos (por ejemplo, el PMA y la OMS) se mostraron abiertos a la idea de crear un recurso similar a la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, con financiación mancomunada de modo que sea asequible a su personal un apoyo jurídico cualificado.

364. Entre las organizaciones que parecían menos convencidas de la necesidad de un servicio de este tipo se encontraban las mismas organizaciones que actualmente tienen algunas de las disposiciones más restrictivas sobre la posibilidad de representación externa del personal en procedimientos internos. También son las organizaciones a las que les convendría una cierta modernización de sus procesos, en consonancia con la tendencia a la “profesionalización” de las formas tradicionales de revisión por pares, como sugieren los Inspectores en el presente informe. Entre ellas cabe citar el OIEA, la UIT, la ONUDI y la OMT.

365. **Argumentos contra la “judicialización excesiva” de la fase precontenciosa.** Durante las entrevistas para el presente examen, el OIEA, la UIT, la ONUDI y la OMT resaltaron que las limitaciones financieras eran un posible obstáculo, y señalaron la falta de un nivel comparable de formalidad en sus mecanismos internos de apelación que justificara

el establecimiento de un apoyo jurídico específico para el personal. Algunas organizaciones también consideraron que la intervención de abogados en la fase precontenciosa entrañaba un alto riesgo de “judicializar en exceso” el proceso y probablemente contribuiría a una rápida escalada de la controversia entre la administración y el funcionario, e impediría nuevas oportunidades de llegar a un arreglo amistoso. Además, algunas organizaciones expresaron la opinión de que los procesos internos de apelación, a diferencia de los litigios formales ante tribunales externos, deberían ser accesibles a personas profanas en la materia sin necesidad de asistencia letrada o conocimientos jurídicos especializados.

366. Restricciones a la representación letrada. Sobre la base de esta interpretación de la naturaleza de la revisión por pares, los marcos regulatorios de ocho organismos especializados siguen imponiendo restricciones explícitas a la capacidad de su personal de buscar representación para el proceso interno de apelación:

a) La UNESCO y la OMT permiten que su personal esté representado exclusivamente por colegas en activo dentro de sus propias organizaciones (por lo tanto, quedan excluidos los jubilados de la misma organización);

b) El OIEA, la ONUDI y la OACI han ampliado el círculo para incluir a su personal actual y antiguo (incluidos los jubilados). Sin embargo, la OACI limita explícitamente la representación a quienes presten servicio o residan en el lugar de destino donde se celebre la audiencia;

c) La FAO¹⁰⁹ (incluido el PMA) y la OIT han ampliado aún más el grupo de posibles asesores jurídicos voluntarios para incluir a los funcionarios en activo o exfuncionarios de otra organización de las Naciones Unidas (FAO) o de las Naciones Unidas o de un organismo especializado (PMA) o a un representante del Sindicato del Personal (OIT). De este modo, la representación externa se mantiene dentro sistema de organizaciones de las Naciones Unidas;

d) Aunque tanto la UNESCO como la OIT permiten en principio la representación (la UNESCO solo internamente, la OIT interna y externamente), sus marcos regulatorios sobre apelaciones establecen que ninguna de las partes (administración o funcionario) tendrá derecho a representación letrada externa ante sus Juntas de Apelaciones. Aunque aparentemente esta disposición garantiza la igualdad de condiciones en el proceso interno de apelación para ambas partes, podría considerarse perjudicial para el funcionario, ya que la administración, por defecto, tiene acceso internamente a un asesor jurídico;

e) Por último, la UIT excluye cualquier forma de representación en todas las fases de la apelación interna, y se limita a permitir que el personal esté asistido por una persona de su elección.

367. Libertad de elección de representación en una minoría de organismos especializados. Solo cuatro organismos especializados (la OMI, la UPU, la OMS, incluido ONUSIDA, y la OMPI) conceden a su personal libertad sin restricciones para elegir representante según sus preferencias personales, ya sea un asesor externo (incluido uno jurídico) o cualquier otra persona de su elección, aunque a sus expensas. Para disponer del asesoramiento jurídico y la representación letrada libremente elegidos, generalmente el personal tendría que pagar los costos asociados de su bolsillo y por adelantado.

368. Se resta importancia al impacto de las restricciones. Cabe señalar que las administraciones y muchos representantes del personal se apresuraron a señalar el modo en que se han superado las restricciones en la práctica. Por ejemplo, en la OIT, la asesora jurídica a tiempo completo contratada por el Sindicato del Personal de la Organización con un contrato de personal actuó como representante legal en apelaciones sobre la base de que ese contrato había sido expedido administrativamente por la organización, lo que la convertía en funcionaria en activo de la OIT a efectos de la disposición pertinente, en lugar de una asesora jurídica externa, que no habría podido representar al personal en esa calidad. En otras organizaciones se practicaron soluciones similares, que se presentaron como prueba del

¹⁰⁹ En el momento de preparar el presente examen, la FAO estaba revisando su sistema de justicia interna con vistas a actualizar y modernizar sus procedimientos internos de apelación, que se aplicarían a partir de principios de 2023.

impacto limitado que tenían en términos reales las restricciones al acceso del personal a la justicia.

369. **La prohibición de la representación letrada es insostenible.** Una cosa es esperar que los funcionarios se autofinancien su representación adecuada en lo que, a pesar de todas las salvedades y matices, solo puede considerarse como un procedimiento de carácter formal con implicaciones legales para ellos y otra muy distinta es prohibirles que lo hagan, aunque sea a su costa. En opinión de los Inspectores, como cuestión de principio, e independientemente de si el proceso en cuestión es jurídico, administrativo o incluso informal, no es propio de ningún sistema de justicia privar a sus interesados, por norma, de la posibilidad de buscar una representación competente de sus intereses legales, y menos aún teniendo en cuenta que se les exige que asuman el costo.

2. Asistencia prestada a través de los órganos representativos del personal

370. **Se espera que el personal se autofinancie los costos legales individual o colectivamente.** A falta de apoyo jurídico institucionalizado para el personal en los procesos internos de apelación, la mayoría de los organismos especializados recurren a sus órganos representativos del personal para que les presten asistencia, incluida la financiera. El tipo de ayuda que prestan esos organismos varía mucho en alcance y valor, pero suele ser directamente proporcional al número de funcionarios representados.

371. **Tipos de asistencia ofrecidos.** Un medio habitual de apoyo que ofrecen los órganos representativos del personal es la elaboración de una lista de abogados que pueden prestar asistencia en casos particulares, pero sin ninguna ayuda económica. Otra es la oferta de sesiones gratuitas de consulta jurídica basadas en acuerdos con bufetes de abogados locales o abogados externos particulares. El número de esas sesiones gratuitas se limita a unas pocas horas al año por funcionario, desde tan solo 2 sesiones de 30 minutos al año para el personal del OIEA o 1 sola sesión gratuita para el personal de ONUSIDA hasta 5 horas al año para los miembros de la asociación del personal de la OMPI que pagan una cuota.

372. Para un apoyo más continuado, el funcionario interesado puede contratar a su costa al abogado correspondiente. En algunas organizaciones, los gastos jurídicos en que incurra el funcionario pueden estar cubiertos por planes de seguros jurídicos hasta una determinada cantidad. Algunos funcionarios utilizan el plan de seguro jurídico creado por la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA), en cooperación con una compañía de seguros suiza, que cubre los gastos jurídicos hasta 15.000 francos suizos por persona y caso. Los órganos representativos del personal de algunas organizaciones, como la FAO, la OMI, la UIT y la OMS, ofrecen una ayuda financiera limitada para sufragar los gastos jurídicos, que puede ir de los 2.500 dólares (que pueden incrementarse una vez hasta 3.000 dólares) en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y la UNODC a los 4.000 dólares en la OMI y los 10.000 dólares en la OMS, que se pagan directamente con cargo a los fondos de los respectivos órganos representativos del personal, siempre que se cumplan determinadas condiciones.

373. La asistencia más completa la prestan el PMA (solo para el personal internacional y nacional del Cuadro Orgánico) y la OIT a través de los asesores jurídicos a tiempo completo de sus órganos representativos del personal, que también ofrecen servicios de representación letrada al personal sin cargo adicional. Por el contrario, en la UNESCO, la UPU y la OMT, los órganos representativos del personal no ofrecen ningún tipo de asistencia, debido a la escasez o inexistencia de recursos y a la imposibilidad de permitirse siquiera la participación en los planes de seguro jurídico existentes.

374. En las organizaciones en las que sí existe algún tipo de asistencia, esta suele estar supeditada, de inicio, a estar afiliado a los órganos representativos del personal respectivos y haber pagado las cuotas de afiliación. Muchos órganos representativos del personal confirmaron que permitían al personal afiliarse según las necesidades (pudiendo retirarse posteriormente); otros organismos, como la Asociación del Personal del OIEA, son más restrictivos y condicionan el apoyo a un mínimo de dos años consecutivos de cotización, además de que el caso tenga al menos un 50 % de posibilidades de éxito, según la evaluación de uno de los dos abogados externos contratados por la Asociación.

375. Dado que la mayor parte de la ayuda económica se financia con las cuotas de los afiliados, y que no todo el personal de una organización determinada es miembro de sus órganos representativos del personal respectivos, los recursos suelen ser escasos y los subsidios para sufragar los costos jurídicos de cualquier funcionario (que pague cuotas) están supeditados a condiciones adicionales. Entre esas condiciones cabe señalar las siguientes: perspectivas suficientes de éxito, el posible impacto de una decisión sobre grupos del personal más allá del alcance inmediato del caso particular (litigios estratégicos o de intereses) o solicitudes repetidas de asistencia por parte del mismo funcionario, que puede haber recurrido ya a dicha asistencia, en cuyo caso las solicitudes posteriores pueden ser denegadas.

376. También existen diferencias considerables entre los órganos representativos del personal en cuanto a quién decide, por ejemplo, si un caso concreto será asumido por el abogado de la asociación establecida; qué abogado se le asignará si hay varios en un contrato marco; si se concederá un subsidio financiero y en qué cuantía; o si se consideran cumplidas las condiciones (independientemente de su carácter establecido o *ad hoc*, y de que estén definidas, acordadas o se apliquen sistemáticamente). En algunas organizaciones, el Presidente o la Presidencia del órgano representativo del personal decide solo (por ejemplo, en ONUSIDA y la OMS); en otros casos, un comité, con o sin normas de votación o toma de decisiones establecidas, puede tomar decisiones o influir en ellas. En general, existe un alto grado de imprevisibilidad en cuanto a si un funcionario, afiliado cotizante o no, podrá contar con la asistencia del órgano representativo del personal.

377. Otras restricciones que cabe citar son el hecho de que la asistencia puede estar disponible para el personal de la sede central de una organización, pero no para el personal de las oficinas sobre el terreno. Aunque varios organismos especializados de Suiza parecen estar utilizando el plan de seguro jurídico establecido por la FICSA, no está claro si ese plan se aplica fuera de Suiza. Además, no todos los organismos especializados están afiliados a la FICSA, y no todos los organismos afiliados pueden permitirse participar en el plan de seguro, que exige una plantilla al menos de 1.000 funcionarios.

378. **No existe un sistema coherente de apoyo jurídico para el personal de los organismos especializados.** En resumen, a pesar de su intención de trabajar en el mejor interés del personal, y de las gestiones realizadas por algunos para proporcionar la mejor asistencia posible, la mayoría de los órganos representativos del personal de los organismos especializados no ofrecen apoyo jurídico suficiente a sus miembros. Con este telón de fondo, cualquier afirmación por parte de las organizaciones de que su personal dispone de apoyo jurídico suficiente, por lo que no es necesario hacer nada más, no se sostiene, en opinión de los Inspectores.

D. Reducción de las diferencias

1. Hacia una igualdad de medios procesales entre administraciones y personal

379. La igualdad de medios procesales, un componente clave del derecho a un juicio imparcial, se refiere al principio de que debe darse a las partes en una controversia la misma oportunidad de exponer sus argumentos en condiciones tales que no la pongan en situación de desventaja frente a la otra parte. El principio se deriva del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho penal internacional y se ha establecido también en la jurisprudencia de los tribunales administrativos como aplicable a los procesos de justicia interna, sobre todo en lo que se refiere a garantizar la igualdad de acceso del personal y la administración a información y pruebas fundamentales¹¹⁰.

¹¹⁰ Tribunal Administrativo de la OIT, *O v. WHO*, fallo núm. 3586, consideración 17; *K v. FAO*, fallo núm. 4412, 7 de junio de 2021, consideración 17; también Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, *Morin*, sentencia núm. UNDT/2011/069, párrs. 40 a 42; *Kostomarova*, sentencia núm. UNDT/2016/009, párr. 79.

380. **La igualdad de medios procesales no debe excluirse en ninguna fase.** Algunas de las fases del proceso interno de apelación no tienen carácter contradictorio (por ejemplo, el examen administrativo y la evaluación interna) y, en principio, no parecerían necesitar representación letrada. Al mismo tiempo, es difícil entender por qué no debería permitirse dicha representación. El contexto en el que parece indispensable la representación letrada es cuando existe una configuración contradictoria en la que dos partes opuestas deben exponer sus argumentos ante una instancia imparcial. Aunque esta configuración es más característica de los procedimientos ante los tribunales, no tiene por qué excluirse en los procesos de revisión por pares que se establecen de manera similar sin estar totalmente o en absoluto profesionalizados.

381. De hecho, para cualquier asunto litigioso que vaya más allá de la primera etapa de reconsideración interna por parte de la administración de su propia decisión, la forma en que se estructura una apelación ya en la etapa inicial puede ser determinante para el curso y el resultado de la apelación, tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico o psicológico. En consecuencia, los Inspectores no ven ningún inconveniente en que se permita el apoyo jurídico, incluida la representación letrada, en cualquier fase de un proceso interno de apelación, si así lo desea el funcionario.

2. Nivel mínimo de accesibilidad al apoyo jurídico en todo el sistema

382. **Acceso desigual al apoyo jurídico en las distintas organizaciones.** Lo que se desprende claramente de la comparación de las opciones de apoyo jurídico y su accesibilidad para el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es la disparidad en el nivel de apoyo y protección jurídicos disponibles, y permisibles, dependiendo del lado de la justicia interna del que se encuentre el funcionario. Una parte del sistema ha formalizado drásticamente el proceso de apelación y proporciona a su personal la asistencia necesaria para defender eficazmente sus casos. La otra parte está en proceso de “profesionalizar” gradualmente su sistema, al tiempo que mantiene la apariencia de un procedimiento menos formal y no dota a su personal de opciones coherentes y fiables para que defienda sus intereses jurídicos.

383. **La tendencia hacia la “profesionalización” exige opciones de apoyo legal equivalentes.** Aunque persisten diferencias en el enfoque de los mecanismos internos de apelación en todo el sistema de las Naciones Unidas, es innegable que la tendencia es hacia una mayor “profesionalización” y, por tanto, una mayor demanda de asesoramiento jurídico y defensores competentes para el personal. Dado que la mayoría de las organizaciones que mantienen el formato de revisión por pares para la apelación interna estándar han tomado medidas para externalizar, cuando no “judicializar”, sus mecanismos, estas deben ir acompañadas de opciones mejores y más coherentes de apoyo jurídico al personal.

384. **Defensa de la libertad de elección en la representación letrada.** En este contexto, las persistentes restricciones a la representación letrada no se adaptan a los tiempos ni al cambiante panorama de la justicia interna en el sistema de las Naciones Unidas. Por lo tanto, los Inspectores consideran inadecuado seguir pretendiendo que las apelaciones internas formales no son, en su esencia, procesos basados en una normativa que deben decidirse sobre la base de disposiciones regulatorias y principios jurídicos, aunque no sean las únicas consideraciones válidas que deban tenerse en cuenta. En este sentido, los procesos en la fase precontenciosa se verían favorecidos por la posibilidad de que el personal tuviera acceso a asesoramiento jurídico y, en caso necesario, a asistencia para la representación al entablarlos. Por lo tanto, en opinión de los Inspectores, el personal debería poder, como mínimo, elegir libremente y sin restricciones a su defensor si desea contar con asistencia, incluida la representación. Hace tiempo que deberían haberse realizado los ajustes correspondientes en los marcos regulatorios de las organizaciones que siguen imponiendo restricciones al respecto.

385. Se espera que la recomendación siguiente refuerce la coherencia y la armonización.

Recomendación 7

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

VII. Aspectos de los mecanismos internos de apelación en todo el sistema

386. **No existe un mecanismo interinstitucional formal en materia de apelaciones internas precontenciosas.** En la actualidad no existe ningún mecanismo interinstitucional formal a nivel de todo el sistema dedicado a la administración de justicia como tema diferenciado, ni ningún mecanismo que abarque específicamente los procesos en la fase precontenciosa, ni para la apelación interna estándar, ni para los procesos de recurso especializados, independientemente de la materia.

387. **Aspectos abarcados por la Red de Recursos Humanos de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación.** Algunos aspectos de los procesos internos de apelación, en particular los relacionados con los mecanismos de recurso especializados, pueden estar abarcados por la Red de Recursos Humanos y los equipos de tareas bajo los auspicios de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE). Dado que esos procesos suelen estar vinculados a materias o políticas específicas que regulan una esfera de la gestión de los recursos humanos, las cuestiones de los recursos se inscribirían en el marco general de políticas relativo a la materia específica, como la gestión del desempeño (incluidas las impugnaciones), la clasificación de puestos (incluidas las apelaciones conexas) o las indemnizaciones por enfermedad, lesión o fallecimiento imputables al servicio (incluidas las apelaciones conexas).

388. **Cobertura limitada en las redes de asesores jurídicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.** Algunos aspectos de los procesos internos de apelación pueden tratarse en los debates entre los asesores jurídicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que se reúnen anualmente para intercambiar información, experiencias y prácticas sobre cuestiones jurídicas de interés y preocupación comunes. Sin embargo, los Inspectores observaron que en las reuniones de las dos redes, a saber, la red de Asesores Jurídicos de los organismos especializados y las organizaciones conexas y de otro tipo del sistema de las Naciones Unidas, y la red de Asesores Jurídicos de las oficinas, fondos y programas de las Naciones Unidas, incluidas sus sesiones conjuntas, rara vez se tratan cuestiones de justicia interna.

389. **Grupos de trabajo y equipos de tareas *ad hoc* sobre justicia interna.** Las cuestiones de justicia interna suelen debatirse en reuniones *ad hoc* convocadas con propósitos específicos. Ejemplos recientes de esos mecanismos *ad hoc* son los siguientes:

a) El Grupo de Trabajo de las redes de Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas, creado en julio de 2021 para avanzar en las propuestas conexas presentadas por el Secretario General en sus informes sobre el mismo tema¹¹¹;

b) El grupo de trabajo consultivo sobre las propuestas de enmienda del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas a su Reglamento¹¹²;

c) El grupo de trabajo sobre administración de justicia que se reúne, con una composición cambiante en función de los temas que se han de tratar en un año determinado, para la preparación del informe anual del Secretario General a la Asamblea General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas¹¹³;

¹¹¹ Véase A/77/222.

¹¹² Mencionado en A/77/156, anexo I.

¹¹³ Presidido por la Dirección Ejecutiva de la Oficina de Administración de Justicia de las Naciones Unidas, incluye a las organizaciones abarcadas por el informe (normalmente, la Secretaría de las Naciones Unidas, los fondos y programas, y cualquier otra organización bajo la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas).

d) La reunión consultiva de asesores jurídicos y órganos representativos del personal de las organizaciones bajo la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT, celebrada en octubre de 2019 por iniciativa del Presidente del Tribunal¹¹⁴.

390. **No es necesario un mecanismo consultivo interinstitucional formal específico.** A la luz de la disponibilidad de varios foros, si bien oficiosos, de consulta, intercambio y debate sobre cuestiones de justicia interna, los Inspectores no ven la necesidad de establecer un mecanismo interinstitucional formal dedicado a la apelación precontenciosa, como tal. El presente examen constató que este aspecto de la administración de justicia interna, aunque está poco estudiado y tal vez no se le concede la atención que merece, no se presta fácilmente a ser subsumido en un único epígrafe con el fin de facilitar el intercambio, la armonización o una mayor aproximación de las prácticas o de las soluciones regulatorias. Así lo confirmaron también la gran mayoría de las organizaciones examinadas, que consideraban que los mecanismos de que disponían actualmente eran, en general, útiles y suficientes para satisfacer sus necesidades.

391. **Diferenciación entre mecanismos estándar y especializados.** Los mecanismos estándar y especializados funcionan relativamente aislados entre sí. Suelen estar regulados en diferentes secciones o políticas de los marcos regulatorios, encomendados a órganos o funciones de composición diferente, y algunos mecanismos especializados se vinculan a los procesos de apelación estándar, los sustituyen en determinadas etapas o los complementan, como ya se ha señalado en el presente informe (véase el capítulo IV).

392. Aunque las etapas clave del procedimiento de examen en cada mecanismo son conceptualmente comparables, las enseñanzas extraídas de una evaluación interna, por ejemplo, serían difíciles de aplicar a una impugnación del desempeño profesional basada en un panel, del mismo modo que los beneficios derivados de la participación de expertos independientes en la clasificación de puestos o en las apelaciones relacionadas con la categoría probablemente no se podrían reproducir en el contexto de una evaluación basada en la revisión por pares de las medidas disciplinarias o de las apelaciones contra ellas. En opinión de los Inspectores, tratar de agrupar todos estos procesos y mecanismos precontenciosos en un único mecanismo interinstitucional no contribuiría a facilitar la coordinación ni las soluciones compartidas.

393. **Diferenciación según la oficina encargada del proceso.** Independientemente de la configuración de los mecanismos precontenciosos, algunos procesos, en particular los especializados, suelen confiarse de principio a fin a una única oficina o función (por ejemplo, la función de recursos humanos), mientras que los mecanismos de apelación estándar tienden a diferenciar entre las distintas fases del proceso y, por tanto, son gestionados por distintas oficinas en función de la fase (por ejemplo, primera etapa, primera instancia o última instancia de apelación). Algunos son gestionados o apoyados por la función de recursos humanos, otros por la función jurídica y otros más por expertos independientes, oficinas cuasiindependientes (segregadas estructuralmente) u oficinas que prestan apoyo a través de vías informales de resolución de controversias. Así pues, los mecanismos internos de apelación no son administrados por un grupo homogéneo de profesionales o funciones. Determinar la composición más adecuada de un mecanismo interinstitucional formal para todos los procesos precontenciosos también presentaría dificultades importantes, sin un resultado claro en cuanto a rendimiento, eficiencia o eficacia.

394. **Posibilidades de aumentar la coherencia y el alineamiento.** A pesar de las dificultades señaladas más arriba, los Inspectores están convencidos de que hay margen para aumentar la coherencia y el alineamiento entre determinados elementos de los mecanismos internos de apelación. Unas categorías menos estrictas de convergencia entre los mecanismos de recurso y los tipos de organizaciones pueden permitir que se conciben formatos y foros diferentes para el intercambio y la puesta en común de conocimientos, que podrían complementar las iniciativas existentes de formación y orientación inicial, así como proporcionar una reserva de expertos internos de todo el sistema que asesoren sobre las reformas en curso.

¹¹⁴ Mencionada en el documento GB.338/PFA/11/1 del Consejo de Administración de la OIT, párrafos 26 y 27.

395. A continuación se presentan ideas para aumentar el intercambio interinstitucional entre determinadas partes interesadas en relación con los mecanismos de apelación precontenciosos:

a) **Foro de funcionarios que participan en procesos de examen administrativo y evaluación interna.** Dada la similitud de ambas funciones y la diversidad de configuraciones para gestionarlas en todo el sistema de las Naciones Unidas, podrían compartirse importantes enseñanzas y conocimientos prácticos para que las administraciones que tienen funciones menos desarrolladas o están dotadas de menos recursos puedan aprovechar las prácticas existentes y los enfoques de los que han sido pioneras otras organizaciones del sistema. Uno de los aspectos podría ser el modo de coordinar eficazmente las aportaciones de los directivos y los responsables de las decisiones administrativas.

b) **Foro de secretarios o funcionarios que desempeñan funciones de secretaría en apoyo de los órganos de revisión por pares.** En dicho foro podrían debatirse aspectos prácticos y de procedimiento de la función, el alcance de la revisión, el posicionamiento institucional, las relaciones jerárquicas funcionales y administrativas, la gestión de los casos, las reglas de intervención, la interacción con los miembros de los órganos de revisión por pares, el personal y la administración, entre otros. Si bien algunos aspectos pueden requerir una segregación en función de la materia del proceso específico (por ejemplo, los estándares o la carga de la prueba y la evaluación de las pruebas a través de la revisión por pares como parte del mecanismo de apelación estándar, en cuestiones disciplinarias, en casos de impugnaciones del desempeño profesional, etc.), otros son comunes a todos los procesos (por ejemplo, las normas y la práctica de las salvaguardias contra los conflictos de intereses mediante declaraciones, la recusación o destitución de miembros, etc.).

c) **Foro del personal que presta apoyo a los mecanismos de recurso especializados, por materias.** Aunque ya se producen intercambios sobre diversos temas, principalmente en el contexto de la Red de Recursos Humanos de la JJE, rara vez se hace hincapié en el aspecto del recurso. En consecuencia, es posible que en las delegaciones no siempre participen las personas que se ocupan efectivamente del procedimiento contencioso correspondiente. Existe un margen considerable para comparar notas entre, por ejemplo, los funcionarios que participan en mecanismos de recurso relacionados con indemnizaciones y los que administran juntas médicas, impugnaciones del desempeño profesional u otras formas de procesos formales o informales de recurso y resolución de controversias específicos de determinadas materias.

d) **Foro de Presidencias de órganos de revisión por pares y magistrados y secretarios de tribunales.** Dado que los resultados de las deliberaciones de los órganos de revisión por pares a la larga serán revisados por una instancia judicial concreta, tendría sentido trazar la línea en función de la competencia de los tribunales respectivos. El Secretario del Tribunal Administrativo de la OIT puso en marcha un programa piloto de divulgación para que las Presidencias, así como los miembros de los órganos de revisión por pares sometidos a la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT, se reunieran con los miembros del Tribunal con el fin de que comprendieran mejor los requisitos procesales y jurisprudenciales vinculados a la normativa y a la práctica del Tribunal. Podría preverse algo similar para los órganos de revisión por pares cuyas decisiones (no recomendaciones) pueden estar sujetas a revisión judicial por el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (por ejemplo, la OACI, la OMI y la UPU).

396. **Organizaciones con experiencia y recursos suficientes para liderar el camino.** Ofrecer más oportunidades para este tipo de intercambios interfuncionales en un entorno interinstitucional puede ser provechoso para todo el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, pero resultaría especialmente útil para las organizaciones más pequeñas y con menos recursos, así como para las que tienen un acceso más limitado a las comunidades de prácticas en ausencia de otras organizaciones con sede o presentes en el mismo lugar de destino. Teniendo en cuenta los escasos presupuestos de formación y la limitada accesibilidad y asequibilidad de los expertos externos, las organizaciones con funciones de apelación que tienen más recursos y experiencia, como la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNICEF, la OMPI o la OMS, deberían considerar la posibilidad de ofrecer su apoyo facilitando esas oportunidades de intercambio oficioso, periódicamente o como una experiencia única o piloto, que otros pudiesen reproducir cuando fuera necesario.

VIII. Conclusiones y camino a seguir

397. En conjunto, y a pesar de la diversidad del panorama de los mecanismos internos de apelación, el presente examen constató que ambos sistemas de apelaciones internas funcionan generalmente bien. Las conclusiones muestran que los mecanismos existentes ofrecen vías de recurso suficientes sin que se hayan detectado lagunas importantes, aunque cada uno tiene sus ventajas e inconvenientes, y ambos pueden necesitar mejoras en determinados aspectos de su funcionamiento, como se señala en el presente informe.

398. Los entrevistados compartían estas conclusiones; tenían sentimientos dispares en cuanto a si el sistema totalmente profesionalizado podía considerarse mejor equipado o superior en algún aspecto frente a la revisión por pares seguida de una única instancia de revisión judicial. En particular, el personal que había experimentado ambas modalidades de apelación interna estándar resaltó varias cualidades positivas del modelo de revisión por pares, que resultaban menos evidentes para quienes habían trabajado exclusivamente en el sistema “profesionalizado”.

399. Sin embargo, en opinión de los Inspectores, la ventaja de la seguridad jurídica y la imparcialidad (es decir, menos ambigüedad e imprevisibilidad) de los resultados cuando aplican la normativa abogados capacitados y sujetos a normas de ética profesional estrictas es superior a la de que los resultados se deriven de un sistema cuyo rasgo principal es que los miembros responden a una representación mixta, pero sin independencia ni conocimientos jurídicos.

400. De hecho, las principales críticas contra el sistema de administración de justicia anterior a la reforma de la Secretaría de las Naciones Unidas no iban dirigidas principalmente a la naturaleza de la revisión por pares, sino más bien a la forma en que se gestionaba. Se consideraba un mecanismo con recursos insuficientes que dependía de funcionarios a tiempo completo que ofrecían voluntariamente su tiempo además de ocuparse de sus obligaciones habituales, sin orientación de expertos ni apoyo administrativo, y que no había prestado suficiente atención a los factores estructurales de parcialidad y conflicto de intereses sin salvaguardias para la independencia del proceso, o con salvaguardias muy limitadas,.

401. Muchas de esas cuestiones se han resuelto o están siendo resueltas gradualmente por las organizaciones que siguen utilizando el mecanismo de revisión por pares en la actualidad. Los Inspectores consideran que la tendencia general a la “profesionalización” de los mecanismos de apelación precontenciosos debe ser motivo de satisfacción, ya que sin duda contribuirá a mantener la credibilidad del proceso. En su opinión, los modelos de revisión por pares menos profesionalizados de algunas organizaciones deberían actualizarse para satisfacer las expectativas contemporáneas en materia de conocimientos jurídicos, independencia y previsibilidad de los resultados, manteniendo al mismo tiempo el componente de los pares como forma de tener en cuenta las especificidades culturales de la organización. Esto también puede implicar un replanteamiento de la forma en que se establecen las relaciones entre el personal y la dirección para avanzar hacia una mayor participación y consulta de los órganos representativos del personal en la configuración de la justicia y la rendición de cuentas en el lugar de trabajo.

402. Como demuestra el aumento de la inversión por parte de algunas organizaciones en la fase previa a la apelación (y no solo en la fase precontenciosa), en particular en lo que respecta a la mejora de la toma de decisiones administrativas y la disponibilidad de mecanismos informales de resolución de controversias, existe un mayor reconocimiento de la importancia de la prevención y la intervención temprana y una mayor atención a que se disponga de más información y la comunicación sea más eficaz. Los Inspectores están firmemente convencidos de que la resolución de las controversias en el lugar de trabajo debería basarse mucho más en la prevención de lo que se hace actualmente. Ello implicaría reforzar las oportunidades de formación y acompañamiento experto para el personal que asume responsabilidades de gestión y, por tanto, de toma de decisiones, y potenciar los mecanismos de resolución informales. Para que esas medidas alcancen los resultados esperados, será decisivo potenciar los servicios de ombudsman y de mediación, así como otros recursos similares.

Anexo I

Configuración de los mecanismos internos de apelación formales (proceso estándar)

	Organización	Proceso administrativo, interno					Proceso judicial, externo			
		Primera etapa Requisito procesal previo para una apelación ulterior			Segunda etapa Mecanismo de apelación en primera instancia		Tercera etapa Revisión judicial en última instancia			
		Evaluación interna	Examen administrativo	Decisión final	Revisión por pares		Revisión judicial	TANU	Tribunal Administrativo de la OIT	
					Órgano de revisión por pares	Decisión final	TCANU			
Secretaría de las Naciones Unidas ^a y sus departamentos y oficinas	Naciones Unidas	Sí	No	Secretario General Adjunto, Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión	n. a.	n. a.	Sí	Sí	No	
	UNCTAD	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas		Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	
	PNUMA	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas		Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	
	ONU-Hábitat	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas		Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	
	UNODC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas		Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	
Fondos y programas	PNUD	Sí	No	Administrador Auxiliar y Director, Servicios de Gestión (PNUD)	n. a.	n. a.	Sí	Sí	No	
	UNFPA	Sí	No	Director Ejecutivo (UNFPA)	n. a.	n. a.	Sí	Sí	No	
	ACNUR	Sí	No	Alto Comisionado Adjunto (ACNUR)	n. a.	n. a.	Sí	Sí	No	
	UNICEF	Sí	No	Director Ejecutivo Adjunto de Gestión (UNICEF)	n. a.	n. a.	Sí	Sí	No	
	UNOPS	Sí	No	Dirección Ejecutiva (UNOPS)	n. a.	n. a.	Sí	Sí	No	
	UNRWA	No	Sí (Solicitud de examen de la decisión)	Comisionado General Adjunto (UNRWA)	n. a.	n. a.	Sí (Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA)	Sí	No	
	ONU-Mujeres	Sí	No	Director, Recursos Humanos	n. a.	n. a.	Sí	Sí	No	
	PMA	No	Sí	Dirección Ejecutiva (PMA) ^b	Comité de Apelaciones (FAO)	Director General (FAO)	No	No	Sí	

^a Según lo establecido en ST/SGB/2015/3.

^b Para el personal del PMA, las “decisiones finales” sin remisión al Comité de Apelaciones de la FAO son adoptadas por el Director General de la FAO, previa consulta con la Dirección Ejecutiva del PMA.

	Organización	Proceso administrativo, interno					Proceso judicial, externo			
		Primera etapa Requisito procesal previo para una apelación ulterior			Segunda etapa Mecanismo de apelación en primera instancia			Tercera etapa Revisión judicial en última instancia		
		Evaluación interna	Examen administrativo	Decisión final	Revisión por pares		Revisión judicial	TANU	Tribunal Administrativo de la OIT	
					Órgano de revisión por pares	Decisión final	TCANU			
Otros órganos o entidades de las Naciones Unidas	IITC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	
	ONUSIDA	No	Sí	Director Ejecutivo Adjunto, Gestión y Gobernanza (ONUSIDA)	Junta Mundial de Apelación (OMS)	Dirección Ejecutiva (ONUSIDA)	No	No	Sí	
Organismos especializados y OIEA	FAO	No	Sí	Subdirector General, Administración y Finanzas (FAO) ^c	Comité de Apelaciones (FAO)	Director General (FAO)	No	No	Sí	
	OIEA	No	Sí	Director General (OIEA)	Junta Mixta de Apelaciones (OIEA)	Director General (OIEA)	No	No	Sí	
	OACI	No	Sí	Secretario General (OACI)	Junta de Apelación (OACI)	Junta de Apelación (OACI)	No	Sí	No	
	OIT	No	Sí	Director, Desarrollo de los Recursos Humanos	Junta Consultiva Mixta de Apelaciones (OIT)	Director General (OIT)	No	No	Sí	
	OMI	Sí (después del “diálogo” obligatorio)	No	Director, División Administrativa	Junta de Apelaciones del Personal (OMI)	Junta de Apelaciones del Personal (OMI)	No	Sí	No	
	UIT	No	Sí	Secretario General (UIT)	Junta de Apelación (UIT)	Secretario General (UIT)	No	No	Sí	
	UNESCO	No	Sí	Director General Adjunto (UNESCO)	Junta de Apelación (UNESCO)	Director General (UNESCO)	No	No	Sí	
	ONUDI	No	Sí	Director General (ONUDI)	Junta Mixta de Apelación (ONUDI)	Director General (ONUDI)	No	No	Sí	
	OMT	No	Sí	Secretario General (OMT)	Comisión Paritaria de Recursos (OMT)	Secretario General (OMT)	No	No	Sí	
	UPU	No	Sí	Director General (UPU)	Comité de Apelaciones (UPU)	Comité de Apelaciones (UPU)	No	Sí	No	
	OMS	No	Sí	Subdirector General de Operaciones Institucionales (OMS)	Junta Mundial de Apelación (OMS)	Director General (OMS)	No	No	Sí	
	OMPI	No	Sí	Director General (OMPI)	Junta de Apelación (OMPI)	Director General (OMPI)	No	No	Sí	
OMM	Sí (subcontratada al UNICEF)	No	Secretario General (OMM)	n. a.	n. a.	Sí	Sí	No		

^c Para el personal de la FAO, las “decisiones finales” sin remisión al Comité de Apelaciones de la FAO son adoptadas por el Director General Adjunto de la FAO.

Anexo II

Marcos regulatorios y disposiciones organizativas para los mecanismos internos de apelación formales estándar

	Organización	Estatutos y reglamentos del personal aplicados	Mecanismo interno de apelación formal estándar	Primera etapa gestionada por	Aportación a la primera etapa; asesoramiento de políticas o jurídico a los directivos proporcionado por	Representa a la jefatura ejecutiva como demandada en el proceso en primera instancia	Representa a la jefatura ejecutiva como demandada en el proceso de última instancia judicial	Funcionario o dependencia de relaciones con el personal o relaciones en el lugar de trabajo
Secretaría de las Naciones Unidas y sus departamentos y oficinas ^a	Naciones Unidas	Estatuto y Reglamento del Personal (Naciones Unidas)	Evaluación interna seguida por TCANU, TANU	Dependencia de Evaluación Interna, Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión (centralizada)	Oficina administrativa, oficina ejecutiva u oficina de recursos humanos respectivas a nivel de la entidad (descentralizada)	Sección de Apelaciones, División de Derecho Administrativo, Oficina de Recursos Humanos, Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión (centralizada)	Oficina de Asuntos Jurídicos (centralizada)	n. a.
	UNCTAD	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Sección de Asesoramiento Jurídico y de Políticas, Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUG)	Sección de Asesoramiento Jurídico y de Políticas, Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUG)	Véase Naciones Unidas	n. a.
	PNUMA	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Dependencia de Asuntos Jurídicos, División de Servicios Corporativos (PNUMA) u ONUN	Dependencia de Asuntos Jurídicos, División de Servicios Corporativos (PNUMA)	Véase Naciones Unidas	n. a.
	ONU-Hábitat	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Dependencia de Asuntos Jurídicos, Oficina del Director Ejecutivo (ONU-Hábitat) u ONUN	Dependencia de Asuntos Jurídicos, Oficina del Director Ejecutivo (ONU-Hábitat)	Véase Naciones Unidas	n. a.
	UNODC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Equipo Jurídico y de Políticas, Dependencia de Apoyo Operacional y Asesoramiento, Servicio de Gestión de Recursos Humanos (UNODC)	Sección de Asesoramiento Jurídico y de Políticas, Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUG)	Véase Naciones Unidas	n. a.

^a Según lo establecido en ST/SGB/2015/3.

	Organización	Estatutos y reglamentos del personal aplicados	Mecanismo interno de apelación formal estándar	Primera etapa gestionada por	Aportación a la primera etapa; asesoramiento de políticas o jurídico a los directivos proporcionado por	Representa a la jefatura ejecutiva como demandada en el proceso en primera instancia	Representa a la jefatura ejecutiva como demandada en el proceso de última instancia judicial	Funcionario o dependencia de relaciones con el personal o relaciones en el lugar de trabajo
Fondos y programas	PNUD	Véase Naciones Unidas	Evaluación interna seguida por TCANU, TANU	Oficina de Servicios Jurídicos (PNUD)	Oficina de Recursos Humanos (PNUD)	Oficina de Servicios Jurídicos (PNUD)	Véase Naciones Unidas	n. a.
	UNFPA	Véase Naciones Unidas	Evaluación interna seguida por TCANU, TANU	Dependencia de Asuntos Jurídicos (UNFPA)	División de Recursos Humanos (UNFPA)	Dependencia de Asuntos Jurídicos (UNFPA)	Véase Naciones Unidas	Oficial de relaciones institucionales y con el personal
	ACNUR	Véase Naciones Unidas	Evaluación interna seguida por TCANU, TANU	Servicio de Asuntos Jurídicos (ACNUR)	División de Recursos Humanos (ACNUR)	Servicio de Asuntos Jurídicos (ACNUR)	Véase Naciones Unidas	n. a.
	UNICEF	Véase Naciones Unidas	Evaluación interna seguida por TCANU, TANU	Dependencia de Derecho Administrativo, Oficina del Director Ejecutivo (UNICEF)	División de Recursos Humanos (UNICEF)	Dependencia de Derecho Administrativo (UNICEF)	Véase Naciones Unidas	Equipo de relaciones con los empleados
	UNOPS	Véase Naciones Unidas	Evaluación interna seguida por TCANU, TANU	Dependencia de Derecho Administrativo, Grupo de Asuntos Jurídicos (UNOPS)	Dependencia de Políticas y Cumplimiento, Grupo de Población y Desempeño (UNOPS)	Dependencia de Derecho Administrativo, Grupo de Asuntos Jurídicos (UNOPS)	Véase Naciones Unidas	n. a.
	UNRWA	Estatuto del Personal Internacional y de Zona (UNRWA)	Solicitud de examen de la decisión seguida por Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, TANU	Departamento de Asuntos Jurídicos (UNRWA)	Departamento de Recursos Humanos (UNRWA) y Oficinas de Zona (UNRWA)	Departamento de Asuntos Jurídicos (UNRWA)	Departamento de Asuntos Jurídicos (UNRWA)	n. a.
	ONU-Mujeres	Véase Naciones Unidas	Evaluación interna seguida por TCANU, TANU	Servicios Jurídicos (ONU-Mujeres)	Recursos Humanos (ONU-Mujeres)	Servicios Jurídicos (ONU-Mujeres)	Véase Naciones Unidas	Asesor de relaciones en el lugar de trabajo
	PMA	Estatuto y Reglamento del Personal (FAO)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Oficina Jurídica (PMA)	Oficina Jurídica (PMA)	Oficina Jurídica (FAO)	Oficina Jurídica (FAO)	Subdivisión de Relaciones con el Personal
Otros órganos o entidades de las Naciones Unidas	ITC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Sección de Asesoramiento Jurídico y de Políticas, Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUG)	Sección de Asesoramiento Jurídico y de Políticas, Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUG)	Véase Naciones Unidas	n. a.
	ONUSIDA	Estatuto y Reglamento del Personal (OMS) adaptado por ONUSIDA	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Dependencia de Políticas de Recursos Humanos y Asuntos Jurídicos, Departamento de Gestión de Recursos Humanos (ONUSIDA)	n. a.	Dependencia de Políticas de Recursos Humanos y Asuntos Jurídicos, Departamento de Gestión de Recursos Humanos (ONUSIDA)	Oficina del Asesor Jurídico (OMS)	n. a.

	Organización	Estatutos y reglamentos del personal aplicados	Mecanismo interno de apelación formal estándar	Primera etapa gestionada por	Aportación a la primera etapa; asesoramiento de políticas o jurídico a los directivos proporcionado por	Representa a la jefatura ejecutiva como demandada en el proceso en primera instancia	Representa a la jefatura ejecutiva como demandada en el proceso de última instancia judicial	Funcionario o dependencia de relaciones con el personal o relaciones en el lugar de trabajo
Organismos especializados y OIEA	FAO	Estatutos y Reglamento del Personal (FAO)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Oficina Jurídica (FAO)	División de Recursos Humanos (FAO)	Oficina Jurídica (FAO)	Oficina Jurídica (FAO)	Director de relaciones en el lugar de trabajo
	OIEA	Estatuto y Reglamento del Personal (OIEA)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	División de Recursos Humanos (OIEA)	n. a.	División de Recursos Humanos (OIEA)	Oficina de Asuntos Jurídicos (OIEA)	Especialista en relaciones con el personal
	OACI	Código de Servicio y Reglamento del Personal (OACI)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, TANU	Dirección de Asuntos Jurídicos y Relaciones Exteriores (conjuntamente con Recursos Humanos) (OACI)	Recursos Humanos (conjuntamente con la Dirección de Asuntos Jurídicos y Relaciones Exteriores) (OACI)	Dirección de Asuntos Jurídicos y Relaciones Exteriores (OACI)	Dirección de Asuntos Jurídicos y Relaciones Exteriores (OACI)	n. a.
	OIT	Estatuto del Personal (OIT)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos, Sección de Políticas y Prestaciones (OIT)	n. a.	Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos (OIT)	Oficina Jurídica (OIT)	n. a.
	OMI	Estatuto y Reglamento del Personal (OMI)	“Diálogo” obligatorio, seguido de evaluación interna, revisión por pares, TANU	Servicio de Recursos Humanos (OMI)	n. a.	Oficina Jurídica (OMI)	Oficina Jurídica (OMI)	n. a.
	UIT	Estatuto y Reglamento del Personal (UIT)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Departamento de Gestión de Recursos Humanos (UIT)	n. a.	Departamento de Gestión de Recursos Humanos (UIT)	Departamento de Gestión de Recursos Humanos (UIT)	n. a.
	UNESCO	Estatuto y Reglamento del Personal (UNESCO)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Oficina de Gestión de Recursos Humanos (UNESCO)	n. a.	Sección de Derecho Administrativo, Asuntos Jurídicos (UNESCO)	Sección de Derecho Administrativo, Asuntos Jurídicos (UNESCO)	n. a.
	ONUDI	Estatuto y Reglamento del Personal (ONUDI)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Departamento de Gestión de Recursos Humanos (ONUDI)	Departamento de Gestión de Recursos Humanos (ONUDI)	Departamento de Gestión de Recursos Humanos (ONUDI)	Oficina de Asuntos Jurídicos (ONUDI)	n. a.
	OMT	Estatuto y Reglamento del Personal (OMT)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Recursos Humanos (junto con el Asesor Jurídico) (OMT)	Asesor Jurídico (junto con Recursos Humanos) (OMT)	Recursos Humanos (junto con el Asesor Jurídico) (OMT)	Asesor Jurídico (OMT)	n. a.

	Organización	Estatutos y reglamentos del personal aplicados	Mecanismo interno de apelación formal estándar	Primera etapa gestionada por	Aportación a la primera etapa; asesoramiento de políticas o jurídico a los directivos proporcionado por	Representa a la jefatura ejecutiva como demandada en el proceso en primera instancia	Representa a la jefatura ejecutiva como demandada en el proceso de última instancia judicial	Funcionario o dependencia de relaciones con el personal o relaciones en el lugar de trabajo
	UPU	Estatuto del Personal (UPU) y Reglamento del Personal de la Oficina Internacional	Examen administrativo seguido de revisión por pares, TANU	Dirección de Recursos Humanos (UPU)	n. a.	Dirección de Asuntos Jurídicos (UPU)	Dirección de Asuntos Jurídicos (UPU)	n. a.
	OMS	Estatuto y Reglamento del Personal (OMS)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Equipo de Coordinación de Políticas de Recursos Humanos y Justicia Interna, Gestión de Talentos de Recursos Humanos (OMS)	n. a.	Equipo de Coordinación de Políticas de Recursos Humanos y Justicia Interna, Gestión de Talentos de Recursos Humanos (OMS)	Oficina del Asesor Jurídico (OMS)	n. a.
	OMPI	Estatuto y Reglamento del Personal (OMPI)	Examen administrativo seguido de revisión por pares, Tribunal Administrativo de la OIT	Sección de Derecho Administrativo, Oficina del Consejero Jurídico (OMPI)	División de Gestión de Recursos Humanos (OMPI)	Sección de Derecho Administrativo, Oficina del Consejero Jurídico (OMPI)	Sección de Derecho Administrativo, Oficina del Consejero Jurídico (OMPI)	n. a.
	OMM	Estatuto y Reglamento del Personal (OMM)	Evaluación interna seguida por TCANU, TANU	Dependencia de Derecho Administrativo, Oficina del Director Ejecutivo (UNICEF)	Sección de Recursos Humanos (junto con el Asesor Jurídico y la Administración) (OMM)	Asesor Jurídico y Administración (OMM)	Asesor Jurídico y Administración (OMM)	n. a.

Anexo III

Mecanismos de recurso especializados

A. Panorama de los mecanismos de recurso especializados a disposición del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

	Organización	Impugnaciones del desempeño profesional	Reclasificación de puestos	Determinaciones médicas	Cuestiones disciplinarias	Cuestiones relacionadas con las pensiones	Determinación de ausencia de indicios razonables de represalias
Secretaría de las Naciones Unidas y sus departamentos y oficinas ^a	Secretaría de las Naciones Unidas	√	√	√	x	CCPPNU	√
	UNCTAD	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	CCPPNU	Véase Naciones Unidas
	PNUMA	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	CCPPNU	Véase Naciones Unidas
	ONU-Hábitat	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	CCPPNU	Véase Naciones Unidas
	UNODC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	CCPPNU	Véase Naciones Unidas
Fondos y programas	PNUD	√	X	√	X	CCPPNU	√
	UNFPA	√	X	√	X	CCPPNU	√
	ACNUR	√	X	√	X	CCPPNU	√
	UNICEF	√	X	√	X	CCPPNU	√
	UNOPS	√	X	√	X	CCPPNU	√
	UNRWA	√	X	√	X	CCPPNU ^b	√
	ONU-Mujeres	√	X	√	X	CCPPNU	√
	PMA	√	X	√	X	CCPPNU	√
Otros órganos o entidades de las Naciones Unidas	ITC	√	√	√	X	CCPPNU	√
	ONUSIDA	√	√	√	X	CCPPNU	X

^a Según lo establecido en ST/SGB/2015/3.

^b Excluido el personal de zona del UNRWA.

	Organización	Impugnaciones del desempeño profesional	Reclasificación de puestos	Determinaciones médicas	Cuestiones disciplinarias	Cuestiones relacionadas con las pensiones	Determinación de ausencia de indicios razonables de represalias
Organismos especializados y OIEA	FAO	X	X	√	X	CCPPNU	√
	OIEA	√	X	√	√	CCPPNU	X
	OACI	√	√	X	X	CCPPNU	√
	OIT	X	√	X	√	CCPPNU	√
	OMI	X	√	√	√	CCPPNU	√
	UIT	X	√	√	√	CCPPNU	√
	UNESCO	√	X	X	X	CCPPNU	√
	ONUDI	√	√	√	√	CCPPNU	X
	OMT	X	X	X	√	CCPPNU	X
	UPU	X	X	X	√	Plan de Previsión (UPU)	X
	OMS	X	√	√	X	CCPPNU	X
	OMPI	X	X	X	X	CCPPNU	√
OMM	√	√	√	√	CCPPNU	√	

Anexo III

B. Impugnaciones del desempeño profesional

	Organización	Proceso especializado para impugnar el resultado de la evaluación del desempeño profesional	Normativa o política aplicables	Responsable del proceso	Modalidad de recurso	Qué se puede impugnar	Resultado del proceso de recurso especializado susceptible de apelación ulterior
Secretaría de las Naciones Unidas y sus departamentos y oficinas ^a	Secretaría de las Naciones Unidas	Sí	ST/AI/2021/4 sobre el Sistema de Gestión y Perfeccionamiento de la Actuación Profesional, secciones 14 y 15	Recursos humanos u oficina ejecutiva a nivel de entidad (descentralizado)	Revisión por pares a cargo del grupo de impugnación	Calificación de “cumple parcialmente las expectativas de desempeño” o “no cumple las expectativas de desempeño”	No, solo se puede apelar la decisión administrativa basada en la calificación final por conducto del proceso estándar
	UNCTAD	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUG)	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	PNUMA	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUN)	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	ONU-Hábitat	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUN)	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	UNODC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUV/UNODC)	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
Fondos y programas	PNUD	Sí	Anexo 3: Mandato del Grupo de Impugnación	Oficina de Recursos Humanos (PNUD)	Revisión por pares a cargo del grupo de impugnación	Resultados del examen del desempeño anual después de la revisión final de la Oficina	No, la decisión de la Presidencia del Grupo de Impugnación constituye la decisión final sobre la cuestión
	UNFPA	Sí	<i>Manual de políticas y procedimientos, Impugnación y reparaciones conexas</i> relativas a la evaluación y el perfeccionamiento del desempeño profesional	Departamento de Recursos Humanos (UNFPA, Nueva York)	Revisión por pares a cargo del grupo de impugnación	Calificaciones del desempeño en la evaluación de final de año, incluidas las buenas calificaciones y los comentarios	No, los resultados son definitivos. No obstante, la decisión administrativa basada en la calificación final puede apelarse por conducto de la evaluación interna estándar
	ACNUR	Sí	Política relativa al marco de gestión y perfeccionamiento del desempeño profesional (UNHCR/HCP/2022/05)	Servicios de Personal y de Recursos Humanos/ División de Gestión de Recursos Humanos	Revisión por pares a cargo de la junta de impugnación	Calificación general de “no cumple las expectativas de desempeño” o “cumple parcialmente las expectativas de desempeño”	No

^a Según lo establecido en ST/SGB/2015/3.

	Organización	Proceso especializado para impugnar el resultado de la evaluación del desempeño profesional	Normativa o política aplicables	Responsable del proceso	Modalidad de recurso	Qué se puede impugnar	Resultado del proceso de recurso especializado susceptible de apelación ulterior
	UNICEF	Sí	CFAI2011- 002 Amend 2, Gestión de la actuación profesional	División de Recursos Humanos	Revisión por un revisor externo, asignado por el Director de la División de Recursos Humanos	Calificación global de “bajo rendimiento” o equivalente; Impugnación solo tras intentos infructuosos de encontrar reparaciones alternativas (discusión con el supervisor y comentarios del funcionario sobre el informe de evaluación de la actuación profesional o el plan de mejora de la actuación profesional)	No
	UNOPS	Sí	Sistema de Gestión de los Procesos y la Calidad, proceso 7.6.4, Gestión del proceso de impugnación (UNOPS)	Grupo de Población y Desempeño (PPG)	Revisión por un consultor independiente, asignado por el Director del Grupo de Población y Desempeño	Calificación general inferior a “cumple plenamente las expectativas”	No
	UNRWA	Sí	Directiva sobre Personal Internacional núm. PD/I/112.6/Rev.1	Comité de Impugnación de la Gestión del Desempeño	Revisión por pares a cargo del Comité de Impugnación de la Gestión del Desempeño ^b	Calificación de “no cumple las expectativas”	Sí, a través del proceso estándar
	ONU-Mujeres	Sí	Política de gestión del desempeño	Recursos Humanos	Revisión por pares a cargo del grupo de impugnación	Calificación de “cumple parcialmente las expectativas” o “no cumple las expectativas” en la evaluación del desempeño de fin de ciclo	No
	PMA	Sí	Sistema de perfeccionamiento de la actuación profesional y las competencias (PACE), Directrices sobre el Procedimiento de Recurso	Actuación Profesional y Competencias, División de Recursos Humanos	Revisión por pares a cargo del grupo de revisión	Calificación global de “insatisfactoria”; observaciones escritas sobre la valoración, documentadas en el formulario PACE; o calificación final considerada incorrecta en cuanto a los hechos o defecto importante detectado en el procedimiento PACE	Sí, a través del proceso estándar
Otros órganos o entidades de las Naciones Unidas	ITC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Servicio de Gestión de Recursos Humanos (ONUG)	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	ONUSIDA	Sí	HRM/IN 2020-2 Rev.1, Política de Gestión del Desempeño Profesional (ONUSIDA)	Gestión de Recursos Humanos	Revisión por pares a cargo del Panel Global de Impugnación	Calificación global de “no cumple las expectativas de desempeño”	Sí, a la Junta Mundial de Apelación de la OMS

^b El Comité de Impugnación de la Gestión del Desempeño está compuesto por el Comisionado General Adjunto en calidad de Presidencia, otros dos miembros de categoría D-1 o D-2, e incluye un Director de Zona (véase PD/I/112.6/Rev.1).

	Organización	Proceso especializado para impugnar el resultado de la evaluación del desempeño profesional	Normativa o política aplicables	Responsable del proceso	Modalidad de recurso	Qué se puede impugnar	Resultado del proceso de recurso especializado susceptible de apelación ulterior
Organismos especializados y OIEA	FAO	No	-	-	Mediación informal	-	-
	OIEA	Sí	AM.II/3, annex 7, Procedimientos del proceso de resolución	División de Recursos Humanos	Solicitud de revisión al responsable jerárquico superior para su resolución formal (Director General Adjunto o Jefe de División o Departamento)	Cualquier desacuerdo relacionado con el desempeño profesional entre el supervisor y el funcionario	Sí, a través del proceso estándar
	OACI	Sí	Instrucción al personal 4.39 (cláusula 4.39 del Estatuto del Personal) (regla 1 04.39 del Reglamento del Personal) Sistema de perfeccionamiento de la actuación profesional y las competencias (PACE), Proceso de Impugnación	Sección de Políticas, Organización y Perfeccionamiento del Personal	Revisión por pares a cargo del grupo de impugnación	Calificación global por debajo de “cumple plenamente las expectativas”	No, solo se puede apelar la decisión administrativa basada en la evaluación por conducto del proceso estándar
	OIT	No	-	-	Proceso estándar	-	-
	OMI	No	-	-	Mediación informal	-	-
	UIT	No	-	-	-	-	-
	UNESCO	Sí	Manual de Recursos Humanos, 14.4, Gestión del Desempeño Insatisfactorio	Gestión de Recursos Humanos	Revisión por pares a cargo de la Junta de Examen de la Actuación Profesional	Personal con nombramiento de plazo fijo, excepto el personal en período de prueba: calificación global de “no cumple las expectativas”.	Sí, a través del proceso estándar
	ONUDI	Sí	UNIDO/AI/2012/01, Marco de gestión de la actuación profesional aplicado por la ONUDI	Gestión de Recursos Humanos	Revisión por pares a cargo del grupo de impugnación	Calificación global de “1” o “2” para el convenio (logro parcial o no logro de los resultados) o las competencias (perfeccionamiento de las competencias o no competente)	No, no internamente; la decisión administrativa basada en la valoración final puede apelarse por conducto del proceso estándar
	OMT	No	-	-	Mediación informal	-	-
	UPU	No	-	-	-	-	-
	OMS	No	-	-	Proceso estándar	-	-
	OMPI	No	-	-	Proceso estándar (plazo reducidos)	-	-
OMM	Sí	Sistema de Gestión y Perfeccionamiento de la Actuación Profesional del Personal (OMM)	Sección de Recursos Humanos	Revisión por pares a cargo del grupo de impugnación	Calificación de “cumple parcialmente las expectativas de desempeño” o “no cumple las expectativas de desempeño”	No, la decisión administrativa basada en la valoración final puede resolverse mecanismos de justicia formales o informales	

Anexo III

C. Reclasificaciones de puestos

	Organización	Proceso especializado para impugnar el resultado de la reclasificación o clasificación de un puesto	Normativa o política aplicables	Órgano de revisión por pares que interviene en una apelación contra una reclasificación o clasificación de un puesto	Vía procesal de las apelaciones relativas a la reclasificación o clasificación de un puesto	Observaciones específicas de la organización
Secretaría de las Naciones Unidas y sus departamentos y oficinas ^a	Secretaría de las Naciones Unidas	Sí	ST/AI/1998/9, seccs. 5, 6 y 7	Comité de Apelación de Clasificaciones	Revisión por el Comité de Apelación de Clasificaciones, luego apelación directa ante el TCANU (no se requiere evaluación interna)	Órgano técnico (ST/AI/2018/7), por tanto, apelación exenta de evaluación interna por recomendación suya
	UNCTAD	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	PNUMA	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	ONU-Hábitat	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	UNODC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
Fondos y programas	PNUD	No	Sin política específica	No	Proceso de apelación estándar completo (evaluación interna, TCANU, TANU)	-
	UNFPA	No	Sin política específica	No	Proceso de apelación estándar completo (evaluación interna, TCANU, TANU)	-
	ACNUR	No	Sin política específica	No	Proceso de apelación estándar completo (evaluación interna, TCANU, TANU)	-
	UNICEF	No	Sin política específica	No	Proceso de apelación estándar completo (evaluación interna, TCANU, TANU)	-
	UNOPS	No	Sin política específica	No	Proceso de apelación estándar completo (evaluación interna, TCANU, TANU)	-
	UNRWA	No	Sin política específica	No	Proceso de apelación estándar completo (solicitud de examen de la decisión, Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, TANU)	-
	ONU-Mujeres	No	Sin política específica	No	Proceso de apelación estándar completo (evaluación interna, TCANU, TANU)	-
	PMA	No	Regla 302.2 del Reglamento del Personal (FAO)	No	Proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo del Comité de Apelaciones (FAO), Tribunal Administrativo de la OIT)	-

^a Según lo establecido en ST/SGB/2015/3.

	Organización	Proceso especializado para impugnar el resultado de la reclasificación o clasificación de un puesto	Normativa o política aplicables	Órgano de revisión por pares que interviene en una apelación contra una reclasificación o clasificación de un puesto	Vía procesal de las apelaciones relativas a la reclasificación o clasificación de un puesto	Observaciones específicas de la organización
Otros órganos o entidades de las Naciones Unidas	ITC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	ONUSIDA	Sí	Nota informativa de ONUSIDA HRM/IN 2019-7 MER/HRM, 28 de mayo de 2019	Comité Permanente de Revisión de la Clasificación (ONUSIDA)	Revisión por el Comité Permanente de Revisión de la Clasificación, no se requiere examen administrativo, apelación directa ante la Junta Mundial de Apelación (OMS), Tribunal Administrativo de la OIT	El Comité Permanente de Revisión de la Clasificación está suspendido hasta nuevo aviso.
Organismos especializados y OIEA	FAO	No	Regla 302.2 del Reglamento del Personal	No	Proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo del Comité de Apelaciones (FAO), Tribunal Administrativo de la OIT)	Actualmente se está formulando una nueva política
	OIEA	No	Manual Administrativo, Parte II, Sección 3, Dotación de personal	No, la revisión de la clasificación la llevan a cabo el oficial u oficiales de clasificación designados por el Jefe de la División de Recursos Humanos	Decisiones de no reclasificar un puesto ocupado: reenvío al Jefe de la División de Recursos Humanos, antes del proceso estándar; otras decisiones: proceso estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo de la Junta Mixta de Apelaciones, Tribunal Administrativo de la OIT)	-
	OACI	Sí	Regla 102.2 del Reglamento del Personal	Comité de Clasificación de Puestos (OACI)	Primera etapa: revisión de la clasificación realizada de forma independiente por el personal de Recursos Humanos; segunda etapa: apelación ante el Comité de Clasificación de Puestos	El proceso de clasificación de los puestos se subcontrata actualmente a One HR
	OIT	Sí	HRD Circular Núm. 639 (REV.2), Procedimiento de clasificación de puestos	Grupo de Revisión Independiente (OIT)	Revisión por el Grupo de Revisión Independiente; para las apelaciones por motivos de procedimiento: proceso estándar (revisión por pares a cargo de la Junta Consultiva Mixta de Apelaciones, Tribunal Administrativo de la OIT); si no se trata de una apelación por motivos de procedimiento: no se requiere revisión por pares, apelación directa ante el Tribunal Administrativo de la OIT	Proceso especial aplicable únicamente a oficiales establecidos; proceso estándar utilizado para todos los demás oficiales
	OMI	Sí	Regla 102.1 del Reglamento del Personal	Comité de Clasificación (OMI)	“Diálogo” obligatorio con el Director de la División Administrativa, revisión por pares a cargo de la Junta de Apelaciones del Personal (no se requiere una evaluación interna por un panel)	El Comité de Clasificación (OMI) gestiona actualmente los procedimientos de reclasificación a modo de prueba; la subcontratación completa del proceso a One HR sigue siendo una posibilidad
	UIT	Sí	Orden de Servicio número 19/16 – Clasificación de puestos	Comité de Revisión de Clasificaciones (UIT)	Revisión por el Comité de Revisión de Clasificaciones y después, proceso de apelación estándar	-

	Organización	Proceso especializado para impugnar el resultado de la reclasificación o clasificación de un puesto	Normativa o política aplicables	Órgano de revisión por pares que interviene en una apelación contra una reclasificación o clasificación de un puesto	Vía procesal de las apelaciones relativas a la reclasificación o clasificación de un puesto	Observaciones específicas de la organización
	UNESCO	No	Manual de Recursos Humanos (2009)	No	Proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo de la Junta de Apelación (UNESCO), Tribunal Administrativo de la OIT)	-
	ONUDI	Sí	Reglamento del Personal, Capítulo II	Comité de Apelación de Clasificaciones	Revisión por el Comité de Apelación de Clasificaciones, luego proceso de apelación estándar	El Comité de Apelación de Clasificaciones está suspendido desde 2012
	OMT	No	Regla 11, párr. 1, del Reglamento del Personal	No	Proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo de la Comisión Paritaria de Recursos (OMM), Tribunal Administrativo de la OIT)	-
	UPU	No	Reglamento del Personal, Capítulo II	No	Proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo del Comité de Apelaciones (UPU), TANU)	-
	OMS	Sí	Reglamento del Personal, Sección II	Comité Permanente de Examen de las Clasificaciones (OMS)	Revisión por el Comité Permanente de Examen de las Clasificaciones (OMS) (no se requiere examen administrativo, apelación directa ante la Junta Mundial de Apelación (OMS), Tribunal Administrativo de la OIT)	-
	OMPI	No	Estatuto del Personal, Capítulo II, y regla 2.2.1 del Reglamento del Personal	No	Proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo de la Junta de Apelación (OMPI), Tribunal Administrativo de la OIT)	-
	OMM	Sí	Instrucciones permanentes, capítulo 4 (OMM)	No	Comprobación de la admisibilidad por el Comité permanente para la reclasificación de puestos, revisión por un clasificador externo independiente, no se requiere evaluación interna, apelación directa ante el TCANU	Órgano técnico, por tanto apelación exenta de evaluación interna

Anexo III

D. Determinaciones médicas

	Organización	Mecanismo especializado existente para impugnar las indemnizaciones	Órgano de revisión por pares que interviene en las indemnizaciones	Participación de una junta médica o de un médico independiente en la revisión de los aspectos médicos	Vía procesal de las apelaciones relativas a indemnizaciones	Mecanismo especializado disponible para otras determinaciones médicas	Observaciones específicas de la organización
Secretaría de las Naciones Unidas y sus departamentos y oficinas ^a	Secretaría de las Naciones Unidas	Sí	Junta Consultiva de Indemnizaciones de las Naciones Unidas	Sí, el personal tiene derecho a un médico independiente en el procedimiento de revisión	Solicitud de revisión de la determinación médica de la División de Servicios Médicos de conformidad con ST/AI/2019/1	Sí	Véase ST/AI/2019/1 sobre controversias médicas
	UNCTAD	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
	PNUMA	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
	ONU-Hábitat	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
	UNODC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
Fondos y programas	PNUD	Sí	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	UNFPA	Sí	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	ACNUR	Sí	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Mismas disposiciones que ST/AI/2019/1 en su propia política
	UNICEF	Sí	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	UNOPS	Sí	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	UNRWA	Sí	Junta Consultiva de Indemnizaciones (UNRWA)	Sí	Solicitud de reconsideración a la junta técnica creada por el Comisionado General	No	-
	ONU-Mujeres	Sí	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas
	PMA	Sí	Comité Asesor de Reclamaciones de Indemnización (PMA)	Véase FAO	Solicitud de reconsideración de la decisión de la Dirección Ejecutiva por recomendación del Comité Asesor (PMA), revisión por pares a cargo del Comité de Apelaciones (FAO), y luego Tribunal Administrativo de la OIT	Véase FAO	El Comité Asesor del PMA se separó del Comité Asesor de la FAO en 2021

^a Según lo establecido en ST/SGB/2015/3.

	Organización	Mecanismo especializado existente para impugnar las indemnizaciones	Órgano de revisión por pares que interviene en las indemnizaciones	Participación de una junta médica o de un médico independiente en la revisión de los aspectos médicos	Vía procesal de las apelaciones relativas a indemnizaciones	Mecanismo especializado disponible para otras determinaciones médicas	Observaciones específicas de la organización
Otros órganos o entidades de las Naciones Unidas	ITC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
	ONUSIDA	Sí	Comité Asesor de Reclamaciones de Indemnización (OMS)	Véase OMS	Véase OMS	Véase OMS	-
Organismos especializados y OIEA	FAO	Sí	Comité Asesor de Reclamaciones de Indemnización (FAO)	Junta médica convocada si la solicitud de reconsideración se basa en el desacuerdo con el fundamento médico	Solicitud de reconsideración de la decisión del Director General por recomendación del Comité Asesor (FAO), revisión por pares a cargo del Comité de Apelaciones (FAO), y luego Tribunal Administrativo de la OIT	Sí	-
	OIEA	Sí	Junta Consultiva Mixta sobre Demandas de Indemnización (OIEA)	La recomendación de la Junta Consultiva Mixta al Director General implica la aportación de información por una junta médica	Solicitud de reconsideración de la decisión del Director General por recomendación de la Junta Consultiva Mixta, no se exige revisión por pares, apelación directa al Tribunal Administrativo de la OIT	No	En la actualidad se está elaborando un proceso similar al de las Naciones Unidas
	OACI	No	Junta Consultiva de Indemnizaciones (OACI)	No	Proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo de la Junta de Apelación (OACI), TANU)	Sí	-
	OIT	No	Comité de invalidez (solo para solicitud de indemnización por discapacidad)	Sí, se convoca una junta médica para que asesore al Director General	Proceso de apelación estándar	No	-
	OMI	Sí	Junta Consultiva de Demandas de Indemnización (OMI)	Sí	Solicitud de reconsideración de la determinación médica de la Junta Médica, no se requiere evaluación interna, revisión por pares a cargo de la Junta de Apelaciones del Personal (OMI), TANU	La junta médica revisa todas las controversias médicas; las controversias relacionadas con discapacidad son tramitadas por el Comité de Pensiones del Personal	-
	UIT	Sí, a través de un acuerdo con la ONUG	No	Sí, a través de un acuerdo con la ONUG	Proceso de apelación estándar	No	Para determinar si una enfermedad, lesión o muerte han sido causadas por el servicio, la UIT tiene un acuerdo con la ONUG para que tramite los casos de la UIT a través de sus propios órganos y procedimientos
	UNESCO	No	Junta Consultiva sobre Reclamaciones de Indemnización (UNESCO)	Junta médica convocada si la solicitud de reconsideración se basa en el desacuerdo con el fundamento médico	Solicitud de reconsideración de la decisión del Director General por recomendación de la Junta Consultiva, revisión por pares a cargo de la Junta de Apelación (UNESCO), Tribunal Administrativo de la OIT	Sí	-

	Organización	Mecanismo especializado existente para impugnar las indemnizaciones	Órgano de revisión por pares que interviene en las indemnizaciones	Participación de una junta médica o de un médico independiente en la revisión de los aspectos médicos	Vía procesal de las apelaciones relativas a indemnizaciones	Mecanismo especializado disponible para otras determinaciones médicas	Observaciones específicas de la organización
	ONUDI	Sí	Junta Consultiva de Indemnizaciones (ONUDI)	La recomendación de la Junta Consultiva al Director General implica la aportación de información por una junta médica	Solicitud de reconsideración de la decisión del Director General por recomendación de la Junta Consultiva, no se exige revisión por pares, apelación directa al Tribunal Administrativo de la OIT	No, otras controversias relacionadas con las cuestiones médicas (licencia de enfermedad, cese por motivos de salud, etc.) siguen el proceso estándar	-
	OMT	No	No	-	-	Sí, solo para licencia de enfermedad	-
	UPU	No	No	Si la reconsideración solicitada se basa en un desacuerdo con la evaluación médica, podrá recurrirse a un médico independiente o a una junta médica (aceptables tanto para el Director General como para el funcionario)	Solicitud de reconsideración de la decisión del Director General, seguida de un proceso de apelación estándar (Comité de Apelaciones (UPU) y TANU)	No	-
	OMS	Sí	Comité Asesor de Reclamaciones de Indemnización (OMS)	Junta médica convocada si la solicitud de reconsideración se basa en el desacuerdo con el fundamento médico	Solicitud de reconsideración de la decisión del Director General por recomendación del Comité Asesor, apelación ante la Junta Mundial de Apelación (OMS), y luego Tribunal Administrativo de la OIT	Sí	-
	OMPI	No	No	Sí	Proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo de la Junta de Apelación (OMPI), Tribunal Administrativo de la OIT)	Sí, revisión obligatoria por una junta médica o un médico independiente en caso de licencia de enfermedad y cese por motivos de salud; a continuación, proceso de apelación estándar	-
	OMM	Sí	Junta Consultiva para las Cuestiones de Indemnización (OMM)	Sí, se convoca una junta médica si es necesario	La solicitud de reconsideración de la decisión del Secretario General de la OMM por recomendación de la Junta Consultiva para las Cuestiones de Indemnización no requiere una evaluación interna y es directamente apelable ante el TCANU	No	-

Anexo III

E. Medidas disciplinarias

	Organización	El órgano de revisión por pares debe asesorar sobre la sanción disciplinaria propuesta antes de que se imponga	Las medidas disciplinarias pueden apelarse mediante el proceso de apelación estándar	Ajustes del proceso de apelación estándar relativos a las medidas disciplinarias	Observaciones específicas de la organización
Secretaría de las Naciones Unidas y sus departamentos y oficinas ^a	Secretaría de las Naciones Unidas	No	Sí, con ajustes	No se requiere evaluación interna, apelación directa ante el TCANU	-
	UNCTAD	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
	PNUMA	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
	ONU-Hábitat	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
	UNODC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
Fondos y programas	PNUD	No	Sí, con ajustes	No se requiere evaluación interna, apelación directa ante el TCANU	-
	UNFPA	No	Sí, con ajustes	No se requiere evaluación interna, apelación directa ante el TCANU	-
	ACNUR	No	Sí, con ajustes	No se requiere evaluación interna, apelación directa ante el TCANU	-
	UNICEF	No	Sí, con ajustes	No se requiere evaluación interna, apelación directa ante el TCANU	-
	UNOPS	No	Sí, con ajustes	No se requiere evaluación interna, apelación directa ante el TCANU	-
	UNRWA	No	Sí	Ninguno; se requiere un proceso de apelación estándar completo (solicitud de examen de la decisión antes de apelar ante el Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA)	-
	ONU-Mujeres	No	Sí, con ajustes	No se requiere evaluación interna, apelación directa ante el TCANU	-
PMA	No	Sí	Ninguno; proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo del Comité de Apelaciones (FAO), Tribunal Administrativo de la OIT)	-	
Otros órganos o entidades de las Naciones Unidas	ITC	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	Véase Naciones Unidas	-
	ONUSIDA	No	Sí, con ajustes	No se requiere examen administrativo, apelación directa ante la Junta Mundial de Apelación (OMS) y, a continuación, Tribunal Administrativo de la OIT.	-
Organismos especializados y OIEA	FAO	No	Sí	Ninguno; proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo del Comité de Apelaciones (FAO), Tribunal Administrativo de la OIT)	-
	OIEA	Junta Mixta de Disciplina del OIEA	No	No se requiere examen administrativo ni apelación ante la Junta Mixta de Apelaciones (OIEA), apelación directa ante el Tribunal Administrativo de la OIT	- La remisión a la Junta Mixta de Disciplina (OIEA) puede obviarse por mutuo acuerdo entre el funcionario y la jefatura ejecutiva; - No hay remisión en caso de destitución sumaria

^a Según lo establecido en ST/SGB/2015/3.

Organización	El órgano de revisión por pares debe asesorar sobre la sanción disciplinaria propuesta antes de que se imponga	Las medidas disciplinarias pueden apelarse mediante el proceso de apelación estándar	Ajustes del proceso de apelación estándar relativos a las medidas disciplinarias	Observaciones específicas de la organización
OACI	No	Sí	Ninguno; proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo de la Junta de Apelación (OACI), TANU)	-
OIT	Junta Consultiva Mixta de Apelaciones (OIT) (órgano de revisión por pares para apelaciones estándar)	Sí, con ajustes	No se requiere examen administrativo; si ya han sido revisadas antes de la imposición de la sanción, no es necesario apelar ante la Junta Consultiva Mixta de Apelaciones (OIT), se apela directamente ante el Tribunal Administrativo de la OIT.	- La remisión a la Junta Consultiva Mixta de Apelaciones (OIT) puede obviarse de mutuo acuerdo entre el funcionario y la jefatura ejecutiva; - No hay remisión en casos de apercibimiento o amonestación por escrito
OMI	Comité Mixto de Disciplina (OMI)	Sí	No se requiere evaluación interna; "diálogo" obligatorio, revisión por la Junta de Apelaciones del Personal (OMI) y, a continuación, TANU	-
UIT	Sala Disciplinaria del Comité Mixto Asesor (UIT) (órgano de gestión del personal)	Sí	No se requiere examen administrativo; las decisiones disciplinarias se apelan directamente ante la Junta de Apelación (UIT), y después ante el Tribunal Administrativo de la OIT.	-
UNESCO	No	Sí	Ninguno; proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo de la Junta de Apelación (UNESCO), Tribunal Administrativo de la OIT)	El Comité Mixto de Disciplina (UNESCO) se suprimió en 2020
ONUDI	Comité Mixto de Disciplina (ONUDI)	Sí	No se requiere examen administrativo; las decisiones disciplinarias se apelan directamente ante la Junta Mixta de Apelación (en el plazo de un mes a partir de la notificación escrita de la decisión disciplinaria), después ante el Tribunal Administrativo de la OIT	- La remisión al Comité Mixto de Disciplina (ONUDI) puede obviarse de mutuo acuerdo entre el funcionario y la jefatura ejecutiva; - No hay remisión en caso de destitución sumaria
OMT	Comisión Paritaria de Recursos (OMM) (órgano de revisión por pares para las apelaciones estándar)	Sí	Ninguno; proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo de la Comisión Paritaria de Recursos (OMM), Tribunal Administrativo de la OIT)	- La remisión a la Comisión Paritaria de Recursos (OMM) puede obviarse de mutuo acuerdo entre el funcionario y la jefatura ejecutiva; - No hay remisión en casos de advertencia verbal o amonestación
UPU	Comité de Disciplina (UPU)	Sí	Ninguno; proceso de apelación estándar completo (examen administrativo, revisión por pares a cargo del Comité de Apelaciones (UPU), TANU)	No hay remisión en caso de destitución sumaria, pero el funcionario puede solicitarla
OMS	Junta Mundial de Apelación (OMS)	Sí, con ajustes	No se requiere examen administrativo; apelación directa ante la Junta Mundial de Apelación (OMS), luego ante el Tribunal Administrativo de la OIT	Para los casos de acoso, discriminación y abuso de autoridad, el Comité Consultivo Mundial sobre Denuncias Formales de Conductas Abusivas (órgano de revisión por pares) examina los informes de investigación antes de que se adopte una decisión en virtud de la política de la OMS sobre conductas abusivas. Para otras formas de conducta indebida, no se prevé la revisión por pares en las apelaciones contra las decisiones sobre medidas disciplinarias
OMPI	No	Sí, con ajustes	No se requiere examen administrativo; apelación directa ante la Junta de Apelación (OMPI), y después ante el Tribunal Administrativo de la OIT	En 2014 se suprimió la revisión por pares en materia disciplinaria del Comité Consultivo Mixto (OMPI)
OMM	No	Sí, con ajustes	No se requiere evaluación interna; apelación directa ante el TCANU	El Comité Mixto de Disciplina (OMM) se suprimió en 2020

Anexo IV

Perfiles y disposiciones administrativas para las Presidencias de los órganos de revisión por pares (mecanismos internos de apelación estándar)

Órgano de revisión por pares	Presidencia	Perfil	Disposiciones administrativas	Costo	Proceso de selección	Límite de mandato	Suplente
Comité de Apelaciones de la FAO (incluye el PMA)	Externa	<ul style="list-style-type: none"> Miembro del órgano rector No se requieren cualificaciones específicas, pero es conveniente una formación jurídica 	n. a.	n. a.	Nombrada por el Consejo de la FAO a propuesta del Director General	Ninguno	Dos suplentes
Junta Mixta de Apelaciones del OIEA	Interna	<ul style="list-style-type: none"> Director (alto funcionario) No se requieren cualificaciones específicas 	n. a.	n. a.	Designada por el Director General previa consulta al Consejo del Personal	Tres años, renovable	Ninguno
Junta de Apelación de la OACI	Externa	<ul style="list-style-type: none"> Experto jurídico (magistrado internacional) Se requiere experiencia en derecho administrativo en el plano internacional 	Contrato de consultoría, se emplea al experto cuando surge el caso (contrato marco)	Suma fija de 10.000 dólares por caso; gastos de viaje, dietas y gastos varios pagaderos por separado (en caso necesario)	Para cada caso, la Presidencia es seleccionada por los otros dos miembros de la Junta de Apelación de entre una lista aprobada por el Consejo de la OACI a propuesta del Secretario General de la OACI, previa consideración y asesoramiento del Comité asesor en cuestiones del personal	Tres años, renovable	Uno, que se seleccionará de una lista de 3 magistrados
Junta Consultiva Mixta de Apelaciones de la OIT	Externa	<ul style="list-style-type: none"> Exfuncionarios de la OIT, funcionarios en activo o exfuncionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas o de los organismos especializados No se requieren cualificaciones específicas 	Carta de nombramiento, orden de pago	Suma fija de 5.000 francos suizos al año (2.500 francos suizos por semestre) como honorarios básicos, independientemente de los casos presentados, y una suma fija de 1.000 francos suizos por caso	Nombrada por el Director General previa recomendación del Comité de Negociación Paritaria	Tres años, renovable una vez	Dos
Junta de Apelaciones del Personal de la OMI	Externa	<ul style="list-style-type: none"> Experto jurídico (magistrado internacional) Se requiere experiencia en derecho administrativo en el plano internacional 	Contrato de consultoría, se emplea al experto cuando surge el caso (contrato marco)	Suma fija de 6.000 dólares (equivalente a 8 días); después de los 8 días, 750 dólares diarios, hasta un máximo de 10.000 dólares por caso; gastos de viaje, dietas y gastos varios pagaderos por separado	Anuncio de vacante externo; el órgano representativo del personal participa en el proceso de selección en calidad de observador	Dos años, renovable	Uno, que se seleccionará de una lista de 2 magistrados

Órgano de revisión por pares	Presidencia	Perfil	Disposiciones administrativas	Costo	Proceso de selección	Límite de mandato	Suplente
Junta de Apelación de la UIT	Interna/ Externa	<ul style="list-style-type: none"> Oficiales electos en activo o jubilados u otros altos funcionarios en activo o jubilados de la UIT No se requieren cualificaciones específicas, pero es conveniente una formación jurídica 	-	-	Designada por el Secretario General en consulta con el Consejo del Personal	Dos años, renovable	De 2 a 4
Junta de Apelación de la UNESCO	Externa	<ul style="list-style-type: none"> Experto jurídico (magistrado nacional) Deseable formación jurídica 	-	Presidencia: suma fija de 12.500 dólares anuales; gastos de viaje, dietas y gastos varios pagaderos por separado; Vicepresidencia: 2.500 dólares al año; sin gastos de viaje, dietas pagaderas	Nombrada por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO en sesión a puerta cerrada	Cuatro años, renovable una vez	Uno
Junta Mixta de Apelación de la ONUDI	Interna	<ul style="list-style-type: none"> No se requieren cualificaciones específicas 	n. a.	n. a.	Nombrada por el Director General a partir de una lista presentada por el Consejo del Personal	Dos años, renovable	Ninguno
Comisión Paritaria de Recursos de la OMM	Interna	<ul style="list-style-type: none"> No se requieren cualificaciones específicas 	n. a.	n. a.	Seleccionada de un panel nombrado por el Secretario General previa consulta con la asociación o asociaciones del personal	Dos años, renovable	Uno
Comité de Apelaciones de la UPU	Externa	<ul style="list-style-type: none"> Experto jurídico Deseable experiencia en derecho administrativo o derecho de la función pública internacional 	Contrato de consultoría, se emplea al experto cuando surge el caso (contrato marco)	-	No se anuncia, contratación en virtud de la disposición <i>de minimis</i> de las normas de adquisición	Cuatro años, renovable	Uno
Junta Mundial de Apelación de la OMS (incluido ONUSIDA)	Externa**	<ul style="list-style-type: none"> Experto jurídico Deseable experiencia en derecho administrativo o derecho de la función pública internacional 	Contrato de personal de plantilla de duración determinada de categoría P-5, con un límite de cinco años de servicio	Equivalente a 2 salarios y ajustes por lugar de destino para puestos de categoría P-5, incluidas prestaciones ordinarias y derechos, con base en Budapest	Contratación regular y abierta; el órgano representativo del personal está representado en el panel de selección	Cinco años, no renovables (primer año a prueba)	Una Vicepresidencia
Junta de Apelación de la OMPI	Externa	<ul style="list-style-type: none"> Experto jurídico Se exige experiencia en derecho administrativo o derecho de la función pública internacional 	Contrato de consultoría de cinco años, se emplea al experto cuando surge el caso (contrato marco)	Suma global de 15.500 francos suizos al año, y una comisión fija de 2.000 francos suizos por cada informe emitido por el panel presidido; más un contrato marco anual para el experto	Designada por el Comité de Coordinación de la OMPI a propuesta del Director General previa consulta con el Consejo del Personal	Cinco años, renovable una vez	Una Vicepresidencia

* La Presidencia es contratada como funcionario de la OMS con un puesto independiente y de duración limitada; la contratación está abierta a candidatos externos.

Anexo V

Repercusiones en los mecanismos internos de apelación cuando las organizaciones optan por cambiar los tribunales competentes

1. Como se expone en el capítulo II del presente informe, a excepción del UNRWA, que tiene su propio tribunal contencioso-administrativo, todas las demás organizaciones participantes en la DCI se adhieren a uno de los dos sistemas de tribunales: el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo o el sistema de dos niveles que comprende el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

2. **Búsqueda del foro más conveniente entre tribunales.** El presente examen constató que en los últimos años había surgido una tendencia a comparar los sistemas de tribunales como proveedores de servicios intercambiables, “normalizando” así la aceptabilidad del buscar el foro más conveniente entre tribunales. En el presente anexo, se analizará la situación de esta tendencia desde un punto de vista regulatorio, jurisprudencial y operativo; el objetivo principal es resaltar y aclarar los elementos de riesgo asociados a un cambio de competencia, en particular la necesidad de un plan de transición que tenga en cuenta las repercusiones regulatorias, organizativas y financieras de dicho cambio.

3. **Posibilidad de someterse a la competencia de un tribunal.** Aunque los dos sistemas de tribunales se crearon originalmente pensando en organizaciones clientes específicas, ambos permiten que otras organizaciones se sometan a su competencia¹. Para adherirse al Tribunal Administrativo de la OIT, las organizaciones deben presentar una declaración unilateral al Director General de la OIT y obtener la aprobación del Consejo de Administración de la OIT. Para adherirse al Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas o al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, las organizaciones deben celebrar un acuerdo en el que se reconozca la competencia respectiva, que firma la Dirección Ejecutiva de la Oficina de Administración de Justicia en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas.

4. **La posibilidad de abandonar la competencia de un tribunal no está abierta por igual a todas las organizaciones.** Sin embargo, la opción de abandonar su tribunal “de origen” (es decir, retirar el reconocimiento de una competencia) no está abierta por igual a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el caso de las organizaciones que aplican el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, el sistema de justicia de dos niveles es un mandato de la Asamblea General². En consecuencia, las entidades afectadas no tienen la opción de abandonarlo y adherirse unilateralmente a la competencia de otro tribunal. En cambio, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se rigen de forma autónoma y han aceptado voluntaria e individualmente la competencia de un tribunal determinado (por ejemplo, el Tribunal Administrativo de la OIT) tienen mayor libertad para cambiarse a otra competencia.

5. **Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han retirado su reconocimiento al Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.** En los últimos cinco años, dos organizaciones participantes en la DCI, a saber, la UPU y la OMM, optaron por retirar su reconocimiento al Tribunal Administrativo de la OIT (la OMM en 2017 y la UPU en 2021), que había venido resolviendo sus apelaciones, y aceptar en su lugar la competencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Como segundo paso, en 2020 la OMM decidió adoptar todo el sistema de justicia de dos niveles de

¹ Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. II, párr. 5, y anexo; Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 2, párr. 5; Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 2, párr. 10. La competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA solo está disponible para el personal del UNRWA.

² Cláusula 11.1 del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas; también resolución 62/228 de la Asamblea General.

las Naciones Unidas, incluida la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como primera instancia judicial.

6. **Principales razones para cambiar de competencia.** Entre las razones más comunes que han esgrimido oficialmente las organizaciones para retirarse de la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT figuran la larga duración de los procedimientos judiciales y los costos que conllevan. Una organización, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que no se tiene en cuenta en el presente examen, también había expresado su preocupación por el diferente nivel de prueba exigido por el Tribunal Administrativo de la OIT al examinar las pruebas presentadas en los casos disciplinarios. De hecho, y sin perjuicio de las diversas razones expuestas por las organizaciones que se retiran, varias retiradas del Tribunal Administrativo de la OIT desde 2016 se produjeron a raíz de fallos que ordenaban la reposición de funcionarios despedidos ilegalmente y de las importantes indemnizaciones concedidas contra las organizaciones afectadas³.

7. **Peligro de que se instrumentalicen las diferencias.** En su examen de 2004, los Inspectores habían aportado pruebas⁴ de que, en aquel momento, incluso las diferencias más evidentes entre los tribunales, y que siguen persistiendo con arreglo a los estatutos revisados de los tribunales de las Naciones Unidas en la actualidad, no se habían traducido en jurisprudencia o prácticas judiciales sustancialmente divergentes. Constataron que el riesgo residía principalmente en la percepción, más que en la realidad, de la desigualdad entre los tribunales. Cabe señalar que las mismas esferas para las que en su momento se recomendó la armonización entre los estatutos de los tribunales, parecen haber motivado, en una parte considerable, las decisiones recientes de cambiar de competencia y, en consecuencia, la transformación estructural de los mecanismos precontenciosos.

8. **Daños a la reputación.** En opinión de los jueces del Tribunal Administrativo de la OIT, “el hecho de que una organización pueda decidir retirar su reconocimiento de la competencia de un tribunal por el mero hecho de discurrir de su jurisprudencia socava la apariencia de independencia y de imparcialidad tanto del tribunal del que desea retirar su reconocimiento como del tribunal cuya competencia desea reconocer”⁵. De hecho, la reinterpretación por parte del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas del artículo 2, párrafo 10, de su Estatuto, a partir de 2019, parece haber tenido su origen en la preocupación por el ritmo al que las organizaciones parecían estar abandonando su tribunal hermano y buscando un “arreglo” supuestamente más fácil y rápido a sus puertas. En ese sentido, el mensaje del Tribunal a las organizaciones es claro: el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas exige el cumplimiento estricto de su Estatuto y no dudará en pedir cuentas a las administraciones devolviendo las causas a la primera instancia hasta que cumplan, tanto en estructura como en resultados, todos los requisitos de la normativa.

Repercusiones de un cambio de tribunal competente

9. Como muestra el análisis, algunos de los cambios estructurales más profundos de los mecanismos precontenciosos introducidos en los últimos cinco años se vieron precipitados por las decisiones tomadas por algunas organizaciones de retirarse de un tribunal y adherirse a otro. Tal vez el mayor costo asociado a un cambio de competencia lo genere la falta de preparación previa adecuada para el traslado, junto con la inversión necesaria para subsanar posibles deficiencias estructurales, colmar las lagunas creadas inadvertidamente al tratar de resolver dichas deficiencias y equipar adecuadamente a la organización y sus mecanismos para la nueva configuración. En cualquier caso, no hay que subestimar las implicaciones de un cambio de competencia.

10. **La preparación adecuada, la motivación y la implicación de todas las partes interesadas son fundamentales.** Teniendo en cuenta las diferencias entre los dos sistemas de tribunales existentes, los cambios de competencia no deben decidirse sin una preparación adecuada y oportuna. Esto incluye estudiar los requisitos asociados, considerar las implicaciones financieras, operativas e institucionales, en la medida en que sean previsible,

³ A/75/690, párr. 17 y nota 12.

⁴ Véase JIU/REP/2004/3.

⁵ Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.335/PFA/12/1, párr. 13.

y prepararse para ellas conjuntamente con todas las partes interesadas pertinentes. Es más probable que esto se logre satisfactoriamente cuando el cambio cuenta en igual medida con el máximo apoyo posible tanto de la organización como de su personal.

11. **Enseñanzas extraídas** A la hora de evaluar las implicaciones de un posible cambio de competencia, el costo es solo un factor a tener en cuenta. La inversión necesaria para adaptar el marco regulatorio de la organización a fin de lograr la compatibilidad con los requisitos de los tribunales tiene implicaciones de mayor alcance. A continuación se presentan algunas de las enseñanzas extraídas al respecto.

12. **Ajustes legislativos del marco regulatorio.** El primer ajuste inmediato que requiere el cambio de competencia de los tribunales es redirigir las apelaciones contra el resultado de los procesos internos pertinentes de un tribunal al otro en el marco regulatorio de la organización. Por lo general, un cambio de este tipo debe reflejarse en el estatuto y reglamento del personal, y en cualquier política interna del personal para incluir referencias correctas al tribunal competente y a la vía procesal. Por lo tanto, los órganos legislativos y rectores tendrían que ocuparse del asunto para efectuar los cambios regulatorios pertinentes.

13. **Material de comunicación e información para el personal.** El cambio y sus implicaciones deben comunicarse adecuadamente a todas las partes interesadas, en particular al personal. Además de difundir ampliamente los documentos revisados y ponerlos a disposición en un formato e idiomas adecuados que garanticen la máxima distribución y accesibilidad, ya sea en línea o impresos, se considera una buena práctica impartir orientación adicional en forma de sesiones informativas, reuniones de información, reuniones generales, formación específica e, idealmente, breves guías prácticas en lenguaje sencillo.

14. **Arreglos provisionales.** Con el fin de aclarar los procedimientos relativos al cambio de competencia o a la introducción de nuevos procesos en la fase precontenciosa, puede ser necesario establecer arreglos provisionales para los casos en curso que pueden seguir tramitándose con arreglo al mecanismo en vigor o que pueden transferirse a la nueva configuración. Deben articularse las condiciones para esas eventualidades, incluidos los plazos, las fechas límite y la información adicional sobre las implicaciones de esos arreglos provisionales para el personal afectado.

15. **Diferentes tribunales pueden requerir diferentes mecanismos precontenciosos.** Cuando el cambio implique pasar, por ejemplo, de un tribunal de un solo nivel o de una sola instancia, como el Tribunal Administrativo de la OIT, a una instancia de apelación, como el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, pueden ser necesarios cambios adicionales, como un proceso neutral en primera instancia, tal y como establece el Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Si ya existe un mecanismo de revisión por pares consultivo, hay dos opciones (véase más abajo) para garantizar el cumplimiento de ese requisito basadas en la jurisprudencia conexas, cada una de las cuales tiene sus propios requisitos que deben tenerse en cuenta.

16. **El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas sustituye a otras formas de procesos en primera instancia.** Si la organización decide aceptar el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (primera instancia) y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (apelación) como un conjunto, queda entendido que se suprimirán otras formas de procesos de primera instancia, como los órganos de revisión por pares. Esto se debe a que el sistema de justicia de dos niveles se concibió como sustitución del modelo original de revisión por pares y tener dos instancias administrativas de justicia interna junto con un sistema judicial de dos niveles sería excesivo e ineficaz. Tal elección tiene implicaciones adicionales, como la eliminación de la participación del personal en el proceso de justicia interna.

17. **El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas exige una evaluación interna como primera etapa.** En virtud de su Estatuto, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas exige una evaluación interna (en lugar de un examen administrativo) como primera etapa formal antes de poder apelar ante el Tribunal. La necesidad de este cambio emana de una disposición explícita del Estatuto del Tribunal (artículo 8, párrafo 1 c)), que supedita la admisibilidad de las demandas a que se haya presentado previamente la decisión a evaluación interna, cuando se requiera. Esta última adición se refiere a cuestiones que, de conformidad con los estatutos y reglamentos de la

organización de que se trate, están exentas de evaluación interna y pueden apelarse directamente ante el Tribunal. Por lo tanto, debe tomarse una decisión sobre las cuestiones que quedarían exentas de la evaluación interna en lo sucesivo, y deben introducirse las formulaciones adecuadas en los estatutos, reglamentos y políticas pertinentes para garantizar que dichas excepciones se gestionen de forma coherente y exhaustiva.

18. Coherencia de los mecanismos especializados existentes con la nueva modalidad.

El reto a la hora de concebir la configuración, el funcionamiento y el alcance de un proceso precontencioso como la evaluación interna no reside tanto en gestionar la transición desde el examen administrativo, que cumple una función muy similar, si no idéntica, sino en examinar todo el marco regulatorio de la organización para analizar, en particular, las normas y políticas preexistentes que regulan los mecanismos de recurso especializados. Esto es necesario para garantizar que las etapas de procedimiento de dichos mecanismos, que se crearon para alinearse, retroalimentarse y complementarse con el mecanismo de apelación estándar que estaba en vigor, pero indudablemente no para solaparse con él, sigan funcionando sin duplicación ni etapas de procedimiento innecesarias. Ello también implica un examen atento de las lagunas que puedan crearse con los cambios estructurales pertinentes, y que podrían requerir modalidades alternativas o complementarias para colmarlas.

19. Por último, con la decisión de utilizar el sistema judicial completo de dos niveles, que comprende el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, surge la expectativa por parte del personal de contar con servicios profesionales de representación letrada, similares a los que puede obtener el personal de la Secretaría de las Naciones Unidas y de los fondos y programas a través de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y de la Oficina del Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, de forma gratuita.

20. Además, para contrarrestar la fuerte concentración en los aspectos jurídicos en los mecanismos formales de resolución de controversias, los servicios de la Oficina del Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas se concibieron como parte esencial del conjunto de medidas judiciales. Por lo tanto, el costo total de aceptar la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas debe tener en cuenta la comisión fija anual que se cobra por los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y la Oficina del Ómbudsman y Servicios de Mediación, además de las tasas de los tribunales, que se cobran por caso.

21. Declaración sobre el cumplimiento, la no neutralidad o la adecuación de la revisión por pares. En este contexto, la declaración del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas sobre la neutralidad de los procesos de primera instancia en los organismos especializados y otras organizaciones no debe entenderse como una condena de sus mecanismos de revisión por pares como tales ni de la calidad o el carácter de sus deliberaciones. Aunque se consideran órganos imparciales que ofrecen una visión conjunta y equilibrada de los representantes del personal y de la dirección, basad en un estudio holístico de los hechos y de la normativa en el contexto cultural e institucional particulares de la organización, los órganos de revisión por pares siguen teniendo carácter consultivo. Por lo tanto, no culminan en una decisión neutral sino ejecutiva. En resumen, aunque las deliberaciones de un órgano de revisión por pares puedan satisfacer el requisito de neutralidad, el resultado del proceso, según el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, no lo hace y no puede hacerlo. Esto es así porque nunca se concibió para que fuera similar a una sentencia o fallo.

22. En estas circunstancias, la negativa del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas a ejercer su competencia de apelación respecto de organizaciones que utilizan el proceso de revisión por pares consultiva debe entenderse estrictamente en el contexto limitado de los requisitos explícitos de su Estatuto, que exigen un tipo concreto de proceso de primera instancia. Las conclusiones del Tribunal en las causas *Spinardi*, *Hefberger*, *Rolli*

y otras⁶ eran, por tanto, indicativas del cumplimiento por parte de las organizaciones, en ese momento, únicamente de las condiciones del Estatuto del Tribunal; no son conclusiones sobre la neutralidad y, menos aún, la idoneidad de la revisión por pares a efectos de justicia interna en general.

23. **Acceso a la justicia comparable, sin trabas y adecuado.** En resumen, en opinión de los Inspectores, las consideraciones primordiales al estudiar las opciones para cambiar de tribunal competente son si ese cambio está motivado por una necesidad operacional y, al mismo tiempo, si daría lugar a un acceso a la justicia comparable, sin trabas y adecuado para el personal de la organización. El costo es un factor secundario, ya que depende en una medida no desdeñable de la calidad y el cuidado en la toma de decisiones administrativas entre otros factores como el tamaño de la plantilla de la organización, que ya se tiene debidamente en cuenta en los arreglos de cálculo de costos de los tribunales competentes.

⁶ Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, con respecto a la OMI: *Spinardi* (2019-UNAT-957), *Sheffer* (2019-UNAT-949), *Dispert and Hoe* (2019-UNAT-958), *Fogarty* (2021-UNAT-1117); con respecto a la OMM: *Rolli*, (2019-UNAT-952); con respecto a la OACI: *Hefiberger* (2020-UNAT-1012); con respecto a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: *Webster* (2020-UNAT-983); con respecto al Tribunal Internacional del Derecho del Mar: *Savado* (2021-UNAT-1123).

Anexo VI

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

Informe	Efectos previstos	Naciones Unidas y sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA														
		JJE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	ITC	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	UNRWA	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Informe	Para la adopción de medidas	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>																	
	Para información	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	d		E											E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2	f															E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			
Recomendación 3	a																E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recomendación 4	f															L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 5	a		L	L			L		L	L		L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 6	a		E	E											E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 7	d			E											E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	

Leyenda:

L: Recomendación para que el órgano legislativo adopte una decisión

E: Recomendación para que la jefatura ejecutiva adopte medidas

: Recomendación que no requiere la adopción de medidas por parte de esta organización

Efectos previstos:

a: mayor transparencia y rendición de cuentas; **b:** divulgación de las buenas/mejores prácticas; **c:** mayor coordinación y cooperación; **d:** mayor coherencia y armonización; **e:** mejor control y cumplimiento; **f:** mayor eficacia; **g:** ahorro financiero considerable; **h:** mayor eficiencia; **i:** otros.

* Como se describe en ST/SGB/2015/3.