



COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

111.º período de sesiones

Roma, 26-28 de octubre de 2020

**Informe sobre el examen de la estructura jurisdiccional
del régimen común de las Naciones Unidas
(según lo dispuesto en el párrafo 8 de la Resolución 74/255B de
la Asamblea General de las Naciones Unidas)**

I. Introducción

1. El 27 de diciembre de 2019, se aprobó la Resolución 74/255B de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el marco del tema del programa titulado “Régimen común de las Naciones Unidas”. Tras examinar el informe de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) correspondiente a 2019¹, la Asamblea General solicitó un examen de la estructura jurisdiccional del régimen común en los siguientes términos:

“8. Observa con preocupación que las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas se enfrentan al reto de tener dos tribunales administrativos independientes con competencia concurrente entre las organizaciones del régimen común, como se destaca en el informe de la Comisión, y solicita al Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que lleve a cabo un examen de la estructura jurisdiccional del régimen común y le presente las conclusiones del examen y recomendaciones tan pronto como sea posible.”

2. En su informe, la CAPI había tomado nota de las sentencias n.º 4134-4138 dictadas por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT) el 3 de julio de 2019, tras las demandas presentadas por funcionarios de la OIT, la UIT, la OIM, la OMS y la OMPI² contra sus respectivas organizaciones. La cuestión común en estos cinco casos estaba relacionada con la aplicación a los salarios de los demandantes, a fecha de abril de 2018, del multiplicador del ajuste por lugar de destino determinado por la CAPI basándose en su encuesta del costo de la vida de 2016 en Ginebra (Suiza), lo cual dio lugar a una reducción de dichos salarios.

3. La CAPI señaló que, con estas sentencias, el TAOIT había anulado la aplicación de sus controvertidas decisiones sobre el multiplicador del ajuste por lugar de destino para Ginebra sobre la

¹ A/74/30.

² OIT: Organización Internacional del Trabajo; UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones; OIM: Organización Internacional para las Migraciones; OMS: Organización Mundial de la Salud; y OMPI: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Los documentos pueden consultarse en el sitio www.fao.org/.

base de la encuesta de 2016, y ordenó el ajuste retroactivo de la remuneración del personal afectado y el pago de intereses. En resumen, el TAOIT falló que la CAPI no tenía el poder para decidir, por sí misma, las cantidades de los ajustes por lugar de destino que dieron lugar a una reducción de los salarios de los funcionarios de Ginebra de la categoría profesional y superiores. En opinión del Tribunal, la CAPI solo podía hacer recomendaciones y no decidir cantidades, algo reservado a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

4. Más recientemente, el 16 de julio de 2020, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (TCANU) dictó una sentencia sobre una demanda interpuesta por 11 funcionarios del PNUD de Ginebra³. El caso lo resolvió el TCANU en Nairobi, ya que los dos jueces del TCANU de Ginebra se apartaron del caso. La cuestión era la misma que la examinada previamente por el TAOIT, es decir, las encuestas del costo de la vida de 2016 que dieron lugar a una reducción de la remuneración de los demandantes. En este caso, el TCANU determinó que la decisión de la CAPI era válida y desestimó la demanda basándose en su jurisprudencia.

5. Cabe destacar que el TCANU había sido plenamente informado de las sentencias anteriores del TAOIT sobre la misma cuestión. Poco después de dictar sentencia el 3 de julio de 2019, el TCANU aceptó una petición de los demandantes para hacer constar en acta la sentencia del TAOIT y las partes presentaron alegaciones al respecto.

6. Este tema se ha incluido en el programa provisional del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (en lo sucesivo, “CCLM” o el “Comité”) como tema de información con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 7 m) del artículo XXXIV del Reglamento General de la Organización (RGO), en virtud del cual el Comité tratará los temas específicos que se le encomienden suscitados por: “aspectos políticos de las relaciones con organizaciones internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, entidades nacionales o personas privadas”.

II. Antecedentes

7. El Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT) tiene su sede en Ginebra y es el sucesor del Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones, establecido en 1927. Se transfirió a la OIT en 1946, cuando esta se convirtió en una organización especializada de las Naciones Unidas. El Tribunal está formado por siete jueces, que deben ser de diferentes nacionalidades. Sus sentencias son firmes e inapelables. Actualmente, 59 entidades y organizaciones internacionales han reconocido la jurisdicción del TAOIT, las cuales figuran en el Anexo 1 del presente documento.

8. La Conferencia de la FAO decidió aceptar la jurisdicción de este tribunal en su séptimo período de sesiones, celebrado en 1953⁴, excepto en lo relativo a las controversias relacionadas con asuntos de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, que se remitirían al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU).

9. Desde su establecimiento en 1950 hasta 2009, el TANU ejerció su jurisdicción en demandas de funcionarios de estas organizaciones, organismos y entidades que habían aceptado la jurisdicción del Tribunal y en las cuales se alegaba el incumplimiento de sus contratos de trabajo o condiciones de nombramiento. El Tribunal estaba formado por siete miembros y estaba organizado en salas de tres miembros. Sus sentencias eran firmes e inapelables. El 1 de julio de 2009, se introdujo una reforma importante del sistema interno de administración de justicia de las Naciones Unidas y, entre otras cosas, se establecieron el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (TCANU) y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (TANU).

10. El TCANU es la primera instancia del sistema oficial de administración de justicia en dos instancias de las Naciones Unidas. Está formado por nueve jueces nombrados para un único mandato no renovable de siete años. Normalmente, los casos los examina un solo juez en una de sus tres ubicaciones, es decir, Nueva York, Ginebra y Nairobi. El TANU se creó como tribunal de apelación de segunda instancia. Está formado por siete jueces que, generalmente, examinan casos en una sala de tres.

³ PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁴ Resolución n.º 71.

El Tribunal está ubicado en los mismos tres lugares que el TCANU y sus sentencias son firmes e inapelables. A 1 de enero de 2020, 16 entidades habían aceptado la jurisdicción del TCANU, el TANU o ambos. Estas entidades se indican en el Anexo 2.

III. Exámenes anteriores de la administración de justicia en el régimen común de las Naciones Unidas

11. En 1978, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas, así como a sus colegas en el Comité Administrativo de Coordinación (CAC), “que estudiara la viabilidad de establecer un tribunal administrativo único para todo el sistema común”⁵. Esta iniciativa surgió de las preocupaciones ante el hecho de que las jurisprudencias de los tribunales administrativos de la OIT y de las Naciones Unidas fueran divergentes, lo cual podría tener repercusiones adversas para la unidad del régimen común⁶. El informe del CAC fue remitido a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su siguiente período de sesiones⁷. En él se llegaba a la conclusión de que las preocupaciones que habían motivado la solicitud de la Asamblea General no eran tan acuciantes como para crear un tribunal único. No obstante, el CAC señaló que algunas de las ventajas que se podrían esperar del establecimiento de un tribunal único “podrían lograrse con más facilidad mediante una armonización adecuada y un mayor desarrollo de los estatutos, reglamentos y prácticas de los tribunales existentes”⁸.

12. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó esta línea de acción⁹. Conforme a esta decisión, el Secretario General de las Naciones Unidas participó en amplias consultas durante los siguientes años con las distintas organizaciones, órganos de representación del personal y órganos administrativos pertinentes. En 1987, el Secretario General remitió un exhaustivo informe del CAC a la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁰. El informe incluía un examen de los estatutos y prácticas de ambos tribunales, con una comparación de su composición, jurisdicción, procedimientos, recursos y opciones para los procedimientos posteriores a las sentencias. Tras una consideración inicial por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas de las propuestas formuladas en el informe para armonizar ambos tribunales, la Asamblea General aplazó el examen del asunto.

13. Los intentos posteriores de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por fomentar la coherencia en el régimen común tuvieron como objetivo, en particular, asegurar una función activa de la CAPI en los procedimientos judiciales en los que se examinasen asuntos relacionados con ella¹¹ y establecer un grupo conjunto que emitiera dictámenes consultivos sobre los asuntos de esta Comisión¹². Estas iniciativas todavía seguían pendientes en 2005, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas inició el proceso para reestructurar el sistema de justicia administrativa en las Naciones Unidas que dio lugar a la estructura en dos instancias descrita anteriormente.

⁵ Asamblea General. Resolución 33/119. Documento de las Naciones Unidas A/RES/33/119.

⁶ Véase el documento titulado Armonización de los estatutos, reglamentos y prácticas de los tribunales administrativos de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. Documento de las Naciones Unidas A/43/704, párr. 6.

⁷ Viabilidad de establecer un tribunal administrativo único. Informe del Secretario General. Documento de las Naciones Unidas A/C.5/34.31.

⁸ Párr. 13.

⁹ Véase la decisión 34/438 del 17 de diciembre de 1979.

¹⁰ Posibilidad de establecer un tribunal administrativo único. Informe del Secretario General. Documento de las Naciones Unidas A/42/328.

¹¹ Asamblea General. Resolución 48/224.

¹² Véase el documento titulado Judicial Review of Decisions Taken by the ICSC, Note prepared by an Ad Hoc Working Group established by the Meeting of Legal Advisers of the UN System (UN, FAO, ILO, ITU), del 6 de marzo de 1998, y el documento titulado Judicial Review of Decisions taken by the ICSC, Note prepared by the Legal Advisers of the UN System, del 5 de marzo de 1999.

IV. Seguimiento de la Resolución 74/255B de la Asamblea General de las Naciones Unidas

14. El 8 de julio de 2020, la Secretaria General Adjunta de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión de las Naciones Unidas escribió a los miembros de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) en relación con el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas, solicitada por la Asamblea General en su Resolución 74/255B. La Secretaria General Adjunta informó de que el Secretario General le había pedido que coordinara el proceso y que el examen lo llevaría a cabo un oficial de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, bajo la supervisión directa del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas. Asimismo, añadió que el resultado del examen se remitiría en un informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2020. A esta comunicación le siguió un mensaje del 9 de julio de 2020 del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas en el que se confirmaban estas disposiciones y la intención de que participaran en el proceso asesores jurídicos de cada una de las entidades.

15. El 27 de agosto de 2020, el Asesor Jurídico de la OMS escribió al Asesor Jurídico de las Naciones Unidas en nombre de la FAO, la OIM, la UIT, la OPS¹³, la OMPI y la OMS, señalando que estas organizaciones tenían sus propias estructuras de gobernanza y marcos jurídicos independientes. Asimismo, observó que el método propuesto para el examen se ajustaba al utilizado para los exámenes internos de la Secretaría de las Naciones Unidas, mientras que la solicitud de la Asamblea General se dirigía al Secretario General de las Naciones Unidas en su calidad de Presidente de la JJE. Por tanto, sugirió que el examen se llevara a cabo a través de los mecanismos habituales de la JJE, que implican el establecimiento de un grupo de trabajo interinstitucional, así como la contratación de expertos independientes. Además, sugirió que se informara del examen a la Red de Recursos Humanos de la JJE a fin de garantizar la representación del personal y consultas significativas con el mismo.

16. El 17 de septiembre de 2020, la Secretaria General Adjunta de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión de las Naciones Unidas y el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas impartieron una sesión informativa sobre el examen a los miembros del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE. La Secretaria General Adjunta hizo saber a los participantes que el informe se remitiría a la Secretaría de la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2020 según el siguiente calendario:

- en septiembre, intercambio de documentos de base para el informe;
- a principios de octubre, distribución de un primer proyecto a través de los coordinadores designados en cada entidad para recabar observaciones en tres semanas;
- a mediados de octubre, celebración de una reunión de la Red de Asesores Jurídicos para debatir el primer proyecto;
- entre mediados y finales de noviembre, distribución de un segundo proyecto para recabar observaciones en dos semanas;
- a lo largo de este proceso, habrá una comunicación continua con los coordinadores y se responderá a las observaciones aportadas.

17. Durante la sesión informativa, se señaló que los coordinadores designados serían responsables de coordinar las aportaciones de cada entidad, teniendo en cuenta las perspectivas de las oficinas de recursos humanos y jurídicas, y garantizando que las aportaciones reflejen las posiciones de sus respectivos jefes de la JJE. También se preveía que los coordinadores compartieran el material recibido con los responsables de los órganos de representación del personal.

18. Durante la sesión informativa, tanto la Secretaria General Adjunta como el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas hicieron hincapié en que el informe no presentaría un examen general de los sistemas de administración de justicia de la OIT y las Naciones Unidas, sino que se abordaría la preocupación específica de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a cómo puede afectar

¹³ OPS: Organización Panamericana de la Salud.

la estructura jurisdiccional del régimen común a la coherencia del régimen común, en lo que respecta a las decisiones de la CAPI.

19. En paralelo a estos intercambios entre organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas, se celebraron consultas internas con los órganos de representación del personal de la FAO. Se intercambió correspondencia entre el Asesor Jurídico de la FAO y los representantes de la Asociación de los Profesionales de la FAO (AP/FAO) y la Unión de Personal de Servicios Generales de la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (UGGS) entre julio y septiembre de 2020, confirmando la intención de la Administración de la FAO de incluir a los órganos de representación del personal en el proceso. A los representantes del personal se les proporcionó información actualizada sobre el proceso a seguir y, en general, se mostraron de acuerdo con la propuesta de llevar a cabo el examen a través de la JJE. El Asesor Jurídico de la FAO seguirá consultando con los órganos de representación del personal a medida que el proceso continúe.

V. Medidas que se proponen al Comité

20. El presente documento tiene por objeto informar al Comité, a quien se invita a formular las observaciones que considere oportunas, y pedir a la Secretaría que facilite cualquier información actualizada sobre el asunto en sus próximos períodos de sesiones, según sea necesario.

Anexo 1**Organizaciones que aceptan la jurisdicción del TAOIT**

- Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)
- Centro africano de formación e investigaciones administrativas para el desarrollo (CAFRAD)
- Centro de Asesoramiento sobre el Derecho de la Organización Mundial del Comercio
- Centro de excelencia financiera (CEF)
- Centro del Sur
- Centro internacional de estudios de conservación y restauración de los bienes culturales (ICCRUM)
- Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIIGB)
- Centro Internacional para el Registro de Publicaciones en Serie (CIEPS)
- Comunidad del Pacífico (SPC) [admisión pendiente de aprobación por el órgano rector de la OIT en noviembre de 2020]
- Conferencia de la Carta de la Energía (ECC)
- Consejo Oleícola Internacional (COI)
- Consorcio de Centros Internacionales de Investigación Agrícola (Consortio CGIAR)
- Corte Penal Internacional (CPI)
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR)
- Fondo Mundial
- Fondo Mundial de Compromiso y Resiliencia Comunitarios (GCERF)
- Fondo Mundial para la Diversidad de Cultivos
- Fondo Verde para el Clima (FVC)
- Instituto Internacional de Crecimiento Ecológico (GGGI)
- Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI)
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)
- Laboratorio Europeo de Biología Molecular (LEBM)
- Observatorio Europeo Austral (ESO)
- Oficina de investigación macroeconómica de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental más China, el Japón y la República de Corea (ASEAN+3) (AMRO)
- Oficina Europea de Patentes (EPO)
- Oficina Internacional de Epizootias (OIE)
- Oficina Internacional de Pesos y Medidas (BIPM)
- Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI);
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), incluido el Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP)
- Organización Europea de Investigaciones Nucleares (CERN)
- Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT)
- Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL)
- Organización Europea y Mediterránea de Protección de las Plantas (OEPP)
- Organización Hidrográfica Internacional (OHI)
- Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares
- Organización Internacional de la Energía de Fusión (ITER)
- Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV)
- Organización Internacional de Metrología Legal (OIML)
- Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)
- Organización Internacional del Cacao (ICCO)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)

-
- Organización Internacional para el Desarrollo de la Pesca en Europa oriental y Central (EUROFISH)
 - Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
 - Organización Mundial de Aduanas (OMA)
 - Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)
 - Organización Mundial de la Salud (OMS), incluido el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA)
 - Organización Mundial del Comercio (OMC)
 - Organización Mundial del Turismo (OMT)
 - Organización Panamericana de la Salud (OPS)
 - Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPCW)
 - Órgano de Vigilancia de la Asociación Europea de libre Comercio
 - Tribunal de Justicia de la Asociación Europea de libre Comercio (Tribunal de la AELC)
 - Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
 - Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)
 - Unión Interparlamentaria (UIP)
 - Unión Postal Universal (UPU)

Anexo 2**Organizaciones que han aceptado la jurisdicción del TCANU, el TANU o ambos
a 1 de enero de 2020**

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Centro de Comercio Internacional (CCI)
- Corte Internacional de Justicia (CIJ)
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
- Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA)
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)
- Organización Marítima Internacional (OMI)
- Organización Meteorológica Mundial (OMM)
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)
- Organismo sobre Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)
- Naciones Unidas
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM)
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)