



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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

S

# COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

**117.º período de sesiones**

**Roma, 24-26 de octubre de 2022**

**Información actualizada sobre el examen de la estructura jurisdiccional del  
régimen común de las Naciones Unidas**

## I. Introducción

1. El examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas constituye un proceso en curso que ha sido señalado a la atención del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) en tres ocasiones<sup>1</sup> hasta la fecha. En su informe del 113.º período de sesiones, celebrado del 25 al 27 de octubre de 2021, el CCLM “[...] manifestó su interés en recibir información actualizada sobre cualquier novedad que pudiera producirse a este respecto y confirmó que estaba dispuesto a considerar las propuestas sustantivas que pudieran surgir tras la finalización del examen”<sup>2</sup>.

2. Desde entonces, un grupo de trabajo formado por asesores jurídicos ha elaborado una serie de propuestas detalladas en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas, en respuesta a una petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El objetivo de estas propuestas es mejorar la resolución de las causas sobre asuntos relacionados con la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) y resolver casos de divergencia entre la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT) y la del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (TANU). Las propuestas se someterán a la consideración de la Asamblea General en su 77.º período de sesiones, que comenzará en septiembre de 2022.

3. De conformidad con el deseo expresado por el Comité en su 113.º período de sesiones, este tema se presenta como tema de información con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 7 m) del artículo XXXIV del Reglamento General de la Organización, 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”*.

<sup>1</sup> Véanse los informes de los períodos de sesiones 111.º, 112.º y 113. del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CL 165/12, CL166/11 y CL 168/10).

<sup>2</sup> CL 168/10, párr. 29.

## II. Antecedentes

4. Como se recordó en documentos anteriores sobre este asunto presentados al CCLM, el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas se inició a raíz de una petición formulada por la Asamblea General en su resolución 74/255 B del 27 de diciembre de 2019 en los siguientes términos<sup>3</sup>:

*“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”.*

5. La Asamblea General expresó estas preocupaciones tras examinar el informe de la CAPI de 2019, en el que se analizaban una serie de sentencias dictadas por el TAOIT el 3 de julio de 2019<sup>4</sup>. Con estas sentencias, el Tribunal “anuló” las decisiones adoptadas por la CAPI en relación con los multiplicadores del ajuste por lugar de destino aplicables a los funcionarios destinados en Ginebra (Suiza), basándose en su estudio de 2016 sobre el costo de la vida en esa ciudad. A raíz de la aplicación de estos nuevos multiplicadores en abril de 2018, los funcionarios de la OIT, la UIT, la OIM, la OMS y la OMPI<sup>5</sup> destinados en Ginebra impugnaron la legalidad de las decisiones de la CAPI ante el TAOIT, pues tenían como resultado una reducción de su remuneración total. El Tribunal dictaminó que la CAPI se había excedido en la autoridad que le confiere su Estatuto al adoptar decisiones en lugar de formular recomendaciones a la Asamblea General sobre este asunto. Por consiguiente, estas decisiones se anularon y los denunciantes recuperaron sus derechos.

6. No obstante, el 19 de marzo de 2021, el TANU dictó una serie de sentencias sobre este mismo asunto, en las que secundaba los dictámenes del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (TCANU) sobre la validez de las decisiones de la CAPI<sup>6</sup>. El TANU desestimó los recursos presentados por los funcionarios destinados en Ginebra que prestaban servicios en la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUMA, la UNCTAD, la CEPE, el CCI y la CCPPNU<sup>7</sup>, y sostuvo, en consonancia con su jurisprudencia, que las decisiones tomadas por el Secretario General para ejecutar las decisiones en materia reglamentaria adoptadas por la Asamblea General no están sujetas a revisión judicial. El TANU concluyó que el Secretario General había actuado de conformidad con las decisiones de la CAPI, posteriormente aprobadas por la Asamblea General, y desestimó los recursos sobre esta base.

7. Estas sentencias contradictorias del TAOIT y el TANU han tenido como consecuencia la vigencia en Ginebra de dos niveles diferentes de remuneración, uno para las entidades de las Naciones Unidas bajo la jurisdicción del TAOIT y otro para las entidades bajo la jurisdicción del TANU. Como se observará a la luz de lo anterior, esta situación surgió porque ambos tribunales siguen teorías diferentes respecto de la revisión judicial.

---

<sup>3</sup> Documento de las Naciones Unidas A/RES/74/255 A-B.

<sup>4</sup> Sentencias 4134 a 4138 del TAOIT.

<sup>5</sup> OIT: Organización Internacional del Trabajo; UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones; OIM: Organización Internacional para las Migraciones; OMS: Organización Mundial de la Salud; OMPI: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

<sup>6</sup> Sentencias 1107 a 1114 del TANU (2021).

<sup>7</sup> PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; CEPE: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa; CCI: Centro de Comercio Internacional; CCPPNU: Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas.

8. El informe sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas solicitado por la Asamblea General en su resolución 74/255 B fue emitido por el Secretario General el 15 de enero de 2021<sup>8</sup>. Previamente, se celebraron consultas con las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, en las que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) participó plenamente. El informe se centró en cómo la coexistencia de ambos tribunales había influido en la coherencia a la hora de aplicar las decisiones de la CAPI. En particular, en la Sección IV del informe se proponían diferentes opciones para abordar la aplicación incoherente de las decisiones y recomendaciones de la CAPI.

9. Tal como se informó al CCLM en octubre de 2021<sup>9</sup>, la Asamblea General examinó el informe del Secretario General en abril de 2021<sup>10</sup>. Expresó su *“preocupación por la continua falta de coherencia en la aplicación de los resultados de 2016 relativos al ajuste por lugar de destino en los distintos lugares de destino del régimen común de las Naciones Unidas”* y solicitó la presentación de un nuevo informe en los siguientes términos:

*“8. Solicita al Secretario General que presente un nuevo informe con propuestas detalladas y un análisis minucioso sobre las opciones prácticas, dando prioridad a las medidas que impliquen cambios en la resolución de las causas sobre asuntos relacionados con la Comisión de Administración Pública Internacional (...) limitadas al examen de las sentencias de los tribunales y a la publicación de orientaciones por parte de la Comisión, así como al aumento de los intercambios entre los tribunales, (...) y que lo presente para su examen por la Asamblea General a más tardar en el septuagésimo séptimo período de sesiones”.*

### III. Información actualizada sobre los acontecimientos posteriores

10. En cumplimiento de esta resolución de la Asamblea General, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, en consulta con la OIT, estableció un grupo de trabajo sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas, compuesto por integrantes de las redes de asesores jurídicos de las Naciones Unidas (en adelante, “el grupo de trabajo”), con vistas a la elaboración de las propuestas solicitadas por la Asamblea General. El grupo de trabajo distribuyó una primera serie de propuestas a los asesores jurídicos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas en diciembre de 2021. El proyecto de informe se terminó en enero de 2022, y el grupo de trabajo lo distribuyó a la CAPI y a las federaciones del personal (CCSAIP y FICSA)<sup>11</sup> con vistas a recabar sus observaciones.

11. Se invitó a las redes de asesores jurídicos de las Naciones Unidas a que comentaran el resultado de estas consultas en abril de 2022. El proyecto de informe incluía las tres propuestas siguientes para someterlas a la consideración de la Asamblea General:

- **Propuesta 1:** Presentación de alegaciones a los tribunales por parte de la CAPI durante litigios relacionados con reclamaciones generadas por una decisión o recomendación de la CAPI.
- **Propuesta 2:** Orientaciones de la CAPI tras las sentencias del Tribunal.
- **Propuesta 3:** Establecimiento de una sala conjunta TAOIT-TANU que emita dictámenes interpretativos, preliminares o de apelación.

12. En esta ocasión, se informó a los asesores jurídicos de que, en sus observaciones, la CAPI subrayaba la necesidad de tener la oportunidad de explicar su postura ante los tribunales (Propuesta 1)

<sup>8</sup> Presentado al Comité en su 112.º período de sesiones (marzo de 2021) como documento CCLM 112/INF/1.

<sup>9</sup> Véase el informe del 113.º período de sesiones del Comité, documento CL 168/10, párr. 29.

<sup>10</sup> Resolución 75/245 B de la Asamblea General, documento de las Naciones Unidas A/RES/75/245 B.

<sup>11</sup> CCSAIP: Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas; FICSA: Federación de Asociaciones de Funcionarios Internacionales.

y resaltaba que debía ser informada de cualquier sentencia pertinente, para que pudiera analizar cualquier repercusión lo antes posible (Propuesta 2). La CAPI estaba en general abierta a la idea de establecer una sala conjunta (Propuesta 3), con una ligera preferencia por que sus dictámenes tuvieran carácter vinculante. Asimismo, la CAPI señalaba que el sistema no debía ser demasiado complejo, con paridad entre los jueces de ambos tribunales y una presidencia alterna. Las federaciones del personal cuestionaban la premisa del examen jurisdiccional y la necesidad de cambiar el *statu quo*.

13. Los asesores jurídicos examinaron los proyectos de propuestas mediante dos rondas de observaciones. La Oficina Jurídica de la FAO participó en ambos ejercicios y, al mismo tiempo, procuró recabar observaciones de los órganos de representación del personal (ORP) de la FAO (UGSS y AP-in-FAO<sup>12</sup>), que se transmitieron al grupo de trabajo. A continuación, se resumen las distintas propuestas y la postura de la FAO al respecto:

- **Propuesta 1:** Presentación de alegaciones a los tribunales por parte de la CAPI durante litigios relacionados con reclamaciones generadas por una decisión o recomendación de la CAPI.

Esta propuesta facilitaría la presentación de alegaciones al TAOIT y al TANU por parte de la CAPI durante litigios relacionados con cualquier reclamación presentada por un funcionario y originada por una decisión o recomendación de la CAPI. La propuesta se aplicaría a litigios regidos por los actuales estatutos y reglamentos de los Tribunales. No tiene como objetivo reemplazar los mecanismos existentes que permiten introducir información o pruebas pertinentes en los procedimientos ante los Tribunales.

*La FAO está de acuerdo con esta propuesta. Como se menciona en el informe del grupo de trabajo, el Reglamento del TAOIT ya permite a la CAPI presentar observaciones al Tribunal, bien a instancias del Tribunal o bien como parte de una alegación presentada por la organización demandada. Las enmiendas pertinentes encaminadas a este fin se introdujeron en el Reglamento del TAOIT en 1993, y desde entonces la CAPI ha presentado numerosas alegaciones ante el Tribunal. Cabe señalar que en el caso del ajuste por lugar de destino en Ginebra, no se invitó a la CAPI a expresar su opinión.*

- **Propuesta 2:** Orientaciones de la CAPI tras las sentencias del Tribunal

En los casos en que un Tribunal determine que la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI es ilegal, ordenará normalmente a la organización demandada que emprenda medidas específicas. Las conclusiones del Tribunal en tales casos pueden también tener implicaciones que van más allá de las relacionadas con la organización demandada citada en la sentencia.

Con arreglo a esta propuesta, cuando la oficina jurídica recurrida reciba una sentencia del TAOIT o el TANU, deberá enviar una copia a la Secretaría de la CAPI. La CAPI organizará la celebración lo antes posible de un debate sobre las repercusiones, en su caso, de la sentencia. Esto podrá ir seguido de orientaciones de la CAPI a todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas sobre cualquier modificación que deba aplicarse a su decisión o recomendación inicial, como consecuencia de la sentencia.

*La FAO está de acuerdo con esta propuesta, ya que facilitaría el examen concertado en el plano del régimen común de las Naciones Unidas sobre la mejor respuesta al dictamen del Tribunal, especialmente cuando se anule una decisión o recomendación de la CAPI. A instancias de la FAO, se aclaró que este mecanismo no afectaría a la autoridad legal de una sentencia firme o a su ejecución por parte de la organización demandada.*

- **Propuesta 3:** Establecimiento de una sala conjunta TAOIT-TANU que emita dictámenes interpretativos, preliminares o de apelación

En virtud de esta propuesta, se crearía una sala conjunta compuesta por jueces del TAOIT y el TANU para la emisión de uno o más de los siguientes tipos de dictamen:

<sup>12</sup> UGSS: Unión de Personal de Servicios Generales; AP-in-FAO: Asociación del Personal Profesional de la FAO.

- a) **Dictamen interpretativo:** La finalidad de un dictamen interpretativo es determinar y resolver cualquier problema jurídico de manera preventiva, antes de que la recomendación o decisión de la CAPI se ultime o aplique.
- b) **Dictamen preliminar:** El objetivo de un dictamen preliminar es permitir a un Tribunal solicitar una decisión de la sala conjunta en relación con una cuestión jurídica que sea pertinente para el examen de una demanda presentada ante el Tribunal impugnando la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI.
- c) **Dictamen de apelación:** El propósito de un dictamen de apelación es resolver la divergencia en los casos en que el TAOIT y el TANU alcancen conclusiones contradictorias sobre una cuestión jurídica relacionada con una recomendación o decisión de la CAPI.

Esta última propuesta es la más compleja de las tres propuestas elaboradas por el grupo de trabajo. Plantea interrogantes en cuanto a la competencia de la sala conjunta, su composición (número par o impar de jueces), la designación de los jueces que integrarán la sala conjunta y cómo deben adoptarse las decisiones (consenso o mayoría de votos, así como la posibilidad de igualdad de votos).

*La FAO apoya el establecimiento de una sala conjunta para la emisión de dictámenes de apelación exclusivamente. Como ha señalado el grupo de trabajo, dotar a la sala conjunta de facultad para emitir dictámenes interpretativos, preliminares y de apelación no sería eficiente. Existe el riesgo de que se solicite un dictamen interpretativo o preliminar automáticamente en los casos que afecten a una decisión de la CAPI, lo que podría ralentizar el proceso de apelación y, lo que es más importante, impedir el ejercicio de la jurisdicción “de plano” de los tribunales.*

*Por otra parte, consideramos que la facilitación de la presentación de alegaciones por parte de la CAPI en las causas pendientes, como se contempla en la Propuesta 1, contribuiría significativamente a la exposición de todos los elementos pertinentes de hecho y de Derecho ante el equipo de magistrados que tramite una reclamación o una apelación. Esta práctica reduciría la necesidad de un dictamen interpretativo o preliminar en los casos que afecten a una decisión o recomendación de la CAPI.*

*Por estas razones, la FAO apoya el establecimiento de una sala conjunta que sea competente únicamente para resolver los casos de divergencia entre los dictámenes del TAOIT y del TANU sobre la legalidad de una determinada decisión o recomendación de la CAPI. Dicho órgano judicial resultaría un recurso especialmente indicado para resolver la desigual aplicación de la decisión de la CAPI que resultara de las sentencias contradictorias emitidas en los casos de ajuste por lugar de destino en Ginebra.*

*La FAO considera que el dictamen de apelación debería ser vinculante para las partes, incluidos el Secretario General, los jefes ejecutivos del régimen común de las Naciones Unidas, así como la propia CAPI. Asimismo, estamos a favor de la propuesta de que se autorice a la sala conjunta a ordenar las reparaciones adecuadas y otorgar indemnizaciones.*

*No obstante, la FAO observa que en una situación de divergencia, la segunda sentencia dictada por un tribunal podría llegar algunos años después de la primera, y que la organización demandada en el primer caso podría haber puesto ya en práctica medidas basadas en la primera sentencia. Ello podría dar lugar a situaciones en las que resultara imposible retornar a las partes al statu quo anterior.*

14. Cuando la Oficina Jurídica consultó a los ORP, estos informaron de que sus posturas estaban en sintonía con la de las federaciones del personal. En definitiva, consideraban que las tres propuestas deberían ser rechazadas, porque únicamente ha habido un caso destacable de sentencias divergentes. Indicaron asimismo que estas propuestas no resuelven el problema de la falta de armonía en la jurisprudencia del sistema con respecto a las decisiones y recomendaciones de la CAPI. Uno de los

órganos del personal añadió que si estas propuestas siguiesen adelante, solo se apoyaría la de crear una sala conjunta para la emisión de dictámenes de apelación.

15. Las tres propuestas esbozadas más arriba se encuentran ultimadas por parte del grupo de trabajo y se incluirán en el informe que el Secretario General presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>13</sup>. Se dará a los Tribunales, la CAPI y el Consejo de Justicia Interna de las Naciones Unidas la oportunidad de incorporar observaciones sobre las propuestas en anexo al informe del Secretario General, si así lo desean.

16. En este momento, puede observarse que todavía existen puntos de vista divergentes entre las organizaciones acerca de las citadas propuestas, y que estas aún deben ser aprobadas, ya no digamos aplicadas. Se seguirá deliberando sobre este tema en la Asamblea General y entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas. A este respecto, la Oficina Jurídica ha dejado claro durante este examen que cualquier cambio en la actual estructura jurisdiccional deberá someterse a la aprobación de los órganos rectores de la FAO, comenzando por el CCLM.

#### **IV. Medidas que se proponen al Comité**

17. La finalidad del presente documento es informar al Comité, al que se invita a formular las observaciones que considere oportunas al respecto. Tal vez el Comité desee pedir a la Secretaría que proporcione información actualizada en un futuro período de sesiones sobre cualquier novedad que se produzca en relación con este asunto.

---

<sup>13</sup> Este informe se distribuirá a los miembros del CCLM como documento de información cuando se haya elaborado.