



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONSEJO

125º período de sesiones

Roma, 26-28 de noviembre de 2003

La reforma de la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas: opciones para la creación de una instancia superior de apelación (JIU/REP/2002/5)

El informe adjunto de la Dependencia Común de Inspección va precedido de las observaciones del Director General de la FAO y las de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE).

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

INFORME 2002/5 DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

“La reforma de la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas:
opciones para la creación de una instancia superior de apelación”

Observaciones del Director General de la FAO

Consideraciones generales

1. Aunque el título hace referencia a “opciones para la creación de una instancia superior de apelación”, el informe aborda efectivamente una gama más amplia de cuestiones, relativas por ejemplo a: la “independencia de todos los órganos que tienen a su cargo la administración de justicia”, la “potenciación de las funciones informales de conciliación, mediación y negociación”, la “armonización de la actividad y los procedimientos del Tribunal Administrativo de la OIT (TAOIT) y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU), con miras a la fusión de ambos tribunales”, y las “juntas mixtas de apelación, comités mixtos de disciplina y órganos similares”.

Observaciones sobre las recomendaciones

Destinatario de la Recomendación:

Jefe ejecutivo	<input checked="" type="checkbox"/>
Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
Otros (<i>especificar</i>) _____	<input type="checkbox"/>

Recomendación 1 (*cita del informe de la DCI*):

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

¿Puede la recomendación ser pertinente para la FAO? Sí: No:

Decisión y/o medidas propuestas:

Adoptada	<input checked="" type="checkbox"/>
Adoptada con modificaciones	<input type="checkbox"/>
Rechazada	<input type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas:

3. En el caso de la FAO, el órgano interno que se ocupa de los recursos interpuestos por los miembros del personal es el Comité de Apelaciones, que actúa de forma completamente independiente. Este Comité puede, por tanto, emitir un dictamen, y a menudo lo hace, poniendo en tela de juicio una postura concreta adoptada por la administración, incluso si se trata de cuestiones muy delicadas. En cuanto a la sugerencia de que se agrupen los órganos encargados de la administración de justicia, dependerá de las circunstancias prácticas de cada lugar. De esa manera, las organizaciones relativamente pequeñas ubicadas en el mismo lugar, podrían plantearse la posibilidad de agrupar sus órganos de apelación. Cabe señalar que el Comité de Apelaciones de la FAO entiende también de los recursos presentados por el personal del cuadro orgánico del Programa Mundial de Alimentos y por el personal de servicios generales con base en la Sede.

¿Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento?

Sí: No:

Destinatario de la Recomendación:	Jefe ejecutivo	<input checked="" type="checkbox"/>
	Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
	Otros (<i>especificar</i>) _____	<input type="checkbox"/>

Recomendación 2 a) (cita del informe de la DCI):

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

¿Puede la recomendación ser pertinente para la FAO? Sí: No:

Decisión y/o medidas propuestas:

Adoptada	<input type="checkbox"/>
Adoptada con modificaciones	<input checked="" type="checkbox"/>
Rechazada	<input type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas:

5. La FAO tiene mucho interés en implantar procedimientos de mediación para la solución de los desacuerdos o incluso de las controversias, aunque diferirían ligeramente de los recomendados *supra*. En primer lugar, ha elaborado una política de prevención del hostigamiento que ya ha sido examinada con los representantes del personal. Esta política prevé la creación de la figura del “asesor sobre problemas de hostigamiento”, cuya función estriba en tratar de resolver los casos de hostigamiento a través de la mediación. En segundo lugar, la Organización ha desarrollado un procedimiento de mediación de mucho más amplio alcance que se analizará con los representantes del personal. Ese procedimiento abarcaría una amplia gama de desacuerdos y controversias. Implicaría la creación de grupos de mediadores y se implantaría en la Sede y en las cuatro Oficinas Regionales fuera de Roma. Habría que prever su desplazamiento, si fuera preciso, a otros lugares de destino. Quedan por definir unos cuantos aspectos que serán objeto de debate y de adopción de decisiones, incluida la integración del procedimiento de mediación dentro del sistema efectivo de apelación y la cuestión de si debe introducirse en dicho sistema “algún grado de compulsión” que pudiera constituir una premisa fundamental de éste. En todo caso, para poder implantar de manera eficaz el procedimiento, el personal designado por la FAO debe adquirir un conocimiento adecuado de las técnicas de mediación. Por esa razón, dos funcionarios de nivel superior de la División de Recursos Humanos han asistido a un curso de formación en técnicas de mediación en un centro de gran prestigio.

¿Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento?:

Sí: No:

Destinatario de la recomendación:	Jefe ejecutivo	<input type="checkbox"/>
	Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
	Otros (<i>especificar</i>): Tribunales	<input checked="" type="checkbox"/>

Recomendación 2 b) (cita del informe de la DCI):

6. **Siguiendo el ejemplo de ciertas instancias judiciales existentes en los Estados Miembros, debería autorizarse al TAOIT y al TANU a que ejerzan facultades de mediación entre las partes. Estas facultades deberían atribuirse expresamente a esos dos**

tribunales para que, cuando lo consideren procedente, puedan acudir a la vía de la conciliación para solucionar controversias, sobre todo en aquellos casos en que no se plantee ninguna cuestión jurídica de trascendencia.

¿Puede la recomendación ser pertinente para la FAO? Sí: No:

Decisión y/o medidas propuestas:

Adoptada	<input type="checkbox"/>
Adoptada con modificaciones	<input type="checkbox"/>
Rechazada	<input checked="" type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas:

7. En cuanto al primer punto, cabe observar que, si se establece un sistema de conciliación en el seno de cada Organización no sería necesario atribuir a los Tribunales facultades de conciliación.

8. En términos generales, la FAO abriga reservas en torno a la propuesta de asignar a los tribunales funciones de conciliación, aunque sólo sea porque ello podría suscitar una serie de complicaciones prácticas y jurídicas, incluida la definición de las controversias que pudieran abordarse a través de ese procedimiento. Del análisis de la jurisprudencia de los Tribunales Administrativos se desprende también que podría ser difícil identificar qué tipo de controversia es la que podría ser resuelta mediante las funciones de conciliación desempeñadas por los tribunales, ya que una de las partes tiende a considerar que su demanda es importante. Cabe señalar que se han dado casos en el pasado en que con un procedimiento abierto ante el Tribunal de la OIT, la FAO y el demandante llegaron a un arreglo extrajudicial o al menos lo intentaron. Se trata, no obstante, de situaciones distintas del caso de un tribunal se hace cargo de funciones de conciliación.

¿Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento?:

Sí: No:

Destinatario de la Recomendación:

Jefe ejecutivo	<input type="checkbox"/>
Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
Otros (<i>especificar</i>): Órganos de las Naciones Unidas y OIT	<input checked="" type="checkbox"/>

Recomendación 3 (*cita del informe de la DCI*):

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

¿Puede la recomendación ser pertinente para la FAO?:: Sí: No:

Decisión y/o medidas propuestas:

Adoptada	<input type="checkbox"/>
Adoptada con modificaciones	<input checked="" type="checkbox"/>
Rechazada	<input type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas

10. La decisión de si debe existir un solo tribunal ha de ser tomada fundamentalmente por los órganos rectores de las organizaciones de que se trata, es decir las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, en consulta con las demás organizaciones que han

aceptado la jurisdicción de los tribunales. Al no disponer de un estudio más detenido de la justificación efectiva de esa recomendación, la FAO no puede expresar sus opiniones al respecto.

¿Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento?:

Sí: No:

Destinatario de la Recomendación:	Jefe Ejecutivo	<input checked="" type="checkbox"/>
	Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
	Otros (<i>especificar</i>):	<input type="checkbox"/>

Recomendación 4 a) (*cita del informe de la DCI*):

11. Adoptar, como principio general de actuación, la práctica de aceptar las recomendaciones elaboradas por unanimidad por esos órganos, sin perjuicio de las facultades que incumben a los jefes ejecutivos en el desempeño de sus responsabilidades administrativas.

¿Puede la recomendación ser pertinente para la FAO?: Sí: No:

Decisión y/o medidas propuestas:	Adoptada	<input type="checkbox"/>
	Adoptada con modificaciones	<input checked="" type="checkbox"/>
	Rechazada	<input type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas:

12. La recomendación 4a), en la medida en que es “sin perjuicio de las facultades que incumben a los jefes ejecutivos en el desempeño de sus responsabilidades administrativas” podría constituir efectivamente un “principio general de actuación”. Es sabido que, en algunos países, la creación de tribunales contencioso-administrativos y la aceptación de sus fallos son fruto de una evolución progresiva de las mentalidades, gracias a la cual las administraciones han aceptado seguir el asesoramiento de los órganos consultivos.

13. Sin embargo, es discutible que las recomendaciones de las juntas mixtas de apelación, aunque hayan sido tomadas por unanimidad, tengan la autoridad necesaria como para ser acatadas por la administración. En el caso de la FAO, se ha dado la situación de que en recomendaciones unánimes no se han tenido en cuenta factores fundamentales y consideraciones jurídicas esenciales. Además, ha ocurrido que recomendaciones unánimes de juntas mixtas de apelación no han sido acatadas por el Tribunal Administrativo, lo que confirma que el planteamiento adoptado por la administración que se negó a seguirlas había sido correcto. El entorno global en el que funciona una organización intergubernamental, así como sus dimensiones, puede repercutir en la capacidad de las juntas mixtas de apelación para formular recomendaciones autorizadas, aunque hayan sido tomadas por unanimidad. Además, el Director General considera que tanto la Organización como el miembro del personal de que se trate deben tener libertad para disentir de una recomendación concreta, por más que haya sido tomada por unanimidad, y para adoptar una decisión que discrepe de ésta (en el caso del personal directivo superior) o de apelar ante el tribunal de la OIT (en el caso de un miembro del personal). Una vez dicho esto, en la práctica real de la FAO se suele acatar una recomendación unánime del Comité de Apelaciones, pero tras someter a un minucioso examen la recomendación propiamente dicha y las demás consideraciones pertinentes.

¿Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento?:

Sí: No:

Destinatario de la recomendación: Jefe Ejecutivo
Órgano legislativo
Otros (*especificar*):

Recomendación 4 b) (cita del informe de la DCI):

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

¿Puede la recomendación ser pertinente para la FAO?: Sí: No:

Decisión y/o medidas propuestas: Adoptada
Adoptada con modificaciones
Rechazada

Explicación y/o medidas propuestas:

15. Siempre que se respete el carácter confidencial de los procedimientos, haciéndolo quizás extensivo al nombre de los demandantes, la Organización no tendría problemas para aplicar esta recomendación. Es menester señalar que así se hace en las Naciones Unidas.

¿Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento?:

Sí: No:

Destinatario de la Recomendación: Jefe Ejecutivo
Órgano legislativo
Otros (*especificar*):

Recomendación 4 c) (cita del informe de la DCI):

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

¿Puede la recomendación ser pertinente para la FAO?: Sí: No:

Decisión y/o medidas propuestas: Adoptada
Adoptada con modificaciones
Rechazada

Explicación y/o medidas propuestas:

17. Según la práctica de la FAO, siempre que una de las partes formula una petición en ese sentido, se celebran vistas orales. Además, si el Comité de Apelaciones, tras consultar con el Director General, decide que es necesaria la presencia de los demandantes, puede solicitar que la Organización corra con los gastos del desplazamiento.

¿Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento?:

Sí: No:

Destinatario de la Recomendación:	Jefe Ejecutivo	<input type="checkbox"/>
	Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
	Otros (<i>especificar</i>): Asamblea general de las Naciones Unidas	<input checked="" type="checkbox"/>

Recomendación 5 (*cita del informe de la DCI*):

18. La Asamblea General podría pedir a la Sexta Comisión que estudiara la conveniencia de establecer un grupo especial que se encargaría de revisar los fallos de los dos tribunales existentes o de un futuro tribunal único (...); el susodicho grupo especial tendría las características siguientes:

a) Estaría compuesto de un presidente designado por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia y de los miembros designados uno por el Presidente del TAOIT y el órgano legislativo de la Organización Internacional del Trabajo y el otro por el Presidente del TANU y el órgano legislativo de las Naciones Unidas. Las personas propuestas para formar parte de este grupo especial deberían ser juristas eminentes de reconocido prestigio internacional. La duración de su mandato no excedería la del mandato de los miembros de aquellos tribunales. Debería establecerse un procedimiento de examen previo para evitar que este grupo especial se viera inundado de peticiones infundadas.

b) Las peticiones de revisión de los fallos de los tribunales podrían fundarse en uno de los motivos siguientes: primero, que el tribunal se haya extralimitado en su jurisdicción o en su competencia; segundo, que el tribunal no haya ejercido la jurisdicción que le ha sido conferida; tercero, que el tribunal haya incurrido en error en relación con una cuestión de derecho relativa a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas; cuarto, que el tribunal haya cometido un error fundamental de procedimiento que haya impedido que se hiciera justicia; y quinto, que el tribunal se haya apartado considerablemente de su jurisprudencia.

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

¿Puede la recomendación ser pertinente para la FAO?:

Sí: No:

Decisión y/o medidas propuestas:	Adoptada	<input type="checkbox"/>
	Adoptada con modificaciones	<input type="checkbox"/>
	Rechazada	<input checked="" type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas

19. La presente recomendación suscita una serie de observaciones. En primer lugar, es preciso recordar que esta cuestión ha sido objeto de estudio en las reuniones de los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas, a raíz de una propuesta presentada por la UNESCO de crear un tribunal administrativo de segunda instancia que permita a los miembros del personal y a las organizaciones de empleadores que han reconocido la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT recurrir contra un fallo emitido por ese Tribunal (el denominado procedimiento extraordinario de apelación). Posteriormente, se formuló una propuesta un tanto similar, en virtud de la cual los Tribunales Administrativos de la OIT y de las Naciones Unidas celebrarían un período de sesiones conjunto para emitir una opinión consultiva conjunta sobre la legalidad de cualquier decisión adoptada por la Comisión Internacional de Administración

Pública Internacional, que sería vinculante para las organizaciones que forman parte del Régimen Común de las Naciones Unidas y que les hubiera sido remitida por la propia Comisión o por el jefe ejecutivo de alguna organización participante. Además, en relación con una solicitud de revisión de un fallo concreto presentada por la FAO, la Organización hizo un gran hincapié en la conveniencia de contar con un procedimiento administrativo de segunda instancia e invitó al Tribunal de la OIT a compensar la ausencia de ese procedimiento administrativo de segunda instancia mediante la interpretación del error de derecho como causa admisible para una revisión de su fallo. La FAO se implicó activamente en esas circunstancias, por lo que las observaciones específicas que figuran a continuación deben contemplarse a la luz de ese contexto.

20. En primer lugar, no existe ninguna necesidad jurídica básica en el sentido de que tenga que haber un procedimiento administrativo de segunda instancia y es menester resaltar este aspecto. Cabe señalar que, por ejemplo, en Europa sólo se reconoce el derecho a apelar contra una sentencia si se trata de un delito penal e incluso en dicho caso, ese derecho está sujeto a limitaciones. En la mencionada solicitud de revisión del fallo, tras haber consultado con prestigiosos expertos en derecho administrativo, la FAO insistió muchísimo en la conveniencia de contar con una vía de recurso excepcional contra las sentencias administrativas, mediante la cual el tribunal se reuniría en pleno (“en banc”) y accedería a examinar la forma en que había aplicado las disposiciones jurídicas pertinentes. En esa ocasión, la Organización hizo también referencia a los contactos oficiosos celebrados en 1999 entre los Asesores Jurídicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y el Presidente del Tribunal Administrativo de la OIT. En el fallo por el que desestimaba la solicitud de revisión de la Organización, el Tribunal declaró, entre otras cosas, que en las prolijas referencias a las vías de recurso del derecho administrativo francés, se omite mencionar que el Consejo de Estado (Conseil d’État) dicta sentencia directamente como tribunal de primera y última instancia en lo tocante a los recursos relativos a la situación de los funcionarios públicos nombrados por decreto del Consejo de Ministros y que sus decisiones no son susceptibles de apelación ante ningún tribunal superior”. El tribunal recordó también que si aceptara los argumentos de la FAO, estaría dando vía libre a una impugnación sistemática de sus fallos por los demandantes que no estuvieran satisfechos con la decisión del Tribunal.

21. En segundo lugar, se cree, como ocurrió con la UNESCO hace unos años, que las propuestas para establecer un procedimiento de segunda instancia. Tienen más que ver con el descontento que sienten ciertas organizaciones o demandantes en relación con fallos concretos, que con una necesidad orgánica de dicho procedimiento. En las mencionadas conversaciones con el Presidente del Tribunal Administrativo de la OIT, se formularon varias sugerencias susceptibles de mejorar el procedimiento en vigor, pero no tuvieron continuidad. De esas sugerencias, plasmadas en una carta del Asesor Jurídico de la OIT, de fecha 1º de junio de 1999, y de la correspondencia reciente con la Organización Internacional del Trabajo, se desprende que el asunto no está cerrado y que es posible seguir examinándolo. Por tanto, antes de analizar ninguna propuesta de establecimiento de un proceso extraordinario de apelación, es preciso intentar convertir esas sugerencias en realidad.

22. En tercer lugar, si bien los Asesores Jurídicos tomaron nota de que, en virtud de la parte XI de la resolución 55/258 de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada “*Administración de justicia*”, la Dependencia Común de Inspección tenía intención de proseguir su estudio de la posible necesidad de una jurisdicción superior, en consulta con todas las organizaciones interesadas, consideraron la cuestión de “un proceso extraordinario de apelación” como un caso cerrado. La FAO comparte la opinión general de que, al menos por ahora, debe darse por cerrado el proceso y estima que la creación de un procedimiento de segunda instancia no constituye una prioridad. El hecho de que existan dos tribunales con una jurisprudencia ligeramente diferente, lo que no ha puesto en peligro la unidad fundamental de la función pública internacional, no constituye de por sí necesariamente un inconveniente y puede llevar aparejados aspectos positivos, aunque sólo sea porque cada Tribunal está en condiciones de aprovechar la experiencia del otro. Además, el proceso de creación de un procedimiento de segunda instancia y, *a fortiori*, la fusión del TAOIT y TANU, entrañarán forzosamente considerables dificultades prácticas.

¿Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento?:

Sí: No:

Destinatario de la Recomendación:

Jefe Ejecutivo	<input checked="" type="checkbox"/>
Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
Otros (<i>especificar</i>) _____	<input type="checkbox"/>

Recomendación 6 (*cita del informe de la DCI*):

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

¿Puede la recomendación ser pertinente para la FAO?: Sí: No:

Decisión y/o medidas propuestas:

Adoptada	<input type="checkbox"/>
Adoptada con modificaciones	<input type="checkbox"/>
Rechazada	<input checked="" type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas:

24. La Secretaría considera que la Organización no debe contribuir a financiar ningún sistema de seguro de asistencia letrada de ese tipo para el personal, aunque sea de forma transitoria. El principio de autonomía y libertad de asociación conlleva que sea el propio personal el que deba financiar esos sistemas.

¿Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento?:

Sí: No:



Asamblea General

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

Quincuagésimo séptimo período de sesiones

Temas 119 y 123 del programa

Dependencia Común de Inspección

Administración de justicia en las Naciones Unidas

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

Nota del Secretario General

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



Resumen

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

I. Introducción

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

II. Observaciones generales

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

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

Recomendación 1:

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

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

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

Recomendación 2

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

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

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

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

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

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

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

Recomendación 3:

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

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

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

Recomendación 4:

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

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

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

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

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

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

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

Recomendación 5:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendación 6:

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

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

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL SISTEMA
DE LAS NACIONES UNIDAS: OPCIONES PARA LA CREACIÓN DE UNA
INSTANCIA SUPERIOR DE APELACIÓN

Informe preparado por

Fatih Bouayad-Agha

y

Homero L. Hernández

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas, Ginebra
Julio de 2002**

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
ABREVIATURAS		4
RESUMEN Y OBJETIVO		5
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		7
INTRODUCCIÓN.....	1 - 14	11
I. PROCEDIMIENTOS INFORMALES DE RECURSO INTERNO EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	15 - 41	13
II. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: OPCIONES PARA LA CREACIÓN DE UNA INSTANCIA SUPERIOR DE APELACIÓN.....	42 - 68	18
A. Antecedentes.....	42 - 51	18
B. Opiniones de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	52 - 66	20
C. Información resumida sobre los sistemas jurídicos nacionales de algunos Estados Miembros	67 - 68	24
<u>Anexos</u>		
A. Lista de las organizaciones internacionales que reconocen la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT).....		34
B. Lista de organizaciones que reconocen la jurisdicción del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU).....		36

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CEPA	Comisión Económica para África
CMD	Comité Mixto de Disciplina
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
JMA	Junta Mixta de Apelación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUW	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TANU	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas
TAOIT	Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN Y OBJETIVO

OBJETIVO

Examinar, en el contexto de la reforma de la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas, la posibilidad de establecer una instancia superior de apelación contra las decisiones vinculantes de las dos principales jurisdicciones administrativas internacionales, esto es, el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT) y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU), en consulta con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados Miembros.

En el curso de la preparación de su informe titulado "Administración de justicia en las Naciones Unidas" (A/55/57) los Inspectores examinaron los distintos sistemas de administración de justicia existentes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Tras evaluar la información de que disponían, los Inspectores llegaron a la conclusión de que la cuestión tenía que ser estudiada más a fondo globalmente, desde el punto de vista de todo el sistema, particularmente en lo que se refería a las instancias superiores de apelación contra las decisiones de los órganos judiciales y cuasi judiciales inferiores. La Asamblea General, en la parte XI de su resolución 55/258 de 14 de junio de 2001, "[Tomó] nota de la intención de la Dependencia Común de Inspección de seguir estudiando la posible necesidad de una jurisdicción superior, en consulta con todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta los sistemas jurídicos nacionales de los Estados Miembros de las Naciones Unidas...".

El primer aspecto importante que establecieron los Inspectores cuando prepararon tanto su informe anterior como el presente informe fue la necesidad de potenciar las instancias informales de conciliación, mediación y negociación antes de acudir a los procedimientos formales.

El segundo aspecto importante que trataron fue la creación de una instancia superior de apelación contra las decisiones de los tribunales administrativos. Los Inspectores no hicieron ninguna recomendación con respecto a las Naciones Unidas exclusivamente, sino que decidieron examinar, en consulta con todas las organizaciones, la conveniencia de establecer para todo el sistema de las Naciones Unidas una instancia superior que tuviera competencia para conocer de un número limitado de asuntos claramente definidos.

El tercer aspecto importante que trataron fue la necesidad de contar con un sistema adecuado de asesoramiento jurídico y representación para el personal, que a este respecto se encuentra en desventaja con respecto a la Administración, pues ésta puede contar con el apoyo de los servicios jurídicos y administrativos de las distintas organizaciones.

Hasta el momento los Inspectores han evitado, en su examen de la administración de justicia, entrar a discutir cuestiones de derechos sustantivos. Han preferido en cambio examinar todos los aspectos del procedimiento tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Sin embargo, en el curso de su investigación los Inspectores han detectado importantes lagunas legales de fondo y de procedimiento de las que pueden valerse las organizaciones para eludir las peores consecuencias de las decisiones erróneas que toman funcionarios suyos.

En consecuencia, en este informe se proponen medidas que tienen por objeto garantizar que la administración interna de justicia de las organizaciones internacionales ofrezca a los funcionarios y a la Administración vías de recurso análogas a las que tendrían a su disposición en las jurisdicciones nacionales, en las que todo funcionario público tiene derecho a oponerse a una decisión administrativa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Independencia de la administración de justicia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

En su informe anterior sobre este tema titulado "La administración de justicia en las Naciones Unidas" (A/55/57) los Inspectores propusieron la creación, en las Naciones Unidas, de una Oficina de Solución de Controversias y Administración de Justicia que estaría compuesta por la secretaría del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU), la Oficina del Mediador y las secretarías de la Junta Mixta de Apelación (JMA) y del Comité Mixto de Disciplina (JMD). Además los Inspectores señalaron que, mientras la secretaría del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT) era independiente de los servicios jurídicos y administrativos de la organización, en cambio la secretaría del TANU dependía de la Oficina de Asuntos Jurídicos.

Recomendación 1:

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

Potenciación de las funciones informales de conciliación, mediación y negociación

Aunque existen en varias organizaciones órganos consultivos internos, por ejemplo las juntas mixtas de apelación, que median entre las partes en cualquier fase del procedimiento, formal o informalmente, los Inspectores han llegado a la conclusión de que esos órganos consultivos no siempre han resultado todo lo eficaces que podrían haberlo sido en evitar los litigios. Además, opinan que el TAOIT y el TANU deberían tener unas facultades de mediación más formales y explícitas que contribuyesen a aliviar la congestión en las instancias jurisdiccionales inferiores. Obviamente, estas facultades serían absolutamente discrecionales, y las decisiones que tomasen los tribunales de ejercer tales funciones no serían apelables.

Recomendación 2:

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

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

Armonización de la actividad y los procedimientos del TAOIT y el TANU con miras a la fusión de ambos tribunales

Los Inspectores consideran que los estatutos y reglamentos y los procedimientos de trabajo del TAOIT y el TANU difieren en una serie de aspectos importantes, sobre todo en lo que se refiere a la selección de los miembros de los dos tribunales, su competencia, su jurisdicción y su jurisprudencia. La armonización de estos aspectos divergentes allanaría el camino a una posible fusión de los dos tribunales.

Recomendación 3:

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

Juntas mixtas de apelación, comités mixtos de disciplina y órganos similares

Los Inspectores creen que se debería reconocer en mayor medida el importante papel que desempeñan los órganos consultivos internos tales como las juntas mixtas de apelación, los comités mixtos de disciplina y otros órganos en ayudar a los jefes ejecutivos de las organizaciones a solucionar las controversias entre el personal y la Administración, sobre todo en lo que se refiere al esclarecimiento de los hechos, la identificación de los principales puntos litigiosos y la formulación de recomendaciones. Con este fin, los jefes ejecutivos de las organizaciones deberían aplicar las medidas siguientes.

Recomendación 4:

- a) **Adoptar, como principio general de actuación, la práctica de aceptar las recomendaciones elaboradas por unanimidad por esos órganos, sin perjuicio de las facultades que incumben a los jefes ejecutivos en el desempeño de sus responsabilidades administrativas;**

- b) Publicar informes anuales que incluyan información resumida sobre el número y naturaleza de los asuntos sometidos a las juntas mixtas de apelación, los comités mixtos de disciplina y otros órganos consultivos similares, así como estadísticas generales sobre la resolución de esos asuntos; debería asegurarse la confidencialidad de las actuaciones de todos esos órganos;**
- c) Estudiar debidamente la posibilidad de celebrar vistas orales ante todos los órganos de apelación cuando tales vistas puedan contribuir a la solución de las controversias y acelerar la resolución de los asuntos.**

Opciones para la creación de una instancia superior de apelación

Los Inspectores opinan que la supresión de la posibilidad de interponer un recurso contra las decisiones del TANU ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha tenido el efecto, quizá no buscado, de eliminar la única vía de reparación que existía contra posibles errores en las decisiones del Tribunal. En efecto, la Corte desempeñó un importante papel durante un cierto número de años en asuntos relacionados con las organizaciones internacionales y sus funcionarios. Las peticiones de revisión de los fallos del TANU por la Corte se presentaban a un órgano especial conocido con el nombre de Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos del Tribunal Administrativo. Este Comité se suprimió en 1995, pero los motivos que justificaron su creación siguen siendo válidos y no han perdido actualidad.

Recomendación 5:

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

- a) Estaría compuesto de un presidente designado por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia y de dos miembros designados uno por el Presidente del TAOIT y el órgano legislativo de la Organización Internacional del Trabajo y el otro por el Presidente del TANU y el órgano legislativo de las Naciones Unidas. Las personas propuestas para formar parte de este grupo especial deberían ser juristas eminentes de reconocido prestigio internacional. La duración de su mandato no excedería la del mandato de los miembros de aquellos tribunales. Debería establecerse un procedimiento de examen previo para evitar que este grupo especial se viera inundado de peticiones infundadas;**
- b) Las peticiones de revisión de los fallos de los tribunales podrían fundarse en uno de los motivos siguientes: primero, que el tribunal se haya extralimitado en su jurisdicción o en su competencia; segundo, que el tribunal no haya ejercido la jurisdicción que le ha sido conferida; tercero, que el tribunal haya incurrido en error en relación con una cuestión de derecho relativa a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas; cuarto, que el tribunal haya cometido un error fundamental de**

procedimiento que haya impedido que se hiciera justicia; y quinto, que el tribunal se haya apartado considerablemente de su jurisprudencia;

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

Asesoramiento jurídico y representación de los funcionarios

Los Inspectores proponen que las organizaciones garanticen el acceso más amplio posible de los funcionarios a la administración de justicia, así como la igualdad entre las partes en los procedimientos contradictorios incoados ante los órganos consultivos y judiciales internos.

Recomendación 6:

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

INTRODUCCIÓN

1. A lo largo de su investigación, los Inspectores han observado que, pese a sus características específicas, todas las administraciones internacionales de las Naciones Unidas se enfrentan con problemas análogos cuando se suscitan controversias en sus relaciones con el personal.
2. Todas las organizaciones internacionales reconocen -es éste un punto que tienen en común- que las controversias administrativas con su personal deben ser tramitadas de manera legal y transparente mejorando -objetivo que comparten- las normas y procedimientos actuales para llegar a una situación que todos consideren satisfactoria.
3. Este objetivo compartido responde directamente a una doble preocupación: en primer lugar, mitigar el desconcierto que a los jefes de administraciones internacionales les suscita en ocasiones los fallos por los que se otorgan a los demandantes una indemnización que, a su juicio, es excesivamente generosa; y, en segundo lugar, paliar la frustración de algunos funcionarios que piensan que se han desatendido sus derechos en otros fallos.
4. En todo caso, y cualquiera que sea la irritación que sientan o las esperanzas que abriguen las diversas partes interesadas, los Inspectores consideran que los esfuerzos por armonizar, cuando no unificar efectivamente, las normas y procedimientos que rigen las relaciones entre empleadores y personal en toda la administración internacional constituyen una política muy recomendable. En su opinión, dicho objetivo supone un mejor proyecto para la función pública internacional en su conjunto y responde a las modernas exigencias de un "buen gobierno". En el presente informe se trata de abordar esa preocupación.
5. Cuando se suscita una controversia entre un empleador y un funcionario de las organizaciones internacionales, la primera medida en la mayoría de los órganos de las Naciones Unidas suele ser tratar de llegar a una solución convenida. Sin embargo, los medios utilizados para ello varían de una organización a otra. Algunas organizaciones -por ejemplo, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)- no han establecido nunca un procedimiento jurídico propiamente dicho, limitándose a "negociar" con el reclamante si así lo deciden, pero sin la obligación de hacerlo. Otras organizaciones -la mayoría, de hecho- son claramente partidarias de la conciliación y la mediación. Han incluso institucionalizado esta primera fase de tratar de llegar a una solución convenida creando cargos tales como mediadores o defensores.
6. En opinión de los Inspectores, esta primera fase de tramitación de las controversias con el personal debería ser enfocada con la mayor atención y cuidado posibles. Pese a la utilidad que pueda tener, las partes en la controversia suelen prestar muy poca atención a esta primera fase del procedimiento en sus prisas por llegar a la fase judicial propiamente dicha, aunque, si se enfoca adecuadamente, la búsqueda de una solución convenida permite amplias posibilidades de llegar con rapidez a una solución definitiva de la controversia.
7. Lo primero que todas las organizaciones de las Naciones Unidas deben hacer es establecer, en forma básicamente análoga, etapas judicialmente definidas durante las cuales ha de tratarse de llegar a una solución interna. Estas primeras etapas de conciliación y mediación no deben, en el futuro, ser consideradas por cualquiera de las partes como simples formalidades administrativas que hay que quitarse de encima rápidamente para poder presentar el caso ante el tribunal

administrativo competente. Hay que reflexionar con detenimiento sobre la manera en que la etapa preliminar conduce, judicialmente, a la litigación, a fin de que los esfuerzos por llegar a una solución convenida sean lo más meticolosos posible. Por último, ambas partes deben abordar esta fase inicial positivamente, como si ofreciera la última oportunidad posible de llegar a una solución. Lejos de parecer una formalidad inútil por la que hay que pasar lo más rápidamente posible, la conciliación y la mediación pueden mostrar su valía y prestar grandes servicios, ahorrando tiempo y dinero y aliviando la carga ulterior de los órganos judiciales. Si se hace obligatoria esta fase inicial en todas las organizaciones, al tiempo que se mantienen las ventajas de la flexibilidad operacional en aras de un resultado fructífero, los inspectores piensan que será considerada como el equivalente de un primer nivel de "audiencia judicial" (no contenciosa), que haría casi superflua la discutida presentación de apelaciones contra las decisiones de los tribunales administrativos.

8. Dada la posible utilidad de esta fase no contenciosa, son muy recomendables las iniciativas apropiadas de todas las organizaciones internacionales consideradas por facilitar en general esos procedimientos de recurso interno y armonizarlos, sin descuidar la manera en que entroncan con las fases ulteriores del procedimiento.

9. Una característica notable de los procedimientos de recurso interno es su diversidad. En algunas administraciones internacionales no existen en absoluto, mientras que en otras se limitan a una vaga conciliación o mediación no muy bien definida, y en otras revisten la forma de juntas mixtas de apelación, que no están autorizadas por sí mismas a adoptar decisiones, sino que sólo pueden formular recomendaciones respecto de las cuales los jefes de la administración, que en ocasiones se encuentran en una situación incómoda, deben adoptar la decisión definitiva. Estos procedimientos tienen que replantearse en su totalidad.

10. Si se soluciona a satisfacción de todos los interesados en un procedimiento interno no contencioso, la controversia entre un funcionario internacional y sus superiores jerárquicos no tendría ya que someterse al Tribunal Administrativo de la OIT o el de las Naciones Unidas. Esto sería una buena cosa no sólo para estos tribunales, que tendrían un poco más de latitud para ocuparse de la ingente cantidad de asuntos presentados ante ellos, sino también para la buena marcha de las administraciones internacionales, que se ve en ocasiones obstaculizada por una serie de casos desagradables que envenenan las relaciones entre la organización y su personal.

11. Además, debe recordarse que en ninguna parte de la función pública internacional hay un segundo nivel de autoridad judicial al que se pueda recurrir contra lo que se considere una decisión injustificada, pese a que la función pública internacional se ha modelado según las administraciones públicas nacionales, en las que suele reconocerse la posibilidad de una segunda instancia. Esto es tanto más lamentable cuanto que el recurso al tribunal administrativo no va precedido, como se ha observado anteriormente, de intentos concienzudos e institucionalizados por llegar a una solución convenida. Los Inspectores consideran que debe subsanarse la falta de un segundo nivel de autoridad judicial, en la inteligencia de que la disponibilidad universal de un sistema de solución convenida aliviaría probablemente la carga que recae en ambos niveles de autoridad.

12. La cuestión de la apelación de las decisiones de los tribunales administrativos de las Naciones Unidas se ha planteado de vez en cuando sin recibir una respuesta coherente. Un principio claro debe siempre informar los intentos de establecer un segundo nivel de autoridad judicial: debe hacerse toda clase de esfuerzos para no crear procedimientos que sean manifiestamente largos, engorrosos y costosos. Los Inspectores tienen presentes las advertencias de los asesores jurídicos de varias organizaciones contra un sistema de apelaciones que "crearía más cargas burocráticas" y que "el costo de establecer un mecanismo de apelación sería exorbitante teniendo en cuenta el limitado número de casos de que tendría que ocuparse".

13. Estas puntualizaciones son válidas, y a los Inspectores les mueve, como siempre, la preocupación de no obligar a las administraciones internacionales a encerrarse en una rutina estéril ni asumir unos gastos excesivos como los que siempre están tratando de combatir. Sin embargo, señalan que, si los primeros esfuerzos por llegar a soluciones convenidas se organizaran de manera que tuvieran el máximo efecto, se reduciría en general la carga en ambas instancias de la autoridad judicial. En particular, el nivel superior serviría más a la causa de la justicia por su simple existencia o en su calidad de símbolo que por una labor constante y a un costo elevado, ya que no tendría que funcionar muy a menudo. No hay, pues, motivos para no prever una segunda instancia de autoridad judicial: esto no haría sino mejorar la imagen de las Naciones Unidas, pues, por el momento, el prestigio del sistema no es, desgraciadamente, elevado y, con razón o sin ella, se considera que la Organización se desentiende en gran parte de un proceso con las debidas garantías y carece de un sistema rápido y equitativo de justicia.

14. En cualquier caso, las siguientes sugerencias de los Inspectores parten de un cuidadoso examen tras su investigación y no pretenden desestabilizar en modo alguno a los dos tribunales administrativos. Los Inspectores aplauden la función desempeñada por los tribunales en el sostenimiento de la independencia y seguridad de las organizaciones internacionales y de su personal.

I. PROCEDIMIENTOS INFORMALES DE RECURSO INTERNO EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

15. En las ideas modernas sobre la gestión se hace hincapié en el desarrollo de capacidades de negociación por parte del personal a todos los niveles. También se fomenta en gran manera la utilización de medios informales, como la conciliación, la mediación y la negociación para solucionar controversias entre el personal y la dirección. Las ventajas evidentes de estos medios son que impiden la formalización de los casos mediante el recurso a la apelación interna e instancias superiores, lo que tiende a ser largo, costoso y, a menudo, poco satisfactorio, ya que puede agravar las diferencias entre el personal y la dirección, en lugar de eliminarlas. Además, en los procedimientos oficiosos no se trata de determinar quién está en lo cierto y quién no; de hecho, esos procedimientos son más eficaces cuando no atribuyen culpas. Muchos problemas, gran parte de los cuales resultan de las relaciones interpersonales, pueden resolverse sin acudir a litigación.

16. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconocen casi universalmente estas ventajas. La mayoría de ellas han establecido sistemas u órganos a jornada completa o parcial para resolver conflictos antes de que se formalicen éstos. Convendría que todas las organizaciones tendieran a resolver los conflictos por conducto de la mediación, conciliación y

negociación, reforzando los procedimientos officiosos y reduciendo considerablemente el número de controversias presentadas a órganos de apelación. Deberían poderse utilizar procedimientos informales durante todas las fases de una controversia, incluso a nivel de apelación interna y de tribunal.

17. Sin embargo, los procedimientos informales sólo pueden ser eficaces si las personas u órganos encargados de la solución informal de las controversias gozan de la plena confianza de la administración y del personal y cuentan con los poderes necesarios para avanzar rápidamente y hacer recomendaciones oportunas y concretas. Los procedimientos informales no deberían consumir un tiempo considerable ni eludir plazos estipulados, sino resolver los conflictos rápidamente. Además, los administradores deberían tener la autoridad necesaria para negociar o alcanzar transacciones, incluida la autoridad para efectuar desembolsos, como pagos graciables o equitativos, con miras a resolver conflictos y evitar litigación. Deberían examinarse las normas actualmente vigentes para cerciorarse de que permiten esos pagos.

18. En muchas organizaciones existen mecanismos para resolver las controversias informalmente. Por ejemplo, en la Secretaría de las Naciones Unidas esos mecanismos consisten actualmente en el órgano establecido en 1977 en la Sede de las Naciones Unidas, en cumplimiento de la resolución 31/26 de la Asamblea General, con el nombre de Grupo de Investigación de Denuncias de Trato Discriminatorio. Posteriormente se establecieron otros grupos en los principales lugares de destino. En 1983 se les cambió el nombre por el de Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones.

19. Lamentablemente, cuando los Inspectores se reunieron con miembros del Grupo de Nueva York durante la preparación de su anterior informe, dichos miembros no ocultaron su desaliento. Los Inspectores consideraron que debería sustituirse el Grupo por una institución más dinámica y, en consecuencia, propusieron la creación de una función de mediador a tiempo completo. Tras una propuesta en este sentido formulada por el Secretario General, la Asamblea General, en su resolución 55/258, acogió con satisfacción la intención del Secretario General y se ha nombrado recientemente un Mediador con categoría de Subsecretario General.

20. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha establecido también un procedimiento informal de quejas y un sistema de mediación destinado a fomentar un medio laboral armonioso y productivo, cuyo objetivo inmediato es la conciliación entre funcionarios, entre funcionarios y supervisores y entre funcionarios y la administración, tratando de encontrar soluciones mutuamente aceptables por medios officiosos. Los mediadores son elegidos por un período de dos años, bien por consenso o por votación.

21. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene un Grupo de Mediación al que también puede acudir el personal del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Los miembros del Grupo, a uno de los cuales se le designa Coordinador, suelen ser nombrados por un período de dos años. El Coordinador propone nuevos miembros a los representantes del personal, quienes a su vez recomiendan su nombramiento en consulta con las administraciones del PNUD y del FNUAP. Los miembros del Grupo se ocupan de muchas cuestiones, entre ellas asuntos de personal, conflictos de personalidad, reclamaciones en general y acoso sexual y de otra índole. No intervienen en los asuntos tramitados con arreglo a otros procedimientos, tales como los asuntos "colectivos", de que se ocupan los representantes del

personal, las impugnaciones de informes de evaluación de la actuación profesional o las cuestiones relativas a los ascensos.

22. Con el fin de resolver las quejas sin recurrir a la litigación formal, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ofrece a su personal un mecanismo facultativo de conciliación que, sin embargo, no llega a ser un auténtico procedimiento de mediación. La FAO ha establecido también procedimientos para ocuparse de las denuncias de acoso sexual. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) no dispone de métodos informales de solución de conflictos, pero ha establecido procedimientos para ocuparse de casos de acoso sexual, abuso de autoridad y casos semejantes. En una reunión con los Inspectores, los representantes del personal de la FAO/PMA dijeron que los directores de la FAO/PMA no están obligados a seguir procedimientos de conciliación. También subrayaron que rara vez se tiene a los directores por responsables de sus acciones. Ante la falta de un auténtico procedimiento de solución de conflictos, especialmente en el caso del personal sobre el terreno, los funcionarios se ven obligados a recurrir a órganos de apelación y, en fase ulterior, al Tribunal Administrativo de la OIT.

23. En el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) existe una amplia gama de mecanismos de mediación y conciliación. En la primera fase, oficiales de personal tratan de resolver los conflictos entre los funcionarios y los supervisores. Asesores del personal pueden ocuparse de problemas personales, como cuestiones familiares, financieras, de uso indebido de sustancias y otro tipo de cuestiones. Los funcionarios que necesitan asistencia para superar dificultades resultantes de la residencia en Viena pueden recurrir a SOS Colegas, que es un grupo voluntario de funcionarios. Los conflictos que podrían conducir a apelaciones pueden ser remitidos a cualquier miembro de un grupo de 5 ó 6 mediadores. Este sistema es muy eficiente para resolver problemas de manera informal y reduce considerablemente el número de apelaciones formales. Además, en el proceso de apelación continúa haciéndose uso de la mediación y la conciliación.

24. No hay actualmente ningún mecanismo en la Organización Marítima Internacional (OMI) del tipo de mediador o defensor. Hace un decenio había mediadores elegidos por el personal, pero, al parecer, se utilizaban poco y eran ineficaces. El tamaño de la organización, que consta en conjunto de unos 300 funcionarios, facilita el conocimiento directo con el personal y un conocimiento de primera mano de los problemas y dificultades individuales y colectivos. Por otra parte, los representantes del personal de la OMI manifestaron que la falta de un mecanismo de conciliación y mediación suponía un obstáculo en las relaciones entre la administración y el personal.

25. Tras las discusiones mantenidas por los Inspectores con las divisiones administrativa y jurídica de la OMI, se ha propuesto que se sustituya el mecanismo mixto de apelación, que se considera en gran parte ineficaz, por un defensor o mediador a jornada completa que goce de la confianza del Secretario General y del personal. El mediador examinaría una controversia y haría recomendaciones al Secretario General, quién tendría la opción de rechazarla. Sin embargo, en este caso, el apelante tendría el derecho de recurrir al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Los Inspectores consideran que se trata de una opción válida para una organización pequeña como la OMI, que evitaría largas demoras de procedimiento ante los órganos internos de apelación.

26. Varios funcionarios jubilados de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sirven de mediadores, con la función principal de tratar de resolver oficiosamente los conflictos entre el personal y los directores. Desgraciadamente, aunque los mediadores han tenido libre acceso a los Directores Generales a lo largo de los años, no han podido realizar con eficacia sus funciones sin recurrir constantemente a ellos.

27. En las reuniones mantenidas con los Inspectores, el Presidente del *Consejo de Apelación* de la UNESCO consideró que los procedimientos en que intervenían la administración y el personal no debían ser exclusivamente contradictorios y que una mediación y conciliación oficiosas serían muy útiles para la solución de controversias. Sin embargo, un mediador no podría sustituir al *Consejo*, ya que el mediador no podría emitir opiniones judiciales, sino tan sólo tratar de resolver una controversia por medios oficiosos.

28. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) tiene cinco mediadores elegidos conjuntamente por la administración y el personal. Su objeto es evitar la litigación en una fase temprana. Entre los mediadores pueden figurar personal del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales.

29. Desde su creación a comienzos del decenio de 1980, la función de defensor en la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha pasado de ser un empleo a media jornada a un empleo a jornada completa. El personal elige al defensor de una lista preparada por el Director General. Además, la OMS ha formulado definitivamente una política para ocuparse del acoso sexual y de otras formas de acoso.

30. Tal vez el sistema más avanzado de solución de controversias sea el "Convenio colectivo sobre un procedimiento de solución de reclamaciones" concertado entre la Oficina Internacional del Trabajo y el Sindicato de la OIT el 13 de septiembre de 2000. Entre las características más importantes del convenio figura el reconocimiento por ambas partes -la OIT y el Sindicato- de que "en virtud de las normas del derecho natural, nadie puede ser juez en causa propia y que las partes tienen el derecho de ser escuchadas". Las Partes reconocen también "la conveniencia de que toda reclamación se resuelva con la mayor rapidez posible y en el nivel más cercano a aquel en que se originó", así como la necesidad de elaborar y aplicar estrategias encaminadas a evitar las reclamaciones. Además, "debería hacerse hincapié en la adopción de medidas destinadas a eliminar toda forma de acoso". Asimismo, la Oficina reconoce "que el Sindicato del Personal tiene el cometido de representar a cualquier miembro del personal que se lo solicite en relación a las materias objeto del presente Convenio".

31. El Convenio prevé el nombramiento de un Defensor del Personal. Este ha de ser una persona de competencias idóneas designada de común acuerdo por la OIT y el Sindicato y ajena a la Oficina. El Defensor es competente para ocuparse de todas las reclamaciones, definidas como desacuerdos sobre cualquier cuestión relativa al trabajo o empleo de los miembros del personal. Las únicas excepciones son materias previstas en otro procedimiento, como las relativas a cuestiones de disciplina, clasificación de puestos y selección o evaluación del rendimiento. El Defensor del Personal cuenta con la asistencia de facilitadores de la solución de reclamaciones nombrados conjuntamente por la OIT y el Sindicato.

32. En una primera fase, los funcionarios pueden servirse del proceso de solución mediante el diálogo, que entraña reuniones entre el superior jerárquico competente y el funcionario interesado, con la opción de recibir la asistencia de facilitadores y del Defensor del Personal o de ambos. Tras la entrevista, el funcionario puede optar por continuar el caso ante el Defensor del Personal o el Comité Paritario. El Defensor del Personal tiene plenos poderes para tratar de llegar a una solución de las reclamaciones. Entre los elementos de este procedimiento figuran una reunión de todas las partes interesadas y la presentación de un informe al superior jerárquico por el Defensor del Personal. Si la reclamación no se resuelve con el procedimiento oficioso, el funcionario puede acudir al proceso de solución mediante pronunciamiento.

33. Durante los viajes realizados en misión en el contexto de otros informes, los Inspectores aprovecharon la oportunidad para familiarizarse con las condiciones en lugares de destino distintos de la Sede, a saber, Nairobi y Addis Abeba.

34. En ese momento, es decir, antes del reciente nombramiento del Mediador en la Sede, funcionaban en la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN) un Grupo sobre Discriminación y un Mediador. Durante las reuniones con los miembros del Grupo de la ONUN, los Inspectores fueron informados de que la presentación de quejas oficiales contra los supervisores iba en contra de las ideas imperantes en la región y que el personal de la ONUN prefería con mucho llegar a una avenencia. Como resultado de ello, las funciones del Grupo son fundamentales para resolver muchas de las controversias cotidianas.

35. Los miembros del Grupo consideraban que sería útil que se crease una función de mediador en la Sede para la Secretaría en su conjunto, ya que dicha institución garantizaría la aplicación de las mismas normas en todas las organizaciones. Sin embargo, convendría garantizar que se respetaran también y se tomaran en cuenta las normas de Nairobi, que se basaban en consideraciones culturales específicas. En opinión de los miembros del Grupo de la ONUN, sería posible que el Grupo y el Mediador trabajasen conjuntamente.

36. Es interesante observar que, en el curso de otras reuniones, los representantes del personal acogieron también con satisfacción la creación de un mediador independiente de alto nivel. En su opinión, no se disponía actualmente de un cause adecuado para que los funcionarios expresaran sus quejas en cuanto individuos y tampoco había garantías de protección para los funcionarios que presentaban quejas, ni seguridades de que no serían posteriormente objeto de represalias.

37. El Grupo enfoca las controversias de manera oficioso y flexible. Como primera medida, remite las quejas recibidas a la administración para que ésta haga observaciones, antes de intervenir entre las partes. El problema principal es que el procedimiento es muy lento, cuando lo ideal sería que la rapidez fuera fundamental. Además, mientras que los miembros del Grupo consideran que han concluido su labor cuando formulan una recomendación, los funcionarios piensan que el proceso no se ha terminado hasta que haya habido una reacción a la recomendación.

38. La principal función del Mediador de la ONUN es la de mediar y tratar de lograr una reconciliación entre las partes antes de que se formalice una queja ante la Junta Mixta de Apelación. Durante su visita a Nairobi, se informó a los Inspectores de que la oficina del Mediador de la ONUN tramitaba unos 1.000 casos de mediación al año.

39. El Mediador expresó su firme apoyo a las conclusiones y recomendaciones contenidas en el anterior informe de la DCI sobre la administración de justicia, especialmente en lo referente a la creación de una función de mediador de alto nivel y el establecimiento de una oficina independiente para la administración de justicia. Se consideró muy apropiado el período de cinco años sugerido para el mandato del mediador. Él mismo había prestado servicios en tal concepto durante más de siete años, período que consideraba demasiado largo. Evidentemente, el nombramiento de un mediador de alto nivel entrañaría la abolición de los cargos locales de mediador, incluido el suyo.

40. En la ONUN hay otras opciones para la solución oficiosa de controversias. En efecto, el reglamento y directrices de la Junta Mixta de Apelación atribuyen a su Presidente la función de designar oficiales de conciliación elegidos entre la Junta para celebrar un procedimiento de conciliación, si así se solicita con arreglo al artículo 111.1 b) del Reglamento de Personal. Los miembros de la Junta han sugerido que en los lugares de destino donde el número de posibles casos no justifique la creación de un Mediador y de una Junta Mixta de Apelación debe estudiarse la posibilidad de hacer extensivo el mandato de la Junta y de sus miembros, ya sea individual o colectivamente, para celebrar procedimientos conciliatorios de carácter informal, con el asesoramiento jurídico de la secretaría de la Junta, antes de que se presenten apelaciones oficiales.

41. En contraste con la ONUN, la Comisión Económica para África (CEPA) ha establecido pocas instituciones para resolver las controversias entre el personal y la administración. Los funcionarios pueden dirigirse a un grupo de reclamaciones, que, sin embargo, no se considera que sea especialmente eficaz, o tratar de obtener el asesoramiento de un Consejero Residente pro bono publico, un funcionario jubilado que asesora a parte del personal. Se deja en gran medida a la administración de la CEPA que trate de resolver los conflictos entre el personal y la administración cuando se señalan a su atención. La CEPA ha nombrado recientemente un Asesor del Personal que se encarga de limitar los problemas en una fase temprana, reuniendo a personas que no pueden ver más allá de sus propios intereses, haciéndoles comprender el marco más general y, sobre esta base, tratar de resolver el conflicto. Sin embargo, si la administración no puede resolver un problema de manera satisfactoria para el funcionario, éste puede solicitar la asistencia del Sindicato del Personal. Se dijo a los Inspectores que, evidentemente, la administración preferiría que el personal le sometiese sus problemas en lugar de hacerlo al Sindicato del Personal, aunque, en la práctica, el Sindicato no apoya todas las reclamaciones de los funcionarios, sino que informa a éstos cuando no están en su derecho.

II. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: OPCIONES PARA LA CREACIÓN DE UNA INSTANCIA SUPERIOR DE APELACIÓN

A. Antecedentes

42. Como se ha podido ver en el capítulo anterior, la primera fase del procedimiento interno de apelación contra una decisión administrativa suele consistir en la presentación de una petición al jefe ejecutivo de una organización para que modifique una decisión tomada en nombre de esta última. La segunda fase es la presentación de un recurso de apelación ante uno de los dos tribunales administrativos del sistema: el Tribunal Administrativo de la Organización

Internacional del Trabajo (TAOIT) y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU). (En los anexos A y B se dan, respectivamente, las listas de las organizaciones que reconocen la jurisdicción de los dos tribunales.)

43. El antecesor de los tribunales actuales, el Tribunal Administrativo de la Sociedad de Naciones, creado en 1927, no contaba con ningún procedimiento de revisión o apelación. Asimismo, el párrafo 1 del artículo VI del Estatuto del TAOIT, tribunal que sucedió al Tribunal Administrativo de la Sociedad de Naciones en 1946, establece claramente que "sus fallos serán definitivos y sin apelación".

44. No obstante, el párrafo 1 del artículo XII del anexo del Estatuto, que se aplica a las organizaciones internacionales que pueden reconocer la competencia del TAOIT, dice lo siguiente:

"Cuando el consejo ejecutivo de una organización internacional que haya hecho la declaración prevista en el párrafo 5 del artículo II del Estatuto del Tribunal impugnare una decisión del Tribunal en la que éste afirme su competencia o considerare que una decisión del mismo Tribunal está viciada por un error esencial en el procedimiento seguido, la cuestión de la validez de la decisión dictada por el Tribunal será sometida por dicho consejo ejecutivo a la Corte Internacional de Justicia para que ésta emita una opinión consultiva."

45. El Estatuto del TANU, aunque éste se creó después del TAOIT en 1949, no contenía inicialmente ninguna disposición equivalente a la del artículo XII del Estatuto del TAOIT. En 1955 la Corte Internacional de Justicia hizo saber a la Asamblea General de las Naciones Unidas que, al no existir tal disposición, no había ningún motivo posible para negarse a aplicar los fallos del TANU ni tampoco ningún procedimiento para recurrirlos o revisarlos. Tras recibir esta opinión, la Asamblea añadió al Estatuto del TANU el artículo 11, basado en el precedente del TAOIT.

46. Al mismo tiempo, la Asamblea introdujo dos innovaciones: conforme a la primera, los recurrentes podían también iniciar el procedimiento de revisión conjuntamente con los Estados y los jefes ejecutivos (quienes de hecho son los únicos facultados para hacerlo según un procedimiento análogo al del TAOIT, ya que sólo ellos tienen acceso a los consejos ejecutivos de las organizaciones); y, en virtud de la segunda, se ampliaron los motivos para solicitar la revisión agregándoles dos motivos más: el no ejercicio de su jurisdicción por el Tribunal y la comisión por éste de un error de derecho concerniente a alguna disposición de la Carta.

47. Por último, como en las Naciones Unidas no existía un órgano equivalente a los "consejos ejecutivos" de los organismos especializados, la Asamblea atribuyó la competencia para solicitar opiniones consultivas sobre fallos del TANU a un Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos del Tribunal Administrativo. Este órgano, según se exponía resumidamente en el anterior informe de la DCI (A/55/57), estaba "compuesto de los Estados Miembros cuyos representantes han prestado servicio en la Mesa de la Asamblea General en el último período ordinario de sesiones de la Asamblea General".

48. En diciembre de 1995 la Asamblea General decidió, en su resolución 50/54, modificar el Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, con lo cual suprimió el Comité de Peticiones de Revisión, aunque sus motivos sigan siendo válidos todavía hoy, y eliminó la única vía posible de recurso contra posibles errores en las decisiones del TANU.

49. Por consiguiente, la situación actual es, con respecto a las decisiones que toma el TANU, que ni la Organización ni los funcionarios disponen de vía alguna de recurso, y con respecto a las decisiones que toma el TAOIT que tampoco existe posibilidad alguna de recurso con la salvedad de que el consejo ejecutivo de una organización puede pedir a la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva.

50. En 1998 los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas empezaron a debatir en varias reuniones la conveniencia de introducir un mecanismo de apelaciones en segunda instancia. A petición del entonces Comité Administrativo de Coordinación (CAC), los Asesores Jurídicos estudiaron el asunto activamente y -a excepción del Asesor Jurídico de la UNESCO quien sostuvo que el sistema actual excluía prácticamente todos los recursos posibles contra un fallo de un tribunal- llegaron a un consenso sobre una posición común en la reunión celebrada en Roma en marzo de 1999¹. También se dan más detalles en el informe anterior de la DCI (A/55/57).

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

B. Opiniones de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

UNESCO

52. La mayoría de las organizaciones opinan, por lo menos oficialmente, que la administración de justicia en las organizaciones internacionales no requiere una segunda instancia, esto es, una instancia de apelación contra los fallos de los Tribunales Administrativos de las Naciones Unidas (TANU) y la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT), tal como se indicó más arriba en el párrafo 36. En cambio, la UNESCO ha sido desde hace tiempo partidaria de una reforma del sistema de administración de justicia que ofreciera tanto al personal como a la administración una vía de recurso contra los fallos de dichos tribunales. En la reunión antes mencionada de los Asesores Jurídicos el representante de la UNESCO no quiso sumarse al consenso. Ahora bien, la dificultad que plantea esta posición de la UNESCO es que muchos ven en ella, no tanto una actitud ante una cuestión de principio, como una posición que refleja estrechamente las opiniones personales de su antiguo Director General. En efecto, en el 28º período de sesiones de

¹ Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas, *Note on the advisability of introducing a second-tier appellate mechanism to enhance the administration of justice in the United Nations system*, Roma, 1999.

la Conferencia General de la UNESCO, en 1998, al antiguo Director General presentó unas propuestas que pretendían mejorar el funcionamiento del TAOIT y ampliar las posibilidades de apelación. Sin embargo, el Consejo Ejecutivo no apoyó esas propuestas.

53. Altos funcionarios de la UNESCO expresaron la opinión de que el establecimiento de una segunda instancia de recurso sería, desde el punto de vista puramente jurídico, un hecho positivo. Los procedimientos internos existentes en las distintas organizaciones no constituían una verdadera primera instancia de apelación ni satisfacían la norma universal según la cual los recursos de apelación debían ser examinados por más de una autoridad independiente. Según las normas vigentes, las juntas internas de apelación no eran órganos jurisdiccionales consultivos. Puesto que sus recomendaciones no eran vinculantes, debía salvaguardarse la prerrogativa del jefe ejecutivo de rechazar la opinión de tales órganos. Por otra parte, debía hacerse todo lo posible por aplicar sus recomendaciones siempre que se pudiera.

54. Los funcionarios de la UNESCO afirmaron que en su opinión debía existir una segunda instancia de apelación que tuviera competencia para examinar solamente los recursos contra determinadas decisiones que se deberían enumerar y definir claramente y que no exigirían reabrir todo el procedimiento. Otra ventaja de contar con una instancia superior de recurso sería que la existencia de tal instancia incitaría a los tribunales inferiores a poner más empeño en su labor, pues sabrían que sus decisiones podían ser objeto de revisión y que esos tribunales no tenían garantizadas la infalibilidad ni la impunidad.

55. Se debía intentar armonizar la labor de los tribunales y tratar de que hubiera coherencia en sus decisiones. Tanto las administraciones como los funcionarios deberían saber lo que podían esperar de los tribunales y prever, hasta cierto punto, el resultado de las acciones legales entabladas ante esos órganos. Hasta el momento, era excesivo el número de decisiones del TAOIT que estaban plagadas de contradicciones. El Presidente del *Consejo* de la UNESCO se mostró partidario de la fusión de los dos tribunales en uno nuevo al que se podría bautizar, por ejemplo, con el nombre de Tribunal Común de Justicia con el fin de subrayar que sus fallos eran decisiones vinculantes y no opiniones consultivas. Entretanto, debería darse una amplia difusión a los fallos de los citados dos tribunales y compilarse un repertorio de su jurisprudencia acompañado de los correspondientes comentarios.

OMI

56. Funcionarios de la OMI opinaron que la fusión del TAOIT y el TANU era una posibilidad que merecía ser estudiada con más detenimiento. Sin embargo, para ello existía un problema que era la jurisprudencia diferente y a veces contrapuesta de los dos tribunales: las partes ante el tribunal surgido de la fusión no sabrían qué jurisprudencia invocar. De todos modos, la OMI pensaba que una recomendación útil por el momento consistiría en publicar un amplio repertorio temático y análisis de la jurisprudencia del TANU. La posición de la administración de la OMI con respecto a la creación de una segunda instancia de apelación era que a) el TANU debiera celebrar vistas orales en las cuales los representantes de la administración de la OMI pudieran exponer su opinión sobre puntos importantes de hecho y de derecho; y b) resultaba innecesario crear un órgano judicial separado para conocer recursos administrativos cuando ya existía la Corte Internacional de Justicia.

57. Si se creaba una segunda instancia de apelación los recurrentes deberían tener acceso a esa jurisdicción superior solamente en los casos de error grave de hecho o de derecho o en los casos concernientes a aspectos constitucionales. Habría que procurar que el recurso a esta jurisdicción superior estuviera limitado a los casos en los que ello estuviere más justificado, no sólo por razones estrictamente jurídicas sino también a causa del elevado costo de los procedimientos ante altos órganos judiciales tales como la Corte Internacional de Justicia.

58. La experiencia de la OMI ha sido, desde el punto de vista de su administración, un tanto negativa. A principios de la década de 1990 la OMI intentó someter un asunto a la Corte. Este asunto, que la OMI había perdido en el TANU, concernía a una proporción relativamente elevada de sus funcionarios de servicios generales. Durante algún tiempo la OMI había contratado internacionalmente funcionarios de esa categoría para ciertos puestos de los servicios de idiomas que requerían determinados conocimientos lingüísticos. Posteriormente se modificó esta política y a esos funcionarios se los contrató localmente. Varios funcionarios que resultaron afectados por esta nueva política presentaron un recurso que llegó hasta el TANU. Uno de los argumentos que esgrimieron era que en el anuncio de las vacantes no se había indicado que los puestos se cubrirían únicamente con personas contratadas localmente. El Tribunal decidió que, puesto que en el anuncio de las vacantes no se había indicado esta condición, los titulares de esos puestos tenían derecho a que se les considerara funcionarios de contratación internacional. Este fallo costó a la OMI una fortuna en prestaciones retroactivas, entre ellas el pago del subsidio de educación, las vacaciones en el país de origen y otras prestaciones.

59. La OMI presentó una petición al Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos del Tribunal Administrativo. El Comité desestimó la petición de la OMI de que se le permitiera presentar sus argumentos ante la Corte. Poco después la OMI tuvo conocimiento de que se había eliminado el procedimiento ante la Corte y que se había modificado el Estatuto del Tribunal Administrativo con el fin de tener en cuenta este hecho.

ONUDI

60. Altos funcionarios de la ONUDI juzgaron de gran importancia la administración de justicia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Algunos subrayaron que los administradores de las Naciones Unidas tendían a ocultarse detrás de las reglas. Sin embargo, las Naciones Unidas tenían que dar el ejemplo en todos los campos y la administración de justicia era un asunto que estaba relacionado directamente con su imagen. Por este motivo apoyaban el establecimiento de una instancia superior de apelación contra las decisiones de los tribunales. Esta medida adaptaría el sistema de las Naciones Unidas a la mayoría de los ordenamientos nacionales.

61. La cuantía de la indemnización que hubiera que pagar a los recurrentes que ganaban sus recursos debería depender del tipo de contrato que tenían. Para un recurrente que tenía un contrato de duración determinada, unos cuantos meses de sueldo sería una indemnización suficiente, mientras que a otro que tenía un contrato permanente procedería pagarle una suma mayor. La suma adjudicada últimamente a los recurrentes por el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU), equivalente a 18 meses de sueldo, parecía justa.

62. En cambio, unos cuantos funcionarios de la ONUDI y de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUUV) juzgaron difícil apoyar la propuesta de creación de una segunda instancia o instancia superior de apelación contra las decisiones de los tribunales, y la razón que dieron es que añadiría un escalón burocrático más al procedimiento. Además la administración de justicia era cara y crear nuevas instancias lo que haría desde luego sería aumentar el costo de esta administración sin que necesariamente la mejorase.

63. Otros altos funcionarios de la ONUDI consideraron que si las juntas mixtas de apelación estuvieran facultadas para tomar decisiones vinculantes en vez de recomendaciones, cualquiera de las partes que no estuviera satisfecha con la decisión podría solicitar su revisión a uno de los dos tribunales. La creación de una segunda instancia con competencia limitada sobre los asuntos sometidos a los tribunales administrativos no resolvería realmente, en su opinión, el problema. Una de las dificultades que se planteaban en relación con los recursos ante la Corte Internacional de Justicia era que el procedimiento, sobre todo en sus primeras fases, estaba teñido de matices políticos. Ésta había sido la razón fundamental para que finalmente se suprimiera la posibilidad de recurrir a la Corte.

64. Básicamente, ambos tribunales tenían la misma jurisprudencia. Sin embargo, el TAOIT parecía tener cierta ventaja sobre el TANU. Tan pronto como la ONUDI se convirtió en un organismo especializado, había abandonado la jurisdicción del TANU y pasado a reconocer la del TAOIT, que estaba considerado como el más fuerte de los dos. Sólo consideraciones políticas impedían la fusión de ambos tribunales. Quizás la solución fuera eliminar el TANU de las Naciones Unidas y que otras organizaciones que actualmente reconocían la jurisdicción del TANU pasaran a reconocer la del TAOIT.

FAO/PMA

65. El PMA no apoyaría la creación de una segunda instancia si esto sirviera únicamente para añadir otra instancia de apelación a las que ya existían. Los representantes del personal de la FAO y el PMA consideraron que una segunda instancia daría a la administración otra posibilidad de ganar casos perdidos ante el Tribunal. En cuanto a la unificación o fusión de los dos tribunales, consideraban que las Naciones Unidas podían aceptar la jurisdicción del TAOIT si lo desearan. El motivo de que pensarán esto es que creían que el TAOIT quizás les permitiría atacar ante este Tribunal las decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), mientras que el TANU no lo haría. En relación con esto citaron el fallo 1713 del TAOIT.

OMS

66. Funcionarios de la OMS no se mostraron del todo partidarios de establecer una segunda instancia porque pensaban que el sistema actual de la OMS, que comprendía las juntas regionales, la junta de la sede y el TAOIT, era suficiente y permitía a la Organización obtener un índice elevado de éxito. Agregar otra instancia de apelación haría aumentar posiblemente el costo de la administración de justicia, sobre todo si se permitía que llegaran demandas temerarias a la instancia superior. Sin embargo, con frecuencia la jurisprudencia del TAOIT les parecía incoherente o contradictoria. Esto hacía que fuera difícil predecir el resultado de una apelación. La creación de una segunda instancia sería, pues, positiva si sirviera para que hubiese coherencia entre los fallos del TAOIT.

C. Información resumida sobre los sistemas jurídicos nacionales de algunos Estados Miembros

67. Con el fin de conocer cuáles eran las mejores prácticas y establecer una base de comparación con los sistemas jurídicos de los Estados Miembros, tal como se había pedido en la resolución 55/258 de la Asamblea General, los Inspectores enviaron un cuestionario a 44 Estados Miembros, que se seleccionaron de modo que estuvieran representados los diferentes sistemas judiciales de los distintos grupos regionales. A continuación se reproduce el texto del cuestionario y se da un resumen de las respuestas recibidas (17). La Asamblea General podría pedir, por conducto del Secretario General, información suplementaria acerca de los sistemas jurídicos de todos los Estados Miembros.

Cuestionario enviado a una muestra de Estados Miembros

1. ¿Existe en su país un tribunal administrativo al que pueden someterse las controversias sobre decisiones administrativas?
2. ¿Existe una instancia superior ante la cual se pueda recurrir las decisiones de ese tribunal?
3. En caso afirmativo, ¿cuál es la proporción aproximada de recursos interpuestos ante la instancia o instancias superiores?
4. ¿Existen otros sistemas de solución de controversias (tales como la mediación, el arbitraje, el defensor del pueblo, etc.)?
5. Sírvanse proporcionar cualquier información suplementaria que consideren pertinente.

Resúmenes de las respuestas sobre los sistemas jurídicos nacionales enviadas por algunos Estados Miembros

Alemania

1 y 2. La administración de justicia en la República Federal de Alemania está dividida en tres instancias. Los tribunales contencioso-administrativos forman la primera instancia, los tribunales contencioso-administrativos superiores la segunda, y el Tribunal Contencioso-Administrativo Federal la instancia suprema. Las decisiones dictadas por las instancias inferiores pueden someterse a la revisión de las instancias superiores.

3. Con respecto a los asuntos resueltos mediante fallos de los tribunales contencioso-administrativos, la proporción de recursos de apelación en Alemania es de alrededor del 50%. Pero, si se relaciona el número de recursos de apelación con el número de asuntos examinados por los tribunales de lo contencioso de primera instancia, la proporción es del 15% solamente. De los asuntos examinados por los tribunales contencioso-administrativos superiores, se someten al Tribunal Contencioso-Administrativo Federal el 10% aproximadamente.

4. La legislación procesal alemana de lo contencioso-administrativo no prevé otros procedimientos formales de solución de litigios administrativos tales como la mediación, el arbitraje o la intervención de un defensor del pueblo, aunque la mediación puede producirse en ámbitos informales de la actuación de la Administración. Esto se debe sobre todo a que las autoridades celebran regularmente audiencias muy completas con objeto de conocer los intereses de las partes, para después tomar una decisión administrativa sobre la base de lo escuchado en dichas audiencias. En los *Länder*, o Estados federados, existen otras vías de procedimiento para la solución de los litigios administrativos, entre ellas la intervención de un defensor del pueblo.

Argelia

1. En materia de litigios contencioso-administrativos las decisiones de las instituciones y administraciones públicas pueden ser impugnadas, según la naturaleza del litigio, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (tribunales de lo contencioso-administrativo).
2. Actualmente estas decisiones pueden ser recurridas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Según la Ley N° 98-01, de 30 de mayo de 1998, el Consejo de Estado es el órgano regulador de la actividad de los tribunales y entiende de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera y segunda instancia por los tribunales de lo contencioso-administrativo. Transitoriamente, y en tanto no entra en funcionamiento el Consejo de Estado, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sigue siendo competente para examinar los asuntos que se le someten.
3. No se dispone de este dato.
4. Conforme al artículo 169 *ter* del Código de Enjuiciamiento Civil es obligatorio intentar la conciliación entre las dos partes en los asuntos contencioso-administrativos.

Burkina Faso

1. En cada tribunal de gran instancia existe una sala de lo contencioso-administrativo, y en todo el país hay 11 de estas salas.
2. Las últimas reformas institucionales prevén la creación de un Consejo de Estado que tendría la competencia para entender de los recursos contencioso-administrativos.
3. Actualmente los tribunales de gran instancia que entienden de los asuntos contencioso-administrativos funcionan con dificultad como consecuencia del número de causas que se les someten, del número insuficiente de magistrados y de su escasa especialización.
4. Burkina Faso ensaya con éxito desde hace algunos años el sistema del "*ombudsman* sueco", para lo cual se ha designado un mediador que tiene por tarea aproximar la Administración a los administrados.

5. En cada ministerio existen delegados del personal que se eligen todos los años y a quienes se consulta sobre toda sanción disciplinaria que afecta a la carrera de un funcionario.

Canadá

1. En el Canadá existen más de 20 tribunales de lo contencioso-administrativo solamente en el ámbito federal y varias docenas más en las provincias.

2. Algunos tienen competencia para entender de los recursos de apelación y otros no. Las decisiones de los tribunales de lo contencioso-administrativo pueden ser revisadas judicialmente por el Tribunal Federal, en el caso de los tribunales federales de lo contencioso-administrativo, o por el tribunal superior de una provincia en el caso de los tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo.

3. Se desconoce.

4. Algunos tribunales superiores han instituido o planean instituir procedimientos alternativos de solución de controversias.

5. Para más información se ruega consultar las páginas de Internet de la Comisión de la Administración Pública del Canadá, la Junta de Relaciones con el Personal de la Administración Pública y la Comisión Canadiense de Derechos Humanos; esas páginas son, respectivamente, las siguientes:

http://www.psc-cfp.gc.ca/recours/recours_e.htm

<http://www.pssrb-crtfp.gc.ca>

<http://www.chrc-ccdp.ca>

Estados Unidos de América

1. Existen varios órganos a los que los funcionarios de la Administración Federal pueden someter controversias relacionadas con sus condiciones de empleo; esos órganos son los siguientes: la Merit Systems Protection Board (MSPB) (Junta de Protección de los Sistemas de Méritos de Carrera) (*www.mspb.gov*), que tiene amplias competencias para examinar las controversias originadas por decisiones concernientes a los funcionarios públicos (por ejemplo, ceses, descensos de categoría o suspensiones no superiores a 14 días); la Office of Special Counsel (OSC) (Oficina de Asesor Especial) (*www.osc.gov*), la cual investiga las supuestas prácticas prohibidas en materia de cuestiones de personal, tales como las represalias por denunciar abusos o irregularidades, y vigila la aplicación de la legislación referente a las actividades políticas de los funcionarios; la Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) (Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo) (*www.eeoc.gov*), que es competente para examinar las denuncias de actos de discriminación; y la Federal Labor Relations Authority (FLRA) (Autoridad Federal de Relaciones Laborales) (*www.flra.gov*), que examina las denuncias de prácticas laborales improcedentes.

2. Los recursos de apelación pueden interponerse ante los órganos jurisdiccionales siguientes:

Decisiones de la MSPB: ante el Tribunal Federal de Apelación y el Tribunal Supremo.

Decisiones de la OSC: ante el Tribunal Federal de Apelación.

Decisiones de la EEOC: primero mediante un nuevo juicio en el Tribunal Federal de Distrito, y luego ante el Tribunal Federal de Apelación y finalmente ante el Tribunal Supremo.

Decisiones de la FLRA: ante el Tribunal Federal de Apelación.

3. Un "número bastante elevado" de asuntos llegan a las instancias de apelación. Pueden obtenerse más detalles en los sitios de la Web mencionados más arriba y en los sitios del Tribunal Federal de Apelación (www.fedcir.gov) y el Tribunal Supremo (www.supremecourtus.gov).

4. En la mayoría de las instancias antes indicadas existen otros mecanismos de solución de controversias (fundamentalmente la mediación) si las partes aceptan acudir a ellos, pero también los hay en los tribunales ordinarios.

Fiji

1. En el sistema judicial nacional no existe ningún tribunal contencioso-administrativo de ámbito nacional. Para cada sector existen procedimientos específicos, incluidos tribunales disciplinarios.

2. El Tribunal Superior tiene competencia en materia de apelación y supervisión respecto de los tribunales y otras personas u órganos que ejercen funciones cuasi judiciales o ejecutivas.

3. No se aplica.

4. La Oficina del Defensor del Pueblo (capítulo 3 del Código de Leyes de Fiji) y la Oficina del Árbitro Permanente con respecto a los conflictos laborales (Ley sobre el arbitraje y Ley sobre el empleo, capítulos 38 y 92, respectivamente, del Código de Leyes de Fiji).

5. En el sistema judicial del país no existe ningún servicio o procedimiento de mediación. El informe Beattie de 1994 contenía recomendaciones para la reforma de los tribunales de Fiji que podrían servir de base para la creación de un tribunal contencioso-administrativo.

Francia

1. Los tribunales administrativos son los tribunales de primera instancia en la jurisdicción contencioso-administrativa.
2. La Ley de 31 de diciembre de 1987 por la que se reformó la jurisdicción contencioso-administrativa creó tribunales administrativos de apelación con competencia para examinar los recursos interpuestos contra los fallos de los tribunales administrativos, con la excepción en particular de los recursos por exceso de poder interpuestos contra actos de la Administración. A su vez, el Consejo de Estado actúa de tribunal de casación de los fallos de los tribunales administrativos de apelación.
3. Proporción de fallos de los tribunales administrativos recurridos en apelación en 2000: 15,3%.

Proporción de fallos de los tribunales administrativos de apelación recurridos en casación en 2000: 11,4%.

4. En el derecho francés la transacción, la mediación, la conciliación y el arbitraje constituyen otros tantos modos alternativos de solución amistosa de los litigios por la vía contencioso-administrativa.
5. La eficacia de la justicia contencioso-administrativa ha aumentado notablemente desde hace algunos años. La Ley de 30 de junio de 2000 sobre el procedimiento contencioso-administrativo parte de esta evolución, lo mismo que la Ley de 12 de abril de 2000 relativa a los derechos de los ciudadanos y sus relaciones con las administraciones públicas.

Italia

1. En Italia el sistema de justicia en el ámbito administrativo está basado en una doble jurisdicción: la jurisdicción ordinaria (los tribunales de primera instancia y los tribunales de apelación) y la jurisdicción contencioso-administrativa (los tribunales contencioso-administrativos regionales y el Consejo de Estado (Roma) o el Consejo de lo Contencioso-Administrativo (región de Sicilia)). Además existen diversos órganos administrativos especiales cuyas competencias están reguladas por ley (por ejemplo, el Tribunal de Cuentas del Estado, el Tribunal de Aguas Públicas, las Comisiones Tributarias, etc.).
2. Las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos regionales pueden ser apeladas en segunda instancia ante el Consejo de Estado o el Consejo de lo Contencioso-Administrativo.
3. En el período 1982-2001 la proporción de sentencias recurridas en apelación ante el Consejo de Estado fue del 11% aproximadamente.

4. Entre las posibles alternativas a los recursos de apelación jurisdiccionales está la solución preventiva de posibles controversias por medio de la conciliación, la transacción o el arbitraje, siendo este último el otro procedimiento utilizado con más frecuencia. Además, hay que citar la institución del Defensor del Pueblo, que se reformó con la Ley N° 127 de 1997.

5. La reciente Ley N° 205 de 21 de julio de 2000 contiene nuevas disposiciones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa que tiene por objeto simplificar y agilizar este procedimiento.

Japón

1. No existe ningún tribunal administrativo que funcione como tribunal especial sometido a la autoridad de un órgano de la Administración. Una ley especial regula los recursos contra decisiones de la Administración.

2. Se considera esencial la posibilidad de apelar ante los tribunales de justicia las resoluciones de los órganos de la Administración. La Constitución japonesa prohíbe a los órganos de la Administración dictar sentencias firmes.

3. Se desconoce, pues son varios los organismos que recogen estos datos.

4. Los procedimientos alternativos de solución de controversias son la mediación y el arbitraje.

Luxemburgo

1. El Tribunal Contencioso-Administrativo, creado por la Ley de 7 de noviembre de 1996, entiende de los recursos interpuestos por incompetencia, abuso y desviación de poder, violación de la ley o actos encaminados a proteger intereses privados contra todas las decisiones administrativas de carácter individual o reglamentario para las que no existe ningún otro recurso.

2. Salvo disposición en contrario de la ley, se puede interponer recursos de apelación ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. En ciertos casos previstos por la ley, este tribunal falla en primera y única instancia.

3. Se recurren en apelación aproximadamente el 23% de los asuntos.

4. Teóricamente existe la posibilidad de resolver estas controversias amistosamente mediante resolución del juez. En la práctica raras veces ocurre esto porque este tipo de controversias son objeto de un procedimiento escrito.

5. Solamente la persona o las personas a las que está dirigida una decisión administrativa individual pueden en principio recurrir esa decisión.

México

1. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, los tribunales contencioso-administrativos (de ámbito local) y el Tribunal Superior Agrario. Para los conflictos laborales existe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
2. La legislación que regula cada uno de esos tribunales prevé la posibilidad de recurrir los fallos dictados en primera instancia por casi todos los tribunales contencioso-administrativos. Aparte de esto, se puede interponer un recurso ante los tribunales colegiados de circuito del poder judicial de la Federación, con la excepción de los asuntos que caen dentro del ámbito de la Ley de amparo. Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia sobre asuntos de derecho del trabajo son vinculantes, lo mismo que las del Consejo Judicial Federal en otros asuntos.
3. No se dispone de este dato.
4. No existe ningún procedimiento alternativo de solución de controversias.

Países Bajos

1. Existe un Tribunal Contencioso-Administrativo.
2. Existen tres tribunales de apelación (según la materia).
3. Se recurren en apelación aproximadamente el 8% de los asuntos.
4. Existen también otros procedimientos de solución de controversias.
5. Los Países Bajos han promulgado una Ley general de procedimiento contencioso-administrativo que se está aplicando por etapas. El sistema vigente de apelación comienza con la obligación de presentar una petición a la autoridad administrativa que adoptó la decisión, la cual tiene que reconsiderar el asunto y adoptar una nueva decisión. Para ello deberá tener en cuenta cualquier información nueva (decisión *ex nunc*). Si el peticionario no está satisfecho con la nueva decisión, puede someter el asunto a los tribunales. En los Países Bajos todos los tribunales ordinarios tienen una sala especial encargada de examinar los recursos contra las decisiones de la Administración. Los particulares también pueden acudir a los tribunales cuando el organismo de la Administración no ha tomado una decisión a su debido tiempo.

República Árabe Siria

1. La jurisdicción contencioso-administrativa tiene dos fases y las personas que objetan la legalidad de las decisiones de la Administración pueden interponer un recurso ante esa jurisdicción.
2. El Consejo de Estado es la instancia superior para la presentación de esos recursos.
3. El 30% aproximadamente de los asuntos llegan a esa instancia superior.

4. No existen procedimientos alternativos de solución de controversias.
5. El Tribunal Contencioso-Administrativo está facultado para decidir si un funcionario o empleado puede conservar su puesto hasta que se resuelva su caso.

República Checa

1. La jurisdicción contencioso-administrativa está encomendada a los tribunales ordinarios en el marco del procedimiento civil. Aún no se ha creado el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo, el cual, según la Constitución (diciembre de 1992) es un órgano separado del sistema del poder judicial. Los tribunales de lo contencioso-administrativo a) examinan la legitimidad de las decisiones de los órganos de la Administración que han adquirido legalmente vigencia previa demanda de las partes y después de haber agotado todas las vías legales ordinarias de recurso admisibles; y b) deciden los recursos legales interpuestos contra las decisiones de los órganos de la Administración que no han adquirido vigencia.
2. Como el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo todavía no ha empezado a funcionar, es el Tribunal Constitucional el que ha asumido sus funciones.
3. No se dispone de este dato.
4. Existe la institución del *Ombudsman* con el título oficial de Defensor de los Derechos del Ciudadano, el cual defiende a las personas frente a los actos de los organismos oficiales de la Administración y otras instituciones cuando esos actos son contrarios a la ley o a los principios de un Estado de derecho democrático y a la buena administración, y también si esos organismos no actúan cuando deben hacerlo. El Defensor es elegido por el Parlamento por un período de seis años y no puede ser miembro de un partido político.
5. Se está preparando una reforma a fondo de la jurisdicción contencioso-administrativa, en particular mediante la puesta en funcionamiento del Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo.

Rumania

1. Según la Ley N° 29/1990 los asuntos contencioso-administrativos pueden someterse al tribunal regional del condado o el tribunal regional de Bucarest según el territorio en el que resida el demandante.
2. Los fallos que dicten los tribunales mencionados en el párrafo 1 pueden recurrirse ante el Tribunal de Apelaciones competente. La sentencia del Tribunal de Apelaciones se puede recurrir ante el Tribunal Supremo de Justicia dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la sentencia.
3. No se dispone de este dato.
4. No existe ningún procedimiento formal de mediación o conciliación.

Sudáfrica

1. La Constitución sudafricana dispone que toda persona tiene derecho a que los actos de la Administración sean legales y motivados e imparciales desde el punto de vista de procedimiento. La legislación nacional debe establecer la revisión de los actos de la Administración por un tribunal ordinario o, cuando proceda, por un tribunal independiente imparcial. En 2000 se promulgó la Ley para la promoción de la jurisdicción contencioso-administrativa atendiendo a lo dispuesto en la Constitución.
2. En tanto no se promulga el reglamento que regulará la revisión de los actos de la Administración para desarrollar la Ley para la promoción de la jurisdicción contencioso-administrativa, las peticiones de revisión judicial deben someterse a un tribunal superior o al Tribunal Constitucional.
3. No se dispone de este dato.
4. La Ley de arbitraje de 1965 estableció el procedimiento para la solución de controversias mediante arbitraje. La Ley de relaciones laborales de 1995 estableció procedimientos sencillos para la solución de los conflictos laborales mediante la conciliación, o la mediación y el arbitraje obligatorios (Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje) o mediante otros servicios independientes de solución de esos litigios. Dicha ley creó además el Tribunal del Trabajo y el Tribunal de Apelaciones de lo Social como tribunales superiores.
5. Antes de someter un acto de la Administración a la revisión de un tribunal, la persona afectada debe cumplir con la norma del "agotamiento de los recursos internos" que establece la Ley para la promoción de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto no significa que cuando la ley ha establecido procedimientos para que los administrados puedan someter a revisión o apelación las decisiones de la Administración, deberán agotarse aquellos recursos antes de que el administrado pueda acudir a los tribunales. En consecuencia, los administrados solamente pueden pedir la revisión judicial como remedio en última instancia.

Suiza

1. Las decisiones administrativas de los poderes públicos, tanto en el plano cantonal como en el federal, pueden ser sometidas a un tribunal de última instancia.
2. Las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos cantonales se pueden en principio recurrir ante el Tribunal Federal siempre y cuando se hayan dictado (o deberían haberse dictado) basándose en normas del derecho público federal. Para los demás casos los tribunales cantonales deciden en única instancia. Por su parte, el Tribunal Federal falla también en última instancia. Actualmente se procede a la revisión total de la organización judicial federal. Uno de los objetivos es la creación de un nuevo tribunal contencioso-administrativo federal como instancia previa antes de acudir al Tribunal Federal. Con la realización de esta reforma existirá en el ámbito federal una doble instancia de recurso para los litigios contencioso-administrativos.

3. Se desconocen los porcentajes de los fallos sometidos a la revisión del Tribunal Federal. Sin embargo, se puede estimar que se interpone un recurso en el 10 al 20% de los casos.
4. Actualmente no existe en Suiza ningún procedimiento institucionalizado de solución amistosa de los conflictos contencioso-administrativos. En algunos municipios y cantones existe sin embargo la institución del Defensor del Ciudadano.
5. La Constitución Federal garantiza la tutela judicial, que da a las ciudadanas y los ciudadanos el derecho fundamental a que sus demandas (incluidas las referentes a litigios contencioso-administrativos) puedan ser juzgadas por un tribunal independiente.

68. Las respuestas recibidas por los Inspectores demuestran claramente que en la mayoría de los países existe una instancia superior de recurso para apelar contra las decisiones de los tribunales contencioso-administrativos. Hay que señalar también que los demás Estados Miembros prevén la creación de ese órgano jurisdiccional. Casi todos reconocen la importancia de la negociación y mediación antes de acudir a la vía judicial. En relación con esto, los Inspectores aplauden la creación del cargo de Mediador en la Secretaría de las Naciones Unidas, tal como recomendaron en su anterior informe (A/55/57). La institucionalización de esta función a tiempo completo y altamente profesional contribuirá, es de esperar, a conseguir una administración de justicia más sana, que hasta el momento estaba aquejada de demasiados defectos. Teniendo en cuenta que sólo el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ha dictado más de 1.000 fallos, está más que justificado reforzar el proceso de administrar justicia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Anexo A

LISTA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES QUE RECONOCEN LA JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (TAOIT)

- Organización Internacional del Trabajo (OIT), incluido el Centro Internacional de Formación de la OIT
- Organización Mundial de la Salud (OMS), incluida la Organización Panamericana de la Salud (OPS)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Unión Internacional de Comunicaciones (UIT)
- Organización Meteorológica Mundial (OMM)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Organización Europea de Investigaciones Nucleares (CERN)
- Organización Mundial del Comercio (OMC)
- Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)
- Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL)
- Unión Postal Universal (UPU)
- Observatorio Meridional Europeo (ESO)
- Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC)
- Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)
- Unión Interparlamentaria (UIP)
- Laboratorio Europeo de Biología Molecular (LEBM)
- Organización Mundial de Turismo (OMT)
- Oficina Europea de Patentes (OEP)
- Centro Africano de Formación e Investigación Administrativas para el Desarrollo (CAFRAD)
- Organización Intergubernamental de Transporte Internacional por Ferrocarril (OTIF)

- Centro Internacional para el Registro de Publicaciones en Serie
- Oficina Internacional de Epizootias (OIE)
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI)
- Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
- Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)
- Consejo de Cooperación Aduanera (CCA)
- Tribunal de Justicia de la Asociación Europea de Libre Comercio (Tribunal de la AELC)
- Autoridad de Supervisión de la Asociación Europea de Libre Comercio
- Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología
- Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ)
- Organización Hidrográfica Internacional (OHI)
- Carta Europea de la Energía
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
- Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares
- Organización Euro-Mediterránea para la Protección de las Plantas
- Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos

Anexo B

LISTA DE ORGANIZACIONES QUE RECONOCEN LA JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LAS NACIONES UNIDAS (TANU)

- Las Naciones Unidas, con inclusión de:
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
 - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
 - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
 - Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)
 - Corte Internacional de Justicia (CIJ)
- Organización Marítima Internacional (OMI)
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)
