



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

119.º período de sesiones

Roma, 9 - 11 de octubre de 2023

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

I. Introducción

1. El Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) ha sido informado periódicamente, hasta su último período de sesiones celebrado en marzo de 2023¹ inclusive, sobre el examen en curso de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas. En su informe, el Comité señaló las “divergencias de opinión significativas” entre las partes interesadas y “manifestó su interés en recibir información actualizada en un futuro período de sesiones (...) en particular sobre la participación de la Oficina Jurídica de la FAO en este proceso, y los progresos que se hicieran en el examen”².

2. Por consiguiente, este tema se ha incluido en el programa provisional del Comité 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”.

II. Antecedentes

3. Como se ha recordado previamente³, el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas se inició tras una petición formulada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 74/255 B de 27 de diciembre de 2019⁴, en la que observaba 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”.

4. Esta resolución se aprobó tras las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT), que había anulado, en julio de 2019, las decisiones adoptadas por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) relativas al multiplicador 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. Posteriormente, en marzo de 2021, el

¹ CCLM 118/4.

² CL 172/10.

³ CCLM 118/4, párrs. 2-6.

⁴ Documento de las Naciones Unidas A/RES/74/255 A-B.

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

Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (TANU) falló, en relación con los recursos interpuestos por funcionarios destinados en Ginebra de otras organizaciones bajo la jurisdicción del TANU, que dichas decisiones de la CAPI eran válidas. Como consecuencia de estas sentencias contradictorias, los funcionarios destinados en Ginebra están sujetos a distintos niveles de remuneración según cuál sea el tribunal administrativo que tiene jurisdicción sobre su organización.

5. El Secretario General publicó un primer informe sobre esta cuestión en enero de 2021⁵. La Asamblea General lo examinó en abril de 2021⁶ y solicitó un nuevo informe “con propuestas detalladas [...] sobre las opciones prácticas, dando prioridad a las medidas que impliquen cambios en la resolución de las causas sobre asuntos relacionados con la [CAPI]”. Este segundo informe⁷ se distribuyó a los miembros del CCLM antes de su 117.º período de sesiones, celebrado en octubre de 2022⁸.

6. En respuesta a la petición de la Asamblea General, el informe incluía las siguientes tres propuestas para someterlas a su consideración: i) la presentación de comunicaciones de la CAPI a los tribunales administrativos de las Naciones Unidas y la OIT durante la tramitación de demandas derivadas de una decisión o recomendación de la CAPI; ii) la petición de orientaciones de la CAPI después de que un tribunal dicte sentencia en relación con una decisión o recomendación de la CAPI; y iii) el establecimiento de una sala conjunta del TAOIT y del TANU que emita decisiones interpretativas, preliminares o de apelación.

7. Las primeras dos propuestas contaron con un amplio apoyo de las organizaciones que participan en el régimen común de las Naciones Unidas, incluida la FAO. Sin embargo, “[h]ubo amplias diferencias de opinión entre las partes interesadas sobre la idea de la sala conjunta”⁹. Algunas partes interesadas se opusieron a la propuesta en sí, por considerar que era una solución desproporcionada en relación con el problema en cuestión, teniendo en cuenta que los asuntos que dieron lugar a este ejercicio constituyeron el primer y único caso de sentencias contradictorias. Otros que respaldaban en principio la idea sostenían opiniones distintas sobre el alcance de las competencias de la sala conjunta con respecto a los tipos de decisiones que debían emitirse y la autoridad legal de esas decisiones. Otros puntos de divergencia guardaban relación, entre otras cosas, con el corpus jurídico que debería aplicar una sala conjunta, el alcance de su competencia respecto de la revisión judicial, la posible vulneración de la independencia y la autonomía de los tribunales respectivos resultante de la creación de una sala conjunta, la inclusión de un número par o impar de magistrados y los costos adicionales que conllevaría esta nueva sala.

8. A pesar de estas divergencias significativas entre las partes interesadas, el informe del Secretario General concluía con la recomendación de que “se desarrolle y concrete la propuesta de sala conjunta para su examen por la Asamblea General y el Consejo de Administración de la OIT”¹⁰.

9. La resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas relacionada con el segundo informe del Secretario General se aprobó el 30 de diciembre de 2022¹¹ y se distribuyó posteriormente a los miembros del CCLM para someterla a su consideración en el 118.º período de sesiones, celebrado en marzo de 2023¹². Las propuestas i) y ii) no fueron motivo de controversia y la Asamblea General solicitó a la CAPI y a otras partes interesadas pertinentes que las aplicara cuando procediera. Con respecto a la propuesta iii), a saber, el establecimiento de una sala conjunta del TAOIT y el TANU, la Asamblea General decidió lo siguiente:

“Invita al Secretario General a que complete la labor sobre los aspectos jurídicos y prácticos pendientes relativos a la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas, incluida la finalización de las propuestas anteriores y la evaluación de la viabilidad de otras

⁵ Documento de las Naciones Unidas A/75/690.

⁶ Resolución 75/245 B de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁷ Documento de las Naciones Unidas A/77/222.

⁸ CCLM 117/INF/1.

⁹ Documento de las Naciones Unidas A/77/222, párr. 97.

¹⁰ Documento de las Naciones Unidas A/77/222, párr. 111.

¹¹ Resolución 77/257 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹² CCLM 118/4, párr. 7.

opciones, incluidas las propuestas de las partes interesadas que se recogen en el informe del Secretario General, y a que le presente las propuestas definitivas a más tardar en la parte principal de su septuagésimo octavo período de sesiones”.

10. Se informó al CCLM¹³ en su último período de sesiones de que la Secretaría de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) habían propuesto nuevas consultas entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas y las redes informales de asesores jurídicos de las Naciones Unidas. La Secretaría de las Naciones Unidas y la OIT consideraron que estas consultas contribuirían a aclarar las cuestiones pendientes y atender las preocupaciones planteadas en relación con la sala conjunta propuesta.

11. Cabe señalar que el Comité, en su último período de sesiones¹⁴, también fue informado de que la Asamblea General había decidido enmendar los artículos 10 y 11 del Estatuto de la CAPI mediante la resolución aprobada el 30 de diciembre de 2022. Estas enmiendas tenían por objeto aclarar la autoridad de la CAPI en virtud del artículo 11 c) de su Estatuto para establecer ajustes por lugar de destino aplicables a cada lugar de destino. De esta cuestión fundamental de la autoridad de la CAPI surgieron las sentencias del TAOIT, en julio de 2019, que concluyeron que la decisión de la CAPI sobre los ajustes por lugar de destino en Ginebra excedía de sus atribuciones.

III. Información actualizada sobre los acontecimientos posteriores

A. Consultas a través de las redes de asesores jurídicos

12. Las consultas sobre una respuesta adecuada a la petición formulada por la Asamblea General el 30 de diciembre de 2022 se iniciaron con una carta de fecha 23 de febrero de 2023 enviada por la Secretaría de las Naciones Unidas y la OIT a los organismos que participan en las redes de asesores jurídicos. Eso dio lugar a dos rondas de consultas e intercambios de opiniones en las que la FAO participó plenamente.

13. En su comunicación inicial, la Secretaría de las Naciones Unidas y la OIT explicaron que su objetivo era concluir con éxito el examen de la estructura jurisdiccional y propusieron cuatro posibles enfoques a tal fin:

- i) un aumento de los intercambios oficiosos de información entre el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (TCANU), el TANU y el TAOIT;
- ii) el establecimiento de una sala conjunta del TANU y el TAOIT, convocada en función de las necesidades y con una jurisdicción estrictamente delimitada;
- iii) la designación de un tribunal al que se otorgaría una jurisdicción exclusiva para examinar causas relacionadas con la aplicación de las recomendaciones y las decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional;
- iv) el establecimiento de un mecanismo de apelación, con una jurisdicción limitada sobre las causas relacionadas con las recomendaciones y las decisiones de la Comisión.

14. Se organizaron dos sesiones informativas para examinar las propuestas, tras las cuales la FAO distribuyó sus observaciones el 14 de abril de 2023. La FAO señaló que se habían producido dos novedades significativas desde el inicio del examen: en primer lugar, la enmienda introducida en el Estatuto de la CAPI en diciembre de 2022 y, en segundo lugar, la firme oposición de los magistrados del TAOIT a la propuesta de establecer una sala conjunta.

¹³ CCLM 118/4, párr. 10.

¹⁴ CCLM 118/3.

15. Con respecto a la primera cuestión, la FAO observó que la petición original de la Asamblea General de examinar la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas surgió a raíz de las sentencias del TAOIT de julio de 2019 por las que este declaraba nulas, por excederse la CAPI en sus atribuciones, las decisiones de esta sobre el multiplicador del ajuste por lugar de destino aplicable a los funcionarios destinados en Ginebra, basándose en el estudio de 2016. Con la enmienda del Estatuto de la CAPI que confirma la jurisdicción de la Comisión en esta esfera y en vista de que las decisiones del TAOIT y las sentencias del TANU solo habían entrado en contradicción una vez desde que la CAPI se creó en 1975, la FAO consideró que se había reducido significativamente la urgencia por abordar cualquier falta de coherencia en la aplicación de las decisiones de la CAPI.

16. El segundo factor importante fue la firme oposición al establecimiento de una sala común expresada por los magistrados del TAOIT. Estos consideraron que la propuesta “carece de todo fundamento sustantivo” y declararon que “no la respaldan”¹⁵.

17. Sobre la base de estas consideraciones preliminares, la FAO expresó la opinión de que el mantenimiento del statu quo sería un resultado válido del examen en curso. No obstante, la FAO indicó que podría sumarse a un futuro consenso entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas en apoyo del establecimiento de una sala conjunta competente solo para emitir decisiones preliminares siempre que esas decisiones fueran vinculantes para las partes. La FAO aclaró que esta posición se hallaba sujeta a la aprobación de los Órganos rectores de la FAO, que habían decidido aceptar la jurisdicción del TAOIT.

18. En cuanto a las demás opciones enumeradas en el párrafo 13 supra, la FAO no veía ningún inconveniente en la propuesta i) y la respaldaba. No se respaldaban las propuestas iii) y iv).

19. Como parte de esta ronda inicial de consultas, se consultó con los órganos representativos del personal de la FAO, a saber, la Unión de Personal de Servicios Generales y la Asociación del Personal Profesional (AP/FAO). Ambas expresaron su preferencia por el statu quo y su objeción a la creación de una sala conjunta, porque les preocupaba que limitara la independencia del TAOIT. También basaron sus objeciones en las diferencias entre los mandatos y las facultades de revisión respectivos del TAOIT y los tribunales de las Naciones Unidas. Estas opiniones se incorporaron a las observaciones de la FAO enviadas el 14 de abril de 2023 a la Secretaría de las Naciones Unidas y a la OIT.

20. Se inició una segunda ronda de consultas tras distribuirse un mensaje de la Secretaría de las Naciones Unidas, de fecha 9 de mayo de 2023, en el que se presentaban algunos ajustes a la propuesta de establecer una sala conjunta. Sin embargo, se reconoció que “varias partes interesadas han expresado su firme oposición basada en principios” al establecimiento de una sala conjunta.

B. Posición conjunta adoptada por nueve organismos del régimen común de las Naciones Unidas

21. En consonancia con la posición que había comunicado previamente, la FAO se sumó a otros ocho organismos del régimen común de las Naciones Unidas¹⁶ en una declaración común de fecha 2 de junio de 2023, que en parte reza lo siguiente:

“(…) no deseamos presentar observaciones adicionales en estos momentos y (...) reafirmamos las posiciones expresadas previamente en nuestras respectivas comunicaciones. En resumen, no creemos que sea necesario examinar la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas a la luz de las recientes enmiendas introducidas en el Estatuto de la CAPI. Además, dudamos de la eficacia y la proporcionalidad de las propuestas al abordar el presunto

¹⁵ Documento de las Naciones Unidas A/77/222, Anexo II, pág. 28.

¹⁶ Respectivamente, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (IUT), la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONU-SIDA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

problema que tratan de resolver. Por consiguiente, nuestra posición común con respecto al examen en curso es mantener el *statu quo*.

(...)

Señalamos asimismo que también plantean reservas en principio sobre las propuestas algunas partes interesadas clave, cuya aceptación es esencial no solo para dotar de legitimidad la adopción de las medidas propuestas, sino también para facilitar su aplicación eficaz.”

22. Cabe señalar que estas nueve organizaciones, entre ellas la FAO, se hallan todas bajo la jurisdicción del TAOIT.

C. Tercer informe del Secretario General

23. En agosto de 2023, el Secretario General presentó su tercer informe sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas¹⁷ en respuesta a las peticiones formuladas por la Asamblea General en su resolución 77/257 de diciembre de 2022. En el informe, figura una detallada presentación de la estructura, la composición y la competencia de la sala conjunta propuesta. Se la autorizaría a emitir decisiones preliminares relativas a la legalidad de las decisiones y las recomendaciones de la CAPI. Estas decisiones preliminares serían vinculantes para las partes ante el tribunal que hubiera remitido la cuestión a la sala conjunta. Los proyectos de enmiendas de los estatutos del TAOIT, el TCANU y el TANU que se requerirían para el establecimiento de una sala conjunta se adjuntaron al informe.

24. El Secretario General consideró que el establecimiento de una sala conjunta sería una medida adecuada para contribuir a evitar divergencias en la jurisprudencia de los dos sistemas de tribunales. Sin embargo, se reconoció que “incluso con posibles nuevas mejoras, la propuesta carece, en estos momentos, del nivel de apoyo de las partes interesadas necesario para su aplicación, en particular del [TAOIT] y el [TANU]”¹⁸.

25. Este hecho se reiteró en la conclusión del informe en los siguientes términos:

“No obstante, las partes interesadas, en su mayoría, no respaldan o tienen serias dudas acerca de esta propuesta, sobre la que plantean varias preocupaciones. Entre ellas se incluyen los dos tribunales, que han expresado su firme oposición. También se reconoce que los grupos no gubernamentales del órgano rector de la OIT han expresado claras objeciones. Sin el apoyo de estas partes interesadas clave, las perspectivas de aceptación y aplicación práctica de la propuesta se ven comprometidas.”¹⁹

26. El 28 de julio de 2023, los nueve organismos mencionados supra, entre ellos la FAO, reaccionaron a un texto anticipado del informe confirmando la posición comunicada previamente a la Secretaría de las Naciones Unidas en junio de 2023. Parte de la declaración conjunta reza como sigue:

“Las secretarías de la FAO, la IUT, la OPAQ, la OPS, el ONUSIDA, la UNESCO, la ONUDI, la OMS y la OMPI reafirman las posiciones expresadas previamente (...). En resumen, no creemos que sea necesario examinar la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas a la luz de las recientes enmiendas introducidas en el Estatuto de la CAPI. Además, dudamos de la eficacia y la proporcionalidad de las propuestas en vista del problema real que tratan de resolver. Por consiguiente, nuestra posición común con respecto al examen en curso es mantener el *statu quo*.”

27. En esta etapa del examen de la estructura jurisdiccional del régimen común, la FAO considera que el resultado preferible sería mantener el *statu quo*. Además, parece poco probable que se materialice la propuesta de establecer una sala conjunta habida cuenta de las fuertes reservas expresadas por muchas partes interesadas y la firme oposición comunicada por los magistrados del TAOIT y el TANU. La FAO también mantiene su opinión de que el establecimiento de una sala

¹⁷ Documento de las Naciones Unidas A/78/154

¹⁸ Documento de las Naciones Unidas A/78/154, párr. 52

¹⁹ Documento de las Naciones Unidas A/78/154, párr. 76 (c)

conjunta, alterando la estructura de los dos sistemas de tribunales, puede ser excesivo a la luz de las escasas probabilidades de que vuelvan a emitirse sentencias contradictorias en relación con las decisiones de la CAPI, en especial a la luz de las enmiendas al Estatuto de la CAPI.

28. La Oficina Jurídica de la Fao seguirá supervisando atentamente este examen en curso e informando de las futuras novedades al CCLM.

IV. Medidas que se proponen al Comité

29. 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 en relación con este asunto.