



Asamblea General

Distr. general
28 de julio de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones

Tema 126 del programa provisional*

Administración de Justicia en las Naciones Unidas

Informe del Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas

Resumen

El Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas fue establecido en enero de 2006 por el Secretario General, en cumplimiento de la resolución 59/283, en la que la Asamblea General, le solicitó que creara un grupo de expertos externos independientes para revisar y posiblemente reformar el sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas. Este informe, que contiene las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Reforma, se remite en cumplimiento del mandato que le confirió la Asamblea General.

El Grupo de Reforma llegó a la conclusión de que el sistema interno de administración de justicia de las Naciones Unidas es anticuado, disfuncional, ineficaz y carente de independencia. El sistema actual entraña un costo elevado para la reputación y los recursos financieros y de otra índole de la Organización, y será mucho más eficaz crear un sistema interno de administración de justicia nuevo y reformado que intentar mejorar el actual.

No será posible llevar a cabo una reforma efectiva de las Naciones Unidas sin contar con un sistema interno de justicia eficiente, independiente y bien dotado de recursos que proteja los derechos del personal y asegure que los funcionarios y el personal directivo rindan cuentas por sus acciones.

El Grupo de Reforma recomienda que las Naciones Unidas adopten un sistema interno de justicia descentralizado, simplificado y en última instancia eficiente en función de los costos. Este nuevo sistema será profesional e independiente y, si se lo dota de recursos adecuados, contribuirá a reducir los conflictos en el seno de la Organización mediante la resolución extrajudicial de las controversias con mayor eficacia, y asegurará la rápida tramitación de los casos en el sistema judicial. La descentralización responde al objetivo de asegurar que los funcionarios que prestan servicios sobre el terreno, que constituyen la mayoría del personal, estén amparados efectivamente por el sistema interno de administración de justicia.

* A/61/150 y Corr.1.



Se debería reforzar y descentralizar la Oficina del Ombudsman con la fusión de las Oficinas de Ombudsman existentes en la Secretaría y en los fondos y programas. La Oficina debería contar con mediadores profesionales y asumir una función de vigilancia más estricta de la gestión institucional. Las Juntas Mixtas de Apelación y los Comités Mixtos de Disciplina deberían ser reemplazados por un nuevo Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas descentralizado, presidido por jueces independientes y profesionales, con potestad para dictar sentencias vinculantes. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas debería transformarse principalmente en un tribunal de apelación para el sistema interno de administración de justicia. La representación legal de los funcionarios debería tener un carácter profesional y descentralizado.

El Grupo de Reforma recomienda el establecimiento del nuevo sistema de justicia propuesto en la resolución de la Asamblea General; recomienda además que se cree una Oficina de Administración de Justicia en el seno de las Naciones Unidas para la gestión de este importante aspecto de la labor de la Organización y para asegurar la independencia del nuevo sistema interno de justicia que se propone; y por último, propone que, en caso de ser aprobado por la Asamblea General, el nuevo sistema entre en funcionamiento el 1° de enero de 2008.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	4
II. Perspectivas generales	5–14	4
III. Un sistema unificado	15–36	7
IV. El sistema extrajudicial	37–61	11
V. El sistema judicial	62–99	16
VI. Representación jurídica	100–114	25
VII. Titulación y formación	115–119	27
VIII. Rendición de cuentas	120–121	28
IX. Independencia y transparencia	122–131	28
X. Eficacia en relación con los costos	132–139	30
XI. Medidas de transición y medidas más importantes	140–148	32
XII. Conclusiones	149–151	33
XIII. Recomendaciones	152–178	33
Anexos		
I. Jurisdicción del Tribunal Contencioso Administrativo		37
II. Enmiendas al Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas destinadas a contemplar su nueva jurisdicción en apelaciones		38
III. Puestos recomendados: sistema judicial		40
IV. Puestos recomendados: Oficina del Ombudsman		41
V. Puestos recomendados: Oficina de Asesores Letrados		42
VI. Proyecto de sistema interno de administración de justicia en las Naciones Unidas		43

I. Introducción

1. En su resolución 59/283, la Asamblea General decidió que el Secretario General establecería un grupo formado por expertos externos e independientes para considerar una reforma del sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas. En dicha resolución, la Asamblea General asignó un amplio conjunto de cometidos al Grupo de Reforma. Estos cometidos incluyen considerar sistemas alternativos de resolución de conflictos en la Organización, teniendo en cuenta en todo momento el carácter singular del sistema de las Naciones Unidas, evaluar el mecanismo de revisión entre pares, determinar medidas como la enseñanza y la capacitación para reducir el número de conflictos y analizar el funcionamiento del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU) y su relación con el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT). Los cometidos también incluyen el análisis de la posibilidad de un sistema judicial en dos niveles e integrado, y la representación legal del Secretario General.

2. El Grupo de Reforma comenzó a trabajar el 1° de febrero de 2006 y expone sus conclusiones y recomendaciones en el presente informe.

3. El Grupo de Reforma tomó en cuenta las resoluciones pertinentes de la Asamblea General. El Grupo analizó la información obtenida mediante consultas con una amplia variedad de interesados, dentro y fuera del sistema de administración de justicia: el personal de las Naciones Unidas, los sindicatos, directivos y funcionarios pertinentes, no sólo en la Secretaría sino también en los fondos y programas, en las Sedes y sobre el terreno, el Presidente del TANU, los miembros del Tribunal Administrativo del Banco Mundial, los Estados Miembros, la Asociación Internacional de Abogados de Organizaciones No Gubernamentales, el Government Accountability Project, los funcionarios de otros sistemas judiciales y expertos independientes externos.

4. El Grupo de Reforma visitó las Oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra, Viena y Nairobi, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Asimismo, el Grupo realizó consultas por videoconferencia en varios lugares de destino, entre ellos el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y la Misión de las Naciones Unidas en Liberia.

II. Perspectivas generales

5. El Grupo de Reforma llegó a la conclusión de que la administración de la justicia en las Naciones Unidas no es profesional ni independiente. El sistema de administración de justicia actual es extremadamente lento, no cuenta con suficientes recursos, es ineficiente y, por ende, resulta ineficaz. No cumple con muchas de las normas básicas para las garantías procesales estipuladas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por todos estos motivos, la confianza que el personal de las Naciones Unidas deposita en el sistema actual es escasa o nula.

6. Una inmensa mayoría de los interesados consultados por el Grupo de Reforma opina que el sistema actual, establecido hace más de 50 años, en los inicios de la Organización, y basado principalmente en un mecanismo de revisión entre pares, donde la participación es voluntaria, ha quedado obsoleto. Ha llegado el momento de reestructurar el sistema, más que de realizar mejoras mínimas. Los funcionarios,

incluidos los sindicatos y el personal directivo, expresaron un firme apoyo a un sistema interno de justicia de carácter profesional, independiente y con recursos adecuados, que garantice el imperio de la ley dentro de las Naciones Unidas. El Grupo de Reforma subraya el hecho de que por el imperio de la ley en las Naciones Unidas no solo se entiende la protección de los derechos de los funcionarios y el personal directivo, sino también que éstos deban rendir cuentas de sus actos por igual.

7. Esto tiene una importancia fundamental. Primeramente, como resultado de las inmunidades jurisdiccionales de que goza la Organización, los funcionarios no tienen recurso externo a los sistemas legales de los Estados Miembros, mientras que en ciertos casos el Secretario General puede suspender la inmunidad funcional contra acciones entabladas con arreglo a los sistemas jurídicos nacionales. Por ello, es esencial contar con un sistema interno de justicia que proporcione salvaguardias adecuadas y asegure que los funcionarios rindan cuentas de sus actos. El Grupo de Reforma opina que el sistema actual es fundamentalmente inadecuado para la administración de la justicia.

8. En segundo lugar, establecer un sistema interno de justicia profesional, independiente y con recursos adecuados resulta esencial porque es el único capaz de generar y mantener la certidumbre y la previsibilidad, y por ende de contar con la confianza de los directivos, funcionarios y demás interesados. La eficacia de un sistema de justicia depende del nivel de respeto y confianza que inspire.

9. En tercer lugar, establecer un sistema interno y profesional de justicia es indispensable para que las Naciones Unidas eviten el doble rasero (como ocurre actualmente), en donde normas de justicia reconocidas actualmente de manera general a nivel internacional, y que la Organización promueve en sus actividades programáticas, no se cumplen en la Secretaría ni en los propios fondos y programas. Estas normas internacionales incluyen el derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial que determine los derechos de una persona, el derecho a apelar y el derecho a la representación legal.

10. Si “para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”¹ se priva a una persona del derecho a apelar, quedará menoscabada la equidad del procedimiento. Las normas internacionales establecen el derecho a “un recurso efectivo”², el “derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo entre los jueces o tribunales competentes”³ y “el derecho a apelar”⁴. Asimismo, las normas internacionales estipulan expresamente que debe celebrarse una audiencia cuando surgen desacuerdos sobre cuestiones de hecho⁵. Para asegurar el respeto de las garantías procesales y facilitar las decisiones, debería promoverse y aceptarse la celebración de audiencias orales. Por último, para garantizar la igualdad

¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 (véase la resolución 2200 A (XXI), anexo).

² Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, artículo 13 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 213, No. 2889).

³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1144, No. 17955).

⁴ Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, artículo 7 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1520, No. 26363).

⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 10 (resolución 217 A (III)); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 (véase la resolución 2200 A (XXI), anexo).

ante los tribunales, es esencial el acceso a los abogados y los servicios jurídicos⁶. En el sistema actual, en teoría los funcionarios tienen derecho a un abogado de su elección pero, en la práctica, el acceso no es efectivo e igualitario.

11. Ni la Junta Mixta de Apelación ni el Comité Mixto de Disciplina, los principales órganos en los que se inician los procesos formales del sistema interno de justicia, tienen facultades para adoptar decisiones vinculantes. Sólo pueden hacer recomendaciones y por lo tanto no pueden determinar los derechos u obligaciones de los interesados. Esto convierte al TANU en un sistema de justicia de una sola instancia, sin derecho a apelación. A su vez, la Junta Mixta de Apelación y el Comité Mixto de Disciplina están formados por funcionarios que actúan en calidad de asesores del Secretario General y, de este modo, no cumplen con las normas básicas necesarias para garantizar su independencia. El hecho de que la administración de justicia en las Naciones Unidas esté tan atrasada respecto de las normas internacionales de derechos humanos es un asunto que exige una solución inmediata, adecuada y efectiva.

12. En las últimas dos décadas se hicieron varios intentos infructuosos de mejorar el sistema interno de justicia y en 1995 el Secretario General recomendó una amplia reestructuración⁷. A pesar de las buenas intenciones de los participantes, el sistema continúa plagado de problemas fundamentales.

13. Es en este contexto que el Grupo de Reforma ha emprendido su tarea y presenta sus conclusiones y recomendaciones – con la esperanza de que el sistema interno de justicia sea modificado fundamentalmente para lograr un sistema de justicia rápido, eficiente y eficaz, que funcione en forma independiente y que también garantice el imperio de la ley como componente esencial de la gestión de las Naciones Unidas. El Grupo considera que la reforma del sistema interno de administración de justicia interna es una condición *sine qua non* para una reforma más amplia de la gestión de la Organización. Gran parte de la actual mentalidad de gestión de las Naciones Unidas existe porque no está apuntalada por la exigencia de rendir cuentas. La rendición de cuentas solo puede estar garantizada por un sistema interno de justicia independiente, profesional y eficiente.

14. Esencialmente, el Grupo de Reforma propone la creación de un nuevo sistema descentralizado, independiente y simplificado mediante el fortalecimiento del sistema extrajudicial, estableciendo un mecanismo sólido de mediación en la Oficina del Ombudsman y fusionando las oficinas del Ombudsman de las Naciones Unidas y sus fondos y programas; estableciendo un nuevo sistema judicial que reemplace las juntas consultivas por un órgano decisorio de primera instancia, profesional y descentralizado, que expida sentencias vinculantes y apelables por cualquiera de las partes ante el TANU; y garantizando la igualdad de medios para

⁶ Los Principios básicos sobre la función de los abogados indican claramente que “toda persona está facultada para recurrir a la asistencia de un abogado de su elección para que proteja y demuestre sus derechos y lo defienda en todas las fases del procedimiento penal” (párr. 1) y que “Los gobiernos procurarán que se establezcan procedimientos eficientes y mecanismos adecuados para hacer posible el acceso efectivo y en condiciones de igualdad a la asistencia letrada de todas las personas ...” (párr. 2) (véase el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: *Informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.91.IV.2)*, cap. I, secc. B.

⁷ Véase A/C.5/50/2.

asegurar de ese modo que todos los funcionarios puedan acceder a una representación legal profesional y descentralizada.

III. Un sistema unificado

Alcance y jurisdicción

15. El sistema interno de justicia —tanto el judicial como el extrajudicial— de la Organización sólo es aplicable a quienes son considerados funcionarios. La jurisprudencia del TANU y la práctica de las Naciones Unidas han llevado a adoptar un criterio restringido en relación con la categoría de funcionario. Las personas contratadas con arreglo a acuerdos de servicios especiales y los contratistas individuales no se incluyen en esa categoría.

16. El estatuto del TANU establece que el Tribunal tiene competencia para escuchar las demandas “de funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas” (artículo 2.1). En ese mismo estatuto se estipula que el Tribunal estará abierto “a toda otra persona que pueda probar sus derechos con arreglo a cualesquier contrato o condiciones de empleo, con inclusión de las disposiciones del Estatuto del Personal y de las normas reglamentarias que el funcionario hubiese podido invocar” (artículo 2.2 b)).

17. Si bien la redacción del apartado b) del párrafo 2 del artículo 2 pudiera llevar a la conclusión de que ampara a personas que no son funcionarios, la frase “las normas reglamentarias que el funcionario hubiese podido invocar” ha motivado una interpretación restringida⁸.

18. Aunque algunos miembros de la Secretaría informaron al Grupo de Reforma de que los miembros del personal de contratación local de las misiones de mantenimiento de la paz eran funcionarios con plenos derechos en el sistema interno de justicia, la realidad sobre el terreno es diferente. A pesar de que los acuerdos entre las Naciones Unidas y los Estados de acogida que rigen el estatuto de las misiones de mantenimiento de la paz proporcionan al personal de contratación local un marco especial para la solución de controversias, todo parece indicar que ese marco no ha quedado establecido jamás. Además, muchos de los miembros del personal de contratación local de las misiones de mantenimiento de la paz son contratados por largos períodos como “contratistas individuales”.

19. La Asamblea General ya ha propuesto ampliar las actividades a otras categorías de personal. En el párrafo 19 de su resolución 59/283, la Asamblea estableció una directriz clara para lograr una cobertura más amplia.

20. Todas las personas nombradas para trabajar para la Organización mediante la prestación de servicios personales deberían tener pleno acceso al sistema judicial y extrajudicial de las Naciones Unidas. El Grupo de Reforma considera que, además

⁸ No ha sido práctica del TANU hacer extensivo el acceso a “otros beneficiarios” que no sean funcionarios, ex funcionarios o personas con derecho a invocar los derechos de los funcionarios (Fallo No. 98, *Camargo*, 1965; Fallo No. 115, *Kimpton*, 1968). No obstante, dicho Tribunal ha decidido que tiene competencia en el caso de las personas nombradas por la Asamblea General como inspectores de la Dependencia Común de Inspección (Fallo No. 656, *Kremer y Gourdon*, 1994; Fallo No. 1074, *Hernández-Sánchez*, 2002).

de abarcar a las personas a quienes se aplica actualmente el artículo 2 del Estatuto del TANU, el sistema de justicia debe hacerse extensivo a:

a) Cualquier persona nombrada por el Secretario General, la Asamblea General o cualquier órgano principal para ocupar un puesto remunerado en la Organización;

b) Cualquier otra persona que preste servicios personales en virtud de un contrato con las Naciones Unidas. Esta categoría abarca a los consultores y al personal de contratación local de las misiones de mantenimiento de la paz.

Oficinas situadas fuera de la Sede, misiones de mantenimiento de la paz y operaciones sobre el terreno

21. Dos terceras partes de los funcionarios de las Naciones Unidas prestan servicios en operaciones fuera de la Sede. Esta situación requiere un cambio radical de énfasis. Como regla general, el sistema de justicia sobre el terreno es muy débil. El principal problema es el desconocimiento casi absoluto que tienen los funcionarios de sus derechos y de los medios de reparación de que disponen.

22. El Grupo de Reforma recalca que, a menos que se establezca un sistema de justicia sólido sobre el terreno, tanto en el nivel judicial como en el extrajudicial, la reforma tendrá un efecto limitado.

23. En la práctica, en los lugares de destino sobre el terreno, los funcionarios carecen de representación jurídica. Muchos funcionarios ni siquiera conocen que existe una Lista de Asesores Letrados, cuyos integrantes se supone que proporcionen asesoramiento jurídico al personal. Incluso si supieran que existe esa Lista y conocieran la función que desempeñan sus miembros, la distancia y los problemas logísticos impedirían utilizarla de manera efectiva. En cuanto a los mecanismos de recurso, sobre el terreno no existen Juntas Mixtas de Apelación ni Comités Mixtos de Disciplina con carácter permanente.

24. Las cuestiones disciplinarias y de mala conducta presentan problemas particulares y representan la mayoría de los casos que se plantean en las misiones de mantenimiento de la paz. En los casos disciplinarios, la distancia física entre los lugares de destino sobre el terreno y la Sede afecta la calidad de la administración de justicia. Con frecuencia, los funcionarios de las oficinas sobre el terreno y de las misiones de mantenimiento de la paz que son objeto de procedimientos disciplinarios ante Comités Mixtos de Disciplina en la Sede son entrevistados por teléfono y tienen pocas oportunidades o ninguna de presentar sus casos y responder a las preguntas en persona, lo que difiere muy poco de un juicio en ausencia. La Organización debe hacer consignaciones presupuestarias en todos los casos, para que los funcionarios acusados de falta de conducta comparezcan personalmente en los procedimientos disciplinarios, aun cuando dispongan de asistencia letrada.

25. La inexistencia de Juntas Mixtas de Apelación y Comités Mixtos de Disciplina permanentes sobre el terreno, y la dependencia excesiva de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la Sede en Nueva York son causas fundamentales de demoras en el sistema de justicia, lo que repercute de forma negativa en la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las Oficinas situadas fuera de la Sede.

26. Los jefes de las oficinas situadas fuera de la Sede están facultados oficialmente para contratar y atender otros aspectos de la gestión de los recursos humanos, pero a menudo carecen de facultades para aplicar medidas disciplinarias.

27. Es esencial delegar mucha más autoridad en los representantes especiales del Secretario General y los jefes de las oficinas situadas fuera de la Sede en lo que respecta a la imposición de sanciones disciplinarias, incluida la destitución, pero siempre que ello esté sujeto al derecho del funcionario sancionado a impugnar cualquier decisión de ese tipo ante el sistema judicial. Para garantizar que las decisiones se adopten de manera justa y transparente, en todas las operaciones de mantenimiento de la paz y en las Oficinas situadas fuera de la Sede se debería establecer un grupo permanente encargado de cuestiones disciplinarias que actúe como órgano asesor para examinar los casos y recomendar medidas disciplinarias.

28. El Grupo de Reforma halló que existe la percepción de que en las Naciones Unidas la justicia no es pareja. Si bien esta percepción se extiende a todo el sistema interno de justicia, es particularmente aguda en los lugares de destino sobre el terreno. Se considera que existe un doble rasero en el tratamiento de los casos de los funcionarios de distintas categorías y diferentes nacionalidades. Un informe reciente de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna⁹ confirmó la existencia de esta percepción generalizada que varios interesados señalaron al Grupo de Reforma. El Grupo considera que el personal local que trabaja para las Naciones Unidas en las misiones sobre el terreno y las oficinas situadas fuera de la Sede debería estar plenamente representado en todos los comités consultivos y órganos asesores.

29. No existe claridad en cuanto al funcionamiento del sistema interno de justicia en las operaciones de mantenimiento de la paz. Este problema tiene diversos aspectos, de los cuales el más importante es la falta de criterios precisos que rijan la relación entre la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la Dependencia de Conducta y Disciplina de las misiones. Las funciones de esta Dependencia se han ampliado más allá de su mandato real debido a las lagunas que existen en el sistema interno de justicia de las misiones, como la falta de un ombudsman y de un representante de la Lista de Asesores Letrados.

30. Es necesario delimitar claramente las funciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, que atiende las denuncias de categoría 1¹⁰ y de los demás órganos que se ocupan de los derechos y las obligaciones de los funcionarios. Dada la autonomía de que goza la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, cuando ésta asume la investigación de una denuncia, no proporciona información a la Dependencia de Conducta y Disciplina ni a los funcionarios de recursos humanos sobre cuestiones que también son competencia de éstos, lo que crea un serio problema de falta de coordinación que genera frustración a nivel de la administración de las misiones.

31. Esta falta de coordinación repercute de forma negativa en la imagen de la Organización, sobre todo en los casos en que existen acusaciones de explotación y

⁹ A/60/713, párr. 11.

¹⁰ En esta categoría de investigaciones se incluyen los casos de falta de conducta, abuso de autoridad, error de administración grave, fraude en las adquisiciones, y explotación y abuso sexuales. En las misiones de mantenimiento de la paz, la Unidad de Investigaciones Especiales de la Sección de Seguridad se encarga de atender las denuncias que no están comprendidas en esta categoría.

abuso sexuales, si la Dependencia de Conducta y Disciplina no es capaz de proporcionar información actualizada y concreta al personal directivo de la misión o a los órganos externos que representan a la presunta víctima. Además, este problema puede tener consecuencias negativas para el nuevo sistema interno de justicia que se propone. El Grupo de Reforma recomienda que se establezca de forma prioritaria un marco de cooperación claro entre la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y el sistema interno de justicia de las Naciones Unidas y que se delimiten sus respectivas funciones.

32. El Grupo también recomienda nombrar varios ombudsman para las misiones de mantenimiento de la paz que cuenten con un gran número de funcionarios civiles, como se propone en la sección IV *infra*. Los recursos relacionados con los puestos para esta función deberían ser parte integrante del presupuesto de las misiones.

33. Las Comisiones de Investigación que, entre otras cosas, se ocupan de investigar los incidentes acaecidos en las misiones de mantenimiento de la paz que guardan relación con nacionales del país de acogida o con daños considerables a las propiedades de las Naciones Unidas es un elemento importante del sistema interno de justicia. Es preciso revisar y fortalecer la composición de estas Comisiones, su estatuto y sus procedimientos. En la mayoría de las misiones de mantenimiento de la paz, la composición de las Comisiones tiene carácter especial. También existen dificultades para hallar funcionarios calificados que estén dispuestos a dedicar el tiempo necesario a esta tarea.

34. Teniendo en cuenta la importante función que desempeñan las Comisiones de Investigación en lo que respecta a la administración de justicia en las misiones de mantenimiento de la paz y las complejas cuestiones que a menudo deben atender, en todas las misiones de mantenimiento de la paz debería establecerse una Comisión de Investigación permanente, que en el caso de las misiones grandes debería estar integrada por miembros a tiempo completo. También se recomienda que los representantes especiales del Secretario General presten mayor atención y apoyo a la labor compleja, pero esencial, de las Comisiones a fin de garantizar la uniformidad de las normas. Los representantes especiales del Secretario General, en consulta con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Sede, deberían garantizar el seguimiento y la aplicación efectivos de las conclusiones y recomendaciones de las comisiones de investigación.

35. El Grupo de Reforma no pudo visitar ninguna de las operaciones sobre el terreno de los fondos y programas. No obstante, celebró consultas al respecto con el cuadro directivo y representantes del personal en Nueva York y Ginebra. El Grupo considera que el nuevo sistema interno de justicia que se propone se corresponderá con las necesidades del personal sobre el terreno de los fondos y programas, aunque los arreglos administrativos de éstos, por ejemplo, en lo que respecta a las medidas disciplinarias, tendrán que ser diferentes debido a sus estructuras administrativas.

36. Dado el carácter especial del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), el Grupo no lo incluyó en su propuesta de reforma del sistema interno de justicia. Sin embargo, no existe ninguna razón por la cual el nuevo sistema propuesto no deba hacerse extensivo a dicho Organismo, una vez que se celebren las debidas consultas.

IV. El sistema extrajudicial

37. El actual sistema interno de justicia de la Organización comprende siete vías de intervención diferentes: a) los supervisores, funcionarios de recursos humanos y funcionarios ejecutivos; b) los consejeros del personal; c) los órganos representativos del personal; d) la Lista de Asesores Letrados en su función consultiva previa a los litigios; e) los encargados a nivel de departamento de cuestiones relativas a la mujer; f) los Grupos encargados de investigar las denuncias de discriminación y otras reclamaciones; y g) los Ombudsman¹¹. Los cinco primeros no son terceros independientes y no están facultados para dirimir controversias, sino para proporcionar asesoramiento u orientación preliminar a los funcionarios sobre sus problemas. Si bien estos mecanismos desempeñan una función consultiva valiosa, no son una alternativa adecuada ni complementan el sistema judicial.

38. Los Grupos encargados de investigar las denuncias de discriminación y otras reclamaciones se establecieron en 1977 como un procedimiento oficioso de presentación de reclamaciones que hacía hincapié en la mediación para dar respuesta a las denuncias de trato discriminatorio. Esos grupos no han funcionado como se había previsto, son ineficaces, y en la actualidad son pocos los que funcionan, si es que acaso funciona alguno. Deberían abolirse.

39. La Oficina del Ombudsman es la institución que más posibilidades tiene de ser una alternativa viable e integrada de solución de controversias. Una Oficina del Ombudsman ampliada, integrada y descentralizada desde el punto de vista geográfico puede unificar los procesos oficiosos de solución de controversias, que en la actualidad son heterogéneos y yuxtapuestos, y de ese modo podría proporcionar un valioso complemento al sistema judicial.

Los Ombudsman en el sistema de las Naciones Unidas

40. El Secretario General nombró el primer Ombudsman de las Naciones Unidas¹² el 14 de junio de 2002 y creó la Oficina del Ombudsman el 25 de octubre de ese mismo año¹³. Ese mismo mes se estableció un Ombudsman para el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). En fecha reciente, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se unió a este grupo, con lo que se ha creado un puesto único de Ombudsman, que presta servicios conjuntamente al PNUD, al

¹¹ Véase ST/IC/2004/4. Además, el 30 de diciembre de 2005 se estableció la Oficina de Ética, para asesorar al personal en ese ámbito, investigar las denuncias de represalias y presentar informes al respecto (véanse ST/SGB/2005/21, sección 5 y ST/SGB/2005/22).

¹² De conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 55/258 y 56/253.

¹³ Véase ST/SGB/2002/12. La Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas abarca la Sede; las oficinas situadas fuera de la Sede, incluidas la ONUG, la ONUV y la ONUN; las comisiones regionales; el Tribunal Internacional para Rwanda; el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia; las misiones administradas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y las misiones políticas y de consolidación de la paz; la UNCTAD; el PNUMA; ONU-Hábitat; entidades de las Naciones Unidas como el ACNUR, la UNU y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas; y algunos institutos de investigación y capacitación como el UNITAR.

UNFPA, a la UNOPS y al UNICEF¹⁴. El Mediador de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), establecido en 1993, depende de la Alta Comisionada Adjunta para los Refugiados y trabaja fundamentalmente como facilitador y asesor objetivo del personal sobre cuestiones relacionadas con el lugar de trabajo.

41. Los mandatos de los tres Ombudsmen los facultan para atender conflictos relacionados con el empleo, incluidas prácticas administrativas, en sus respectivas esferas de competencia. Tienen autoridad para investigar y analizar problemas y tendencias y formular recomendaciones en sus informes ordinarios con miras a modificar políticas, procedimientos y prácticas¹⁵.

Fortalecimiento de la función del Ombudsman

42. Un ombudsman debe poder intervenir y prevenir: la Organización y los fondos y programas necesitan un tercer objetivo que los ayude a dirimir controversias y un supervisor independiente que denuncie las malas prácticas administrativas en cuestiones relacionadas con el empleo. Por lo general, los ombudsmen se dividen en dos tipos: a) los ombudsmen “clásicos”, establecidos por acto legislativo, con amplios poderes para investigar las denuncias de mala administración por parte de organismos gubernamentales y recomendar soluciones adecuadas; y b) los ombudsmen “de las organizaciones” que trabajan de manera oficiosa, en el contexto de las organizaciones que los crearon, para resolver conflictos conciliando o mediando, al tiempo que actúan como investigadores y agentes promotores del cambio en dichas organizaciones.

43. Estos dos tipos de ombudsman se observan en los mandatos actuales del Ombudsman de las Naciones Unidas, el Ombudsman del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS y el Mediador del ACNUR. Esos mandatos, que están redactados en términos amplios, abarcan la detección y la solución de controversias utilizando para ello la mediación, la facilitación o ambas inclusive¹⁶.

44. Es muy conveniente contar con un sistema extrajudicial que combine en una oficina de ombudsman la vigilancia de las malas prácticas administrativas y la mediación de controversias. Si las actividades de solución de controversias se incorporan en la oficina del ombudsman, de manera que los ombudsmen y los mediadores a tiempo completo acometan labores de mediación oficial, dicha oficina dispondrá de una fuente de datos centralizada que permitirá detectar problemas y tendencias a nivel de todo el sistema, como, por ejemplo, ambigüedades del Reglamento del Personal que afecten las modalidades y los derechos contractuales.

¹⁴ Oficina del Ombudsman del PNUD, el UNFPA y la UNOPS, “Report on the work of the Office for the period 1 August 2004 to 31 December 2005”, pág. 7. Otros órganos del sistema de las Naciones Unidas también han establecido oficinas del Ombudsman (u oficinas similares con otro nombre), incluidos el Ombudsman de la OMS y la OPS, el Mediador de la UNESCO, el Mediador de la OMPI, el Ombudsman de la OIT, el Ombudsman del PMA, el Ombudsman de la OACI, el Mediador de la UIT, el Ombudsman de la OIM, el Ombudsman del FMI y el Ombudsman del Banco Mundial.

¹⁵ Véanse ST/SGB/2002/12 y EC/1995/SC.2/CRP.23.

¹⁶ El informe sobre la labor de la Oficina del Ombudsman del PNUD, el UNFPA y la UNOPS correspondiente al período del 1° de agosto de 2004 al 31 de diciembre de 2005 es un valioso ejemplo de la función activa del Ombudsman.

Esos datos, que pueden recopilarse respetando el deber de confiabilidad, serían sumamente difíciles de recopilar si la solución oficiosa de controversias se mantuviera dispersa como lo está en estos momentos.

45. Además, la combinación de las funciones de supervisión con las de solución de controversias aliviará la confusión que reina actualmente entre los funcionarios, en cuanto a qué lugares acudir en busca de asistencia para sus problemas. Al sustituir el actual laberinto de procesos yuxtapuestos por un centro único para la solución oficiosa de controversias, se lograría una simetría con el sistema judicial. La Oficina de Ética recientemente establecida, que es un componente esencial de la reforma de la Organización, es, no obstante, un ejemplo de la situación descrita, ya que tanto ésta como la actual Oficina del Ombudsman reciben denuncias sobre represalias contra denunciantes de irregularidades. Es preciso definir claramente la función de la Oficina de Ética a fin de evitar confusiones y duplicaciones innecesarias.

46. Al igual que el sistema judicial, el extrajudicial, centrado en la Oficina del Ombudsman, debe ser un todo único e integrado, que agrupe al actual Ombudsman de las Naciones Unidas, al Ombudsman del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS, y al Mediador del ACNUR. Ese sistema debería abarcar todos los aspectos de la administración del lugar de trabajo, y prestar servicios a todo el personal. Si esas oficinas se unifican y sus recursos e instalaciones se comparten, el sistema extrajudicial se fortalecerá y sus prácticas y políticas se armonizarán.

47. La administración de la nueva Oficina deberá tener su centro en la Sede y sus actividades deberán descentralizarse en gran medida para facilitar más el acceso y acelerar la respuesta, lo que reportará grandes beneficios para el sistema de justicia en su conjunto.

48. En primer lugar, la integración de la Oficina del Ombudsman ofrecerá coherencia y uniformidad a toda la Organización al dirigir a una sola oficina los problemas de todos los funcionarios en relación con controversias contractuales, derechos, normas de conducta (incluido abuso de autoridad y represalias), no renovación o terminación de contratos, promoción profesional y otras cuestiones similares. En segundo lugar, la consolidación de la solución oficiosa de controversias en la Oficina del Ombudsman dará a los Ombudsman una excelente posibilidad de vigilar los problemas sistémicos y recomendar soluciones. En tercer lugar, la descentralización de la Oficina es un reconocimiento del hecho de que en los últimos años ha habido un marcado aumento (a alrededor del 75%) en el porcentaje de casos atendidos por Ombudsman que se han originado fuera de la Sede. En particular, en el caso del personal sobre el terreno, la descentralización es la única forma viable de lograr que la solución de controversias oficiosa se realice de manera eficaz y a tiempo. Por último, la eliminación de los problemas de acceso y de la duplicación de los servicios beneficiará a todo el personal y ahorrará recursos humanos y financieros, sobre todo a nivel regional¹⁷.

¹⁷ Las tres Oficinas que existen han recibido un total de 1.300 casos en 2005. Esas Oficinas cuentan con 16 funcionarios, en su mayoría del cuadro orgánico y de categorías superiores (P y D). En el presupuesto de la Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas para el período 2006-2007 se reservarán fondos para otros tres puestos de Ombudsman en Ginebra, Viena y Nairobi (todos de categoría D-1). Además, hay cuatro Ombudsman consultores, cada uno de los cuales reciben hasta 30.000 dólares por sus servicios.

49. La Oficina del Ombudsman que se propone deberá tener dos componentes: los Ombudsman y la División de Mediación. Los Ombudsman mediarán las controversias complicadas y vigilarán y denunciarán los problemas de mala administración. La División de Mediación mediará las controversias que le sean remitidas por los Ombudsman o por magistrados del sistema de justicia oficial.

50. La supervisión de toda la Oficina deberá estar a cargo del Ombudsman de las Naciones Unidas, quien tendrá categoría de Subsecretario General, y cuya función consistirá en vigilar y denunciar los casos de mala administración en relación con conflictos, prácticas y políticas en materia de empleo, así como mediar en controversias que generen problemas sistémicos de amplio alcance o que convendría que fueran atendidos por un mediador de alto nivel.

51. Un Ombudsman para los fondos y programas, de categoría D-2, cumplirá las mismas funciones que el Ombudsman de las Naciones Unidas, pero para los fondos y programas, incluido el ACNUR.

52. Cinco Ombudsman regionales, cada uno de categoría D-1, dirigirán oficinas regionales en África (Nairobi), Europa (Ginebra), el Oriente Medio (Ammán y Beirut), Asia y el Pacífico (Bangkok), y América Latina y el Caribe (Santiago y Panamá). Dos Ombudsman Adjuntos, cada uno de categoría P-5, estarán radicados en África (Addis Abeba y Johannesburgo) y en Europa (Viena) para asistir a los Ombudsman de las regiones de África y Europa. Las Oficinas Regionales del Ombudsman y del Ombudsman Adjunto tendrán competencia para atender los problemas que surjan en sus regiones y desempeñarán funciones de vigilancia y mediación. Deberán ser seleccionados y nombrados conjuntamente por el Ombudsman de las Naciones Unidas y el Ombudsman de los fondos y programas. Los Ombudsman regionales también deberán contar con los servicios de un oficial jurídico o de caso, de categoría P-2/P-3, que proporcione la asistencia necesaria para las actividades de la nueva Oficina descentralizada.

53. El Grupo de Reforma ha llegado a la conclusión de que no será posible descentralizar realmente el sistema interno de justicia si no se reconoce la importancia que revisten las operaciones de mantenimiento de la paz en la labor de la Organización. Por ello, el Grupo recomienda que en el contexto de la Oficina del Ombudsman se nombren Ombudsman encargados de atender las misiones de mantenimiento de la paz que tengan un gran número de funcionarios, como parte del presupuesto de dichas misiones. Esos Ombudsman deberán ser seleccionados y nombrados por el Ombudsman de las Naciones Unidas, de quien dependerían en forma directa.

54. Una secretaría en la Sede, con un Director de categoría D-1, como la que existe en estos momentos, atenderá la labor de los Ombudsman. El Director velará por el desempeño de las actividades de todas las Oficinas, por ejemplo, asegurando el seguimiento automático de todos los casos, diseñando y manteniendo enlaces informáticos entre la Sede y las oficinas sobre el terreno y protegiendo la estricta confidencialidad de todas las actividades de las Oficinas.

55. Una División de Mediación —ubicada en la Sede y subordinada al Ombudsman de las Naciones Unidas— prestará servicios oficiales de mediación a la Organización y a los fondos y programas. Esa División estará integrada por un Mediador encargado de la coordinación, de categoría D-1, y dos Mediadores de alto nivel a tiempo completo, de categoría P-5. Además, el Mediador encargado de la

coordinación mantendrá una lista de mediadores profesionales internacionales a quienes se podrá recurrir en aquellos casos cuya urgencia, idioma o dificultad desde el punto de vista cultural así lo requiera¹⁸. Como los Ombudsman no podrán asumir la mediación de todos los casos, la División de Mediación complementará sus esfuerzos y, además, prestará servicios de mediación al sistema de justicia oficial.

56. El mediador encargado de la coordinación recibirá y tramitará las solicitudes de mediación conjuntas y voluntarias en virtud de las cuales ambas partes den su consentimiento para que un mediador actúe como tercera parte objetiva a fin de ayudarlos a alcanzar una solución mutuamente aceptable. Las partes pueden solicitar la mediación antes de que el sistema oficial pueda remitir el litigio o la controversia a la División de Mediación.

57. En cualquier mediación —ya bien se realice por intermedio de un Ombudsman o de un mediador de la División de Mediación—, cualquier solución que se alcance deberá ser firmada por ambas partes y, de ser necesario, deberá ir seguida de una decisión administrativa que haga efectivo lo acordado. Todo lo dicho o escrito durante el proceso de mediación es completamente confidencial y será inadmisile en litigios posteriores.

58. El Secretario General nombrará el Ombudsman de las Naciones Unidas; el Ombudsman de los fondos y programas, será designado por los jefes ejecutivos de esos órganos. Se propone establecer un comité de selección integrado por un representante del personal, un representante de la administración y dos ombudsman externos de prestigio, uno nombrado por el personal y el otro por la administración, y que dicho comité esté presidido por un ombudsman externo de prestigio, nombrado conjuntamente por el Secretario General y los jefes ejecutivos de los fondos y programas. El comité de selección deberá presentar una lista de no menos de tres candidatos para cada puesto, teniendo en cuenta el carácter y las características de la Organización, por una parte, y de los fondos y programas, por la otra.

59. Conviene que los Ombudsman de las Naciones Unidas y de los fondos y programas tengan un mandato de cinco años. A fin de evitar cualquier apariencia de sesgo político o administrativo, no deberá ser posible renovar su nombramiento. Todos los demás ombudsman se nombrarán por un período renovable de dos años. La autoridad que nombra a los ombudsman y a los mediadores sólo podrá destituirlos por incapacidad o por mala conducta demostrada.

60. El Ombudsman de los fondos y programas elaborará un informe sobre cuestiones relacionadas con los fondos y programas, que el Ombudsman de las Naciones Unidas incorporará al informe anual general de la Oficina. Este último informe incluirá una sinopsis de todas las actividades de la Oficina y presentará y recomendará soluciones para cualquier problema sistémico. El Ombudsman de las Naciones Unidas presentará el informe general anual a la Asamblea General y el Ombudsman de los fondos y programas lo presentará a las juntas ejecutivas conjuntas de éstos.

61. La independencia de la Oficina requiere autonomía presupuestaria. Su eficacia y accesibilidad dependen de la asignación de recursos suficientes para poder contar

¹⁸ Esa lista representará una reserva de mediadores calificados y experimentados en disponibilidad que deberán ser lo más representativos posible desde los puntos de vista lingüístico, cultural y geográfico. Se pagará a sus integrantes por mandato, de conformidad con una escala establecida por el coordinador.

con el personal adecuado, tener capacidad para crecer y realizar los viajes que sean necesarios a los lugares de destino¹⁹. Las oficinas regionales son esenciales para la misión de la Oficina y deben recibir directamente de la Sede los fondos indispensables que garanticen su independencia de la administración local.

V. El sistema judicial

62. El actual sistema judicial está basado en el modelo de derecho administrativo, en el que el Secretario General es quien toma las decisiones finales sobre las apelaciones tras la revisión de los pares. Dichas decisiones pueden ser impugnadas en el TANU. Salvo un importante matiz, el sistema se asemeja mucho al de los organismos especializados de las Naciones Unidas bajo la jurisdicción del TAOIT. Ese matiz es que las competencias del primero son más limitadas que las del segundo.

63. Dentro del sistema judicial existen varias comisiones y comités consultivos. De ellos los más significativos son los Comités Mixtos de Disciplina para cuestiones disciplinarias y las Juntas Mixtas de Apelación para recursos contra decisiones administrativas que afecten a funcionarios a título individual²⁰. Existen Comités Mixtos de Disciplina y Juntas Mixtas de Apelación en Nueva York, Ginebra, Viena y Nairobi. Estos órganos atienden asuntos relativos al personal de la Secretaría y los diversos fondos y programas, aunque el UNICEF y el PNUD tienen su Junta Mixta de Apelación propia. Estos órganos tienen carácter consultivo y están compuestos por funcionarios nombrados por el Secretario General y elegidos por el personal; su presidente también es nombrado por el Secretario General. Los miembros son voluntarios que por lo general carecen de formación jurídica y que deben ocuparse de sus funciones normales además de prestar servicio en ellos.

64. En los últimos años se han experimentado dificultades para contratar a voluntarios y, con el aumento de los contratos temporales en relación con los contratos permanentes, existe una preocupación cada vez mayor entre los funcionarios sobre la independencia de ambos órganos. Además, los problemas con la disponibilidad de los funcionarios generan retrasos.

65. Las actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias son prolongadas y a menudo transcurre más de un año antes de que puedan aplicarse las medidas. Las

¹⁹ En el sistema actual, las limitaciones de recursos han comprometido las posibilidades de acceso. En Nairobi, el puesto de Ombudsman que presta servicios a la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente está vacante desde hace tres años; en Viena, un proyecto piloto tuvo inicialmente un funcionario jubilado, contratado a tiempo parcial, pero ese puesto está vacante desde abril de 2005.

²⁰ También existen los Comités de Apelaciones en Asuntos de Clasificación, la Junta de Reclamaciones, las Juntas Médicas para todo lo relativo a las licencias de enfermedad, la Junta Consultiva de Indemnizaciones y la Junta Central de Exámenes. Las decisiones relativas a recomendaciones de la Junta de Reclamaciones, las Juntas Médicas y la Junta Central de Exámenes pasan actualmente a la Junta Mixta de Apelación, mientras que las relativas a las recomendaciones de la Junta Consultiva de Indemnizaciones y los Comités de Apelaciones en Asuntos de Clasificación pasan directamente al TANU. Además de esto existen Grupos de Impugnación que examinan los informes de evaluación de la actuación profesional de los funcionarios. No existe derecho de apelación con respecto a las calificaciones obtenidas en esas evaluaciones, pero los funcionarios pueden apelar una decisión administrativa posterior basada en dichas calificaciones tras un procedimiento ante un grupo de impugnación.

actuaciones de este tipo ante un Comité Mixto de Disciplina suelen llevar de seis a nueve meses y las recomendaciones del Comité deben examinarse posteriormente en la Sede de Nueva York antes de que pueda adoptarse ninguna medida disciplinaria.

66. Puesto que los Comités Mixtos de Disciplina y las Juntas Mixtas de Apelación tienen una secretaría común y los asuntos de disciplina, como es lógico, reciben prioridad, los procedimientos de las Juntas sufren retrasos mayúsculos. Antes de interponer una apelación, el funcionario debe solicitar que se revise la decisión, normalmente en la Sede de Nueva York, un proceso que lleva 60 días.

67. Una vez presentada una apelación, la administración dispone de dos meses para presentar una respuesta, aunque las Juntas Mixtas de Apelación suelen conceder a la administración una prórroga de ese plazo²¹. Normalmente se producen dos alegatos más, uno del funcionario y otro definitivo de la administración, cuyos plazos suelen ampliarse también. Y como resultado de cierta falta de certidumbre en el reglamento de la Junta Mixta de Apelación, a menudo se permite al funcionario y a la administración hacer observaciones adicionales antes de que se constituya un grupo de la Junta para considerar la apelación. Y además, con frecuencia suelen producirse retrasos adicionales entre la presentación de los documentos finales y la decisión del Secretario General. Así, la totalidad del proceso suele durar al menos tres años de principio a fin.

68. La calidad de los informes de los Comités Mixtos de Disciplina y las Juntas Mixtas de Apelación varía tanto con respecto a su análisis de los hechos como a su forma de interpretar el Reglamento del Personal, algo que cabe esperar debido al nombramiento ad hoc de sus miembros y al hecho de que estén integrados por personas que, por lo general, carecen de formación jurídica. Por ese motivo en algunos casos no se aceptan recomendaciones unánimes en favor de funcionarios, un hecho que sin embargo el personal considera una indicación de la falta de voluntad de la administración de verse vinculada por recomendaciones desfavorables y prueba de que el sistema no es favorable a los funcionarios.

69. Las decisiones que rechazan las recomendaciones de los Comités Mixtos de Disciplina y las Juntas Mixtas de Apelación pueden recurrirse ante el TANU. Los procesos ante el TANU suelen durar dos años²². Algunas de sus decisiones presentan falta de coherencia y la jurisprudencia es deficiente, lo que afecta negativamente a la labor de las Juntas Mixtas de Apelación y los Comités Mixtos de Disciplina y dificulta la adecuada toma de decisiones por parte de la administración.

70. Aunque el modelo de derecho administrativo proporciona un medio de compensar un incumplimiento de las condiciones de nombramiento o de servicio, tiene un defecto importante: no existe un procedimiento sencillo por el que obtener una compensación a menos, y hasta que, se haya dictado un fallo formal²³.

²¹ Esta situación podría mejorar con la aplicación del párrafo 32 de la resolución 59/283 de la Asamblea General.

²² Esto se debe en parte a alegatos largos y a menudo repetitivos, en parte a la ampliación de los plazos (a menudo seis meses para las respuestas de la administración) y en parte a los métodos y pautas de trabajo del TANU. Gran parte del tiempo del Tribunal se destina a solicitudes de revisión de fallos, y su eficacia mejoraría si todos los magistrados elaborasen proyectos de fallo antes de acudir a los períodos de sesiones de Nueva York y Ginebra.

²³ Para superar este problema, el reglamento de algunos organismos especializados y el estatuto del TAOIT consideran que se ha tomado una decisión negativa de no comunicarse decisión alguna

71. Varios de los problemas del sistema judicial se derivan del Estatuto y la jurisprudencia del TANU. El artículo 10.1 del estatuto del Tribunal dispone que éste puede ordenar el cumplimiento específico de la obligación alegada, pero también le obliga a fijar el monto de una compensación (sin exceder normalmente el equivalente de dos años del sueldo básico neto), en caso de que el Secretario General decida pagarla como alternativa si considera que ello es en interés de la Organización. La facultad del Secretario General de optar entre un cumplimiento específico y el pago de una indemnización limitada puede provocar (y a veces provoca) que la indemnización sea insuficiente, especialmente en casos de rescisión o no renovación indebida de contratos de empleo. Un sistema que no pueda garantizar una indemnización suficiente u otro tipo de compensación adecuada falla por su base. Y lo que es más importante, un sistema sin autoridad para determinar de forma definitiva los derechos y las compensaciones adecuadas es contrario al imperio de la ley.

72. Las decisiones del TANU no siempre muestran coherencia y su jurisprudencia está escasamente desarrollada. En concreto, el TANU carece de una jurisprudencia coherente con respecto a las obligaciones de una organización internacional de cara a su personal. Por ello existe la opinión generalizada, y en general correcta, de que el sistema judicial protege poco (o nada) los derechos individuales, como el derecho a un lugar de trabajo seguro o el derecho a recibir un trato justo y no discriminatorio.

73. En resumen, la estructura del sistema judicial está fragmentada y excesivamente centralizada. Es lenta, costosa e ineficiente. No proporciona compensaciones adecuadas ni suficientes ni garantiza los derechos individuales. Tampoco fomenta la eficiencia de la administración ni su rendición de cuentas. En general carece de transparencia y no cumple los requisitos mínimos del imperio de la ley. Y tampoco goza de la confianza o el respeto del personal, la administración o los Estados Miembros.

74. Dados los defectos y las limitaciones del sistema actual, el Grupo considera que debería adoptarse ya un sistema completamente distinto. También muestra su satisfacción por el hecho de que no pueda mantenerse el sistema actual de revisión de los pares²⁴. Por ello, recomienda crear un sistema de dos escalones con un tribunal de primera instancia descentralizado, el Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas, que se crearía mediante resolución de la Asamblea General y estaría compuesto por magistrados de carrera con competencia para dictar fallos de carácter vinculante, y el TANU, cuya jurisdicción debería ampliarse para poder conocer de recursos de apelación interpuestos contra el Tribunal Contencioso Administrativo por parte tanto de la Organización, los fondos

en un plazo concreto. No hay ninguna disposición similar en el estatuto del TANU, si bien éste ha declarado recientemente que tiene jurisdicción con respecto a decisiones “implícitas” (Fallo No. 1157, *Andronov*).

²⁴ Las dificultades para encontrar voluntarios son ya enormes: recientemente, por ejemplo, no pudo celebrarse una Junta Mixta de Apelación en Nueva York para conocer de dos solicitudes de suspensión de aplicación de decisiones de finalización de servicio antes de que dichas decisiones se hicieran efectivas. Lo más probable es que la situación empeore a medida que las Naciones Unidas pasan a tener un mayor número de contratos de plazo fijo, tanto en términos del número de apelaciones como de solicitudes de suspensión de aplicación de decisiones. También resultará cada vez más difícil encontrar un número suficiente de voluntarios que se sientan capaces de actuar de forma independiente y de quienes se considere que así lo hacen.

y los programas como del personal. Para subrayar el carácter eminentemente apelante de su jurisdicción, el TANU debería cambiar su nombre a Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

75. Para simplificar el acceso a la justicia, el Tribunal Contencioso Administrativo debería reemplazar a los órganos consultivos existentes, incluidos los Comités Mixtos de Disciplina y las Juntas Mixtas de Apelación, pero no a los grupos de impugnación ni a los Comités de Apelaciones en Asuntos de Clasificación²⁵. Aun así, se ha propuesto que los fallos desfavorables dictados tras las actuaciones ante estos dos últimos órganos puedan ser objeto de actuaciones ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

76. Para asegurar que todos los funcionarios, y especialmente aquéllos sobre el terreno, tengan acceso a la justicia, el Tribunal Contencioso Administrativo debería tener secretarías en Nueva York, Ginebra, Nairobi, Santiago y Bangkok. Nueva York, Ginebra y Nairobi deberían disponer cada uno de un juez de dedicación exclusiva, mientras que Santiago y Bangkok dispondrían cada uno de un juez a tiempo parcial. Deberían celebrarse sesiones mensuales regulares en cada una de las secretarías de las tres primeras ciudades, y cada dos meses en Santiago y Bangkok. Las sesiones deberían organizarse de forma que, al menos durante una semana cada dos meses, estuvieran disponibles dos magistrados para celebrar audiencias en cada una de las secretarías y, de ser necesario, en otros lugares de la región.

77. El Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas debería tener competencia en cuatro áreas²⁶:

- a) Demandas por presunto incumplimiento de las condiciones de nombramiento, las condiciones de empleo o las obligaciones de una organización internacional de cara a sus funcionarios, independientemente del tipo de contrato laboral de éstos y de que se haya dictado o no un fallo formal al respecto;
- b) Cuestiones disciplinarias;
- c) Recursos interpuestos por la Organización o los fondos y los programas para que se apliquen a los funcionarios las reglas pertinentes en materia de responsabilidad del reglamento del personal y el reglamento financiero²⁷;
- d) Acciones por parte de alguna asociación del personal en nombre de sus miembros para que se apliquen el Reglamento y el Estatuto del Personal y las instrucciones administrativas conexas, o en nombre de un grupo determinado de empleados afectado por una decisión administrativa concreta.

78. Es necesario profundizar en estas competencias. Con la primera se pretende hacer frente a problemas que surgen en el sistema actual cuando no se ha dictado ningún fallo formal, así como cubrir asuntos tratados en el pasado por los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones. También permitirá tramitar denuncias relativas a conductas contrarias a las

²⁵ Estos órganos se ocupan de evaluaciones de la actuación profesional y exámenes de la clasificación, dos aspectos que requieren un conocimiento especializado.

²⁶ En el anexo I se incluye una descripción más precisa de la jurisdicción prevista para el Tribunal Contencioso Administrativo.

²⁷ El reglamento actual lo constituyen la regla 101.2 de la Reglamentación Financiera y las reglas 112.3, 212.2 y 312.2 del Reglamento del Personal.

obligaciones de la Organización de cara a sus funcionarios o que vulneren sus derechos individuales.

79. Por lo que respecta a la segunda competencia citada, con la supresión de los Comités Mixtos de Disciplina serán necesarios nuevos procedimientos para las cuestiones disciplinarias. Los reglamentos y procedimientos administrativos existentes en la actualidad generan retrasos innecesarios. La práctica actual consiste en transferir a la Sede de Nueva York la responsabilidad de decidir si adoptar o no medidas disciplinarias, independientemente del lugar de destino del funcionario en cuestión. Paradójicamente, en ese punto puede tomarse la decisión de destituir sumariamente a un funcionario, siendo éste el que deba apelar entonces al Comité Mixto de Disciplina, pero sin embargo la decisión de imponer algún tipo de medida de menor grado sólo puede tomarla la administración tras consultar al Comité. Existen motivos para pensar que, debido a ello, a veces se destituye sumariamente a los funcionarios cuando sería más apropiado imponer medidas menos rigurosas y, en otras ocasiones, no se toma medida alguna.

80. El Grupo considera que los procedimientos disciplinarios deberían armonizarse con los de la mayoría de las jurisdicciones nacionales y las demás organizaciones internacionales. Por ello se propone que, una vez consultado el grupo permanente sobre cuestiones disciplinarias mencionado en el párrafo 27 *supra*, los jefes ejecutivos de oficinas situadas fuera de la Sede y las misiones de mantenimiento de la paz tengan competencias para imponer las medidas disciplinarias que consideren pertinentes. Los funcionarios deberían tener derecho inmediato a impugnar ante el Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas esas decisiones en los casos en que, como ocurría anteriormente con los casos remitidos a un Comité Mixto de Disciplina, la responsabilidad de determinar la existencia de faltas de conducta deba recaer en la Organización.

81. Con la supresión de los Comités Mixtos de Disciplina será necesario establecer nuevos procedimientos para asegurar la aplicación de las reglas relativas a la responsabilidad financiera. De ahí la tercera competencia mencionada.

82. Puesto que en ocasiones los funcionarios se muestran reticentes a recurrir al sistema judicial por miedo a represalias, se considera necesario otorgar a las asociaciones del personal un derecho independiente a presentar un recurso para hacer cumplir el Reglamento y el Estatuto del Personal²⁸, algo consecuente con la jurisprudencia del TAOIT²⁹ y que contribuirá a fomentar la rendición de cuentas. El derecho de las asociaciones del personal a iniciar una acción representativa o mancomunada promoverá la eficacia del proceso judicial.

83. El Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas debería tener competencia para otorgar compensaciones definitivas y vinculantes por medio de alguna de las siguientes medidas:

²⁸ Puesto que las diversas asociaciones de personal deben su existencia a la Organización o a sus fondos y programas, resulta irrelevante que carezcan de personalidad jurídica según el derecho nacional.

²⁹ La jurisprudencia del TAOIT permite que un miembro del Comité de una asociación del personal interponga un recurso para hacer cumplir el Reglamento del Personal si nadie más puede hacerlo. Véase Fallo No. 2563 de la TAOIT: *Wansing y Otros contra Oficina Europea de Patentes*.

- a) Cumplimiento específico de una obligación, mandamiento y decreto declarativo, incluso ordenando que se anule un nombramiento;
- b) Indemnización o resarcimiento por daños y perjuicios, incluyendo, en circunstancias excepcionales, indemnizaciones punitivas o ejemplarizantes;
- c) Órdenes de pago de intereses cuando esté justificado;
- d) Órdenes de pago de gastos corrientes reembolsables y costas, pero teniendo en cuenta que sólo podrá emitirse una orden de pago de las costas de un funcionario si el magistrado considera adecuada la existencia de representación privada.

84. El Tribunal Contencioso Administrativo también debería tener competencia para emitir órdenes provisionales, como por ejemplo para suspender la aplicación de decisiones en casos en que existan indicios razonables de irregularidades y la concesión de indemnizaciones o compensaciones por daños y perjuicios resultaría insuficiente, así como para rechazar sumariamente las causas claramente inadmisibles o que se consideren temerarias o maliciosas. También debería tener competencia para fijar sus propias reglas, inclusive con respecto a las partes intervinientes y los *amici curiae* (amigos de la corte). Y lo que es importante, se le debería otorgar la facultad expresa de remitir las pruebas relativas a cualquier cuestión al Secretario General para que se estudie la posibilidad de adoptar medidas disciplinarias o emprender acciones para asegurar la rendición de cuentas en materia financiera o de supresión de inmunidades.

85. Es necesario modificar las competencias para que pueda ordenarse la anulación de un nombramiento. Según la práctica y la jurisprudencia actuales, una vez realizado un nombramiento éste no puede anularse, independientemente de los vicios de procedimiento que hubieran existido en el mismo, algo contrario a la postura adoptada por el TAOIT y, por ende, contrario también a la ley aplicable a los organismos especializados sometidos a su jurisdicción. La práctica y jurisprudencia actuales de las Naciones Unidas no sólo provocan que personas que han sido indebidamente nombradas permanezcan en sus puestos, sino que también puede provocar que tengan que concederse indemnizaciones a candidatos decepcionados cuyos nombramientos hayan sido anulados³⁰.

86. Para equiparar el sistema de las Naciones Unidas a las prácticas de gran parte de las demás organizaciones internacionales y permitir que se alcancen soluciones por mediación, se recomienda modificar el reglamento para permitir que el Secretario General declare vacante un puesto cuando hubieran existido vicios de procedimiento en el nombramiento de la persona que lo ocupa³¹, lo cual asegurará el respeto del imperio de la ley. También deberían producirse así muchos menos casos de concesión de indemnizaciones a candidatos cuyos nombramientos hayan sido anulados y, en caso de concederse, éstas serían mucho menores.

³⁰ El TANU concedió recientemente una indemnización equivalente a tres años de sueldo básico neto a una persona cuyos derechos se habían vulnerado en un nombramiento con vicios de procedimiento (Fallo No. 936, *Salama*). En un caso anterior, dos funcionarios recibieron el equivalente a 18 meses de su sueldo básico neto cada uno (Fallo No. 914, *Gordon y Pelanne*).

³¹ Por ejemplo, que la persona nombrada careciese de las cualificaciones estipuladas o se hubiera producido alguna otra irregularidad en el proceso.

87. Al llevar a cabo la reforma del sistema judicial se recomienda suprimir el sistema actual de revisión administrativa anterior a la adopción de medidas. Por norma general la función de revisión recae en la Dependencia de Derecho Administrativo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la Sede de Nueva York, independientemente del lugar de destino del funcionario. Pocos reciben una respuesta razonada; la amplia mayoría recibe una carta al final del período de revisión (60 días) donde se les comunica que pueden presentar una reclamación a la Junta Mixta de Apelación.

88. Con el sistema propuesto, las actuaciones debería iniciarlas el funcionario presentando una demanda contra la Organización, el fondo o el programa que le haya contratado. Puesto que el Tribunal Contencioso Administrativo dispondrá de secretarías locales con infraestructuras para permitir la presentación electrónica de documentos, las acciones deberán iniciarse en un plazo máximo de dos meses a contar desde la aparición de la causa que las motiva, si bien debería existir una excepción para los casos en que las partes hayan acordado ampliar ese plazo para facilitar la mediación o en otros casos en que se haya concedido expresamente una prórroga. Sólo deberá emitirse una orden de prórroga en los seis meses siguientes a la fecha en que se produjeron el acto o la decisión que motiva la demanda y sólo si se considera que las actuaciones no podían haberse iniciado antes.

89. La demanda debería señalar la decisión o conducta que se impugna, la persona responsable de ella, la fecha o las fechas en que se produjeron y, en caso de perjuicio o pérdida, la fecha en que éstos se sufrieron por primera vez. Debería exponer también los fundamentos de la demanda e indicar la compensación que se reclama. El Tribunal Contencioso Administrativo debería remitir la demanda a la persona cuya decisión o conducta la hubiera motivado, y también al representante legal competente designado por la Organización, el fondo o el programa. La persona en cuestión debería responder personalmente a la misma en un plazo de 30 días y, una vez presentada dicha respuesta, cada una de las partes debería presentar como mucho un alegato más; a menos que se intente alcanzar una solución por mediación, el plazo máximo para la presentación de esos alegatos será de 21 días.

90. La mediación es una parte importante del nuevo sistema propuesto. Cada una de las partes puede tratar de recurrir a la mediación en cualquier momento anterior al pronunciamiento de un fallo definitivo sobre la cuestión. Por norma general la mediación es voluntaria pero, en el nuevo sistema propuesto, un juez puede ordenar que las partes traten de alcanzar una solución por mediación si se considera apropiado para las circunstancias concretas del caso. La mediación puede llevarla a cabo la División de Mediación creada en la Oficina del Ombudsman o, si lo ordena un juez³², por un juez, o si el juez lo considera apropiado, por un secretario. Para evitar retrasos, para la mediación deberían fijarse unos plazos estrictos.

91. En cada secretaría debería haber un secretario que se encargase de la tramitación de todas las causas presentadas en esa secretaría. Esto incluye enviar las demandas a la persona cuyos actos o decisiones se impugnan y al representante legal designado; asegurarse de que se cumplen los plazos y los requisitos procesales; con

³² Si la mediación judicial no consigue que se llegue a un acuerdo, el juez que hubiera actuado como Mediador no conocerá de la causa a menos que las partes estén de acuerdo. En caso de no estarlo, la cuestión deberá remitirse a otro juez. Sin embargo, si las sesiones están planificadas de forma que estén disponibles dos jueces durante una semana cada dos meses, esto no debería ocasionar retraso alguno.

sujeción a la revisión de un juez, otorgar prórrogas en los casos en que vaya a recurrirse a mediación o en otros casos con circunstancias excepcionales; y, tras consultar a un juez, fijar la fecha y la hora de las audiencias orales y emitir órdenes para la elaboración de documentos o la asistencia de los testigos. Para asegurar un eficaz funcionamiento del sistema, los secretarios también deberían ser responsables de la determinación de las causas que podrían remitirse a un juez para una posible desestimación sumaria o para recibir instrucciones de cómo proceder con la misma a partir de ese momento, como la tramitación por vía sumaria o la concesión de prioridad a una audiencia.

92. El Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas propuesto debe tener competencia para celebrar audiencias orales y debería tener que hacerlo en las causas en que existiesen conflictos sobre cuestiones de hecho. Las vistas deberían ser públicas, incluso mediante videoconferencia si fuese necesario.

93. Con el nuevo sistema propuesto, los asuntos debería decidirlos generalmente un único juez que actuase solo. No obstante, el Grupo considera recomendable conservar algunos de los elementos de la revisión de los pares, como que el juez esté acompañado por peritos en las causas disciplinarias y, si el juez así lo decide, en casos excepcionales en que se realicen acusaciones graves. Por consiguiente, se propone establecer grupos de peritos para cada región, nombrados por la administración y elegidos por los funcionarios. En casos relativos a cuestiones médicas, el juez también deberá reunirse con peritos médicos, nombrados igualmente por la administración y los funcionarios. Dichos peritos tendrán derecho a interrogar a los testigos si así lo autoriza el juez y le asesorarán, pero la decisión final la tomará el juez por sí solo.

94. El Tribunal Contencioso Administrativo debería razonar sus decisiones en todos los casos en que se proceda a dictar un fallo. Todos los fallos deberán dictarse en público, de forma oral o escrita, y deberán publicarse en la Intranet y en Internet tanto en inglés como en francés. Si la cuestión se hubiera decidido en otra lengua oficial de la Organización, el fallo también deberá publicarse en esa lengua. El juez debería poder eliminar los nombres de las partes o los testigos si considera que ello es en interés de la justicia.

95. Se propone que cada una de las partes pueda apelar al TANU las decisiones del Tribunal Contencioso Administrativo. El proceso de apelaciones debería ser mucho más sencillo que aquél por el que se presentan apelaciones al TANU. Se debería presentar una notificación de apelación exponiendo los motivos de la misma y la compensación exigida en la secretaría en que se hubiera conocido del asunto, en un plazo de 45 días a contar desde la fecha de la decisión que la suscitó. La parte contraria debería dar una respuesta y/o presentar una notificación de contrarrecurso de apelación en un plazo máximo de 30 días. En caso de presentarse dicha notificación, el apelante tendrá que presentar un documento de respuesta. A partir de ese momento, cada una de las partes deberá presentar por escrito sus observaciones en las fechas fijadas por el secretario, que será responsable de preparar un expediente de la apelación, en consulta con las partes o sus representantes legales, que se enviará al TANU por vía electrónica.

96. La resolución 59/283 de la Asamblea General pide al Grupo de Reforma que examine la armonización de los Estatutos del TANU y el TAOIT. De acuerdo con las propuestas del Grupo, el TANU pasará a ser fundamentalmente un tribunal de apelaciones, más que administrativo, por lo que no resulta posible una armonización

completa. Aun así, el Grupo considera que deberían armonizarse la jurisprudencia, las competencias y la condición jurídica para garantizar, en la medida en que sea viable, que se dé igual trato a los funcionarios de los organismos especializados y los de las propias Naciones Unidas. Para ello se han propuesto cambios en los reglamentos con respecto a los nombramientos y los procedimientos disciplinarios. La jurisdicción propuesta para el Tribunal Contencioso Administrativo también se ha formulado en términos que reflejan la jurisprudencia del TAOIT. Puesto que el TANU tendrá competencia para dictar las órdenes que debería haber dictado el Tribunal Contencioso Administrativo, sus competencias de apelación no se verán limitadas.

97. Aun si se terminan aplicando las propuestas del Grupo de Reforma, el TANU seguirá conservando competencias administrativas sobre la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas y otros órganos sometidos a su jurisdicción³³. Para garantizar coherencia con sus competencias de apelación, su independencia y el cumplimiento de la legislación, se recomienda, una vez consultados quienes quedan bajo su jurisdicción, ampliar la definición de funcionario contenida en el artículo 2 de su Estatuto, modificar el artículo 10 para permitirle ordenar un cumplimiento específico o conceder otro tipo de compensación según considere necesario y, en general, armonizar su Estatuto con el del TAOIT.

98. Para dar cabida a la nueva competencia de apelación del TANU, es necesario enmendar los artículos 2, 7 y 10 de su Estatuto. Para asegurar la coherencia en la toma de decisiones también deberían adoptarse disposiciones para que el Presidente o dos miembros cualesquiera del TANU puedan remitir casos importantes al pleno del Tribunal³⁴.

99. Tan importante como la armonización de la jurisprudencia del TANU y el TAOIT es la armonización de su condición jurídica y sus procedimientos de trabajo. Los procedimientos de trabajo del TANU podrían ser más eficientes³⁵, y sus jueces deberían percibir unos honorarios adecuados, no inferiores a los percibidos por sus homólogos del TAOIT³⁶.

³³ La Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Marítima Internacional y el OOPS.

³⁴ En el anexo II se citan las enmiendas sugeridas para abordar estas dos cuestiones.

³⁵ La principal diferencia entre el TANU y el TAOIT es que los magistrados del TAOIT preparan proyectos de fallo en los casos que se les asignan al menos un mes antes del inicio de las sesiones, el mismo procedimiento que emplean los jueces del Tribunal Administrativo del Banco Mundial. Por este motivo sus sesiones duran mucho menos que las del TANU.

³⁶ Aparte de los viáticos y las dietas, los jueces del TANU sólo reciben 1 dólar por año. Los magistrados del TAOIT reciben dietas durante su estancia en Ginebra a la tasa aplicable a los puestos de categoría D-2, y se les reembolsan sus gastos de viaje de acuerdo con el Reglamento Financiero de la OIT. Hasta hace poco los honorarios de un magistrado eran 1.500 francos suizos por un fallo en el que fuera además relator, y 375 francos suizos por uno en que no lo fuera, y a partir del período de sesiones de 2006 se duplicaron estas sumas. Si a los jueces del TANU se les pagase aplicando la misma tasa y éstos prepararan proyectos de fallo antes de las sesiones, se produciría cierta reducción de costos con respecto a sus dietas.

VI. Representación jurídica

Lista de Asesores Letrados

100. La Lista de Asesores Letrados, creada en 1984 e investida de la función de prestar asistencia y representación jurídicas al personal de las Naciones Unidas en el las actuaciones iniciadas en el marco del sistema interno de justicia adolece de una insuficiencia presupuestaria extrema y no está profesionalizada. A pesar de ello, sus responsabilidades son muy gravosas, habida cuenta de que se trata del primer interlocutor del personal dentro del sistema judicial y que además participa activamente en el régimen extrajudicial aconsejando a los funcionarios acerca de la conveniencia y del mejor momento de intentar solucionar un conflicto en el ámbito extrajudicial. Por lo tanto, la estructura y los medios de que dispone actualmente la Lista contradicen frontalmente el objetivo de administrar justicia de una manera eficiente y eficaz en las Naciones Unidas. Ha sido gracias a la dedicación y la ardua labor de apenas unos pocos funcionarios y voluntarios que la Lista ha podido desempeñar sus funciones como lo ha hecho.

101. La Lista de Asesores Letrados tramitó 266 expedientes nuevos en 2005, un 48,5% de los cuales procedía de oficinas situadas fuera de la Sede. En 2005, el número de demandas interpuestas en el sistema judicial aumentó un 45%, y el número de las que utilizaron el régimen extrajudicial disminuyó un 4%. En el mismo período, se produjo un incremento del 50,24% del número de demandas interpuestas ante la Junta Mixta de Apelación y del 172% de las demandas interpuestas ante el TANU.

102. Hasta febrero de 2006, la Lista de Asesores Letrados sólo contaba en Nueva York con dos funcionarios a tiempo completo y cuatro asesores a tiempo parcial. El único puesto de trabajo previsto en el presupuesto ordinario es uno perteneciente al cuadro de servicios generales. El de coordinador, un puesto a tiempo completo en la categoría P-2, no se financia con cargo al presupuesto ordinario. En Ginebra no hay un coordinador a tiempo completo de la Lista de Asesores Letrados, sino que el Secretario de la Junta Mixta Apelación y del Comité Mixto de Disciplina actúa como coordinador en funciones, además de realizar las demás tareas que le corresponden. En Viena y Addis Abeba varios funcionarios jubilados desempeñan a título voluntario la función de coordinador de la Lista, en tanto que en Santiago, el Coordinador ocupa ese puesto a tiempo parcial además de otro puesto a tiempo completo. En Nairobi no hay un coordinador oficial, si bien hay un coordinador a tiempo parcial y una lista informal de voluntarios.

103. En todos los casos, los coordinadores trabajan con voluntarios cuyo grado de disponibilidad es desigual. No hay ninguna oficina de la Lista de Asesores Letrados en las misiones de mantenimiento de la paz ni en ningún otro lugar de destino sobre el terreno. La naturaleza fundamentalmente voluntaria del servicio que presta la Lista de Asesores Letrados y la presión que lleva consigo el desempeño de sus funciones ordinarias con frecuencia dificultan que la representación jurídica que realizan sea efectiva.

104. Uno de los efectos de que el sistema interno de administración de justicia no sea considerado un sistema independiente es que los funcionarios que no ocupan cargos permanentes a veces se muestran poco dispuestos a trabajar en la Lista de Asesores Letrados. Es más, con frecuencia creen que algunas funciones, por

ejemplo, la de asesor letrado, podrían enfrentarlos con alguno de los cargos de la administración encargados de renovar su contrato de trabajo.

105. Además, no se requiere haber recibido una formación o haber cursado estudios de derecho para trabajar en la Lista de Asesores Letrados. La inmensa mayoría de quienes trabajan en ella en calidad de asesores letrados carecen de formación jurídica. Si bien esos asesores tienen gran dedicación y desempeñan sus funciones lo mejor que saben, un “sistema de justicia” en el que algo tan importante como el asesoramiento y la asistencia jurídicas de los funcionarios de las Naciones Unidas con frecuencia se encuentra en manos de personas que no son abogados es un sistema insatisfactorio.

106. El Grupo de Reforma observa que la asistencia jurídica de los funcionarios de la Organización no está a cargo de voluntarios sin formación jurídica, sino de un conjunto de abogados profesionales del Departamento de Gestión y la Oficina de Asuntos Jurídicos. Esa disparidad de los recursos jurídicos de que dispone la administración respecto del resto del personal ha dado lugar a que en el sistema interno de justicia haya una desigualdad de medios de defensa enormemente injusta.

Proyecto de Oficina de Asesores Letrados

107. Se debería crear una Oficina de Asesores Letrados de las Naciones Unidas de carácter profesional, dotada de personal que posea antecedentes jurídicos (como mínimo, los exigidos por los tribunales de los Estados Miembros). Su dedicación debería ser a tiempo completo y debería contar con los recursos necesarios. Habida cuenta de que esa Oficina se ocuparía no sólo de la Secretaría, sino también de los fondos y programas, se propone que estos últimos contribuyan a financiarla.

108. La creación de la Oficina de Asesores Letrados no obsta para que funcionarios jubilados de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que sean abogados trabajen en calidad de voluntarios en tareas de apoyo del personal a tiempo completo de la Oficina. Tampoco debe suponer ningún impedimento para poder obtener asesoramiento externo, ya sea éste gratuito o con cargo a los propios funcionarios que lo reciban.

109. Si bien la Oficina de Asesores Letrados debería estar radicada en la Sede de Nueva York, debería contar con coordinadores en Ginebra, Viena, Nairobi, en las comisiones económicas regionales y en las misiones de mantenimiento de la paz en las que trabaje un número considerable de personal civil. Los coordinadores de esos lugares de destino deberían ocupar ese puesto con dedicación a tiempo completo. El Grupo de Reforma recomienda que la Asamblea General cree un puesto de Director de la Oficina de Asesores Letrados en Nueva York con la categoría D-1, un puesto de Asesor Letrado Superior del Personal con la categoría P-5, dos puestos de Asesor Letrado Adjunto del Personal con la categoría P-2 y tres puestos del cuadro de servicios generales. También debería haber un coordinador con la categoría P-3 y un funcionario de servicios generales en cada uno de los lugares de destino siguientes: Ginebra, Viena, Nairobi y Addis Abeba/Johannesburgo, Santiago/Panamá y Ammán/Beirut.

110. A pesar de que los representantes de la Oficina de Asesores Letrados en misiones de mantenimiento de la paz deberían depender funcionalmente del Director de la Oficina en la Sede, sus puestos deberían costearse con cargo al presupuesto de

la misión respectiva. Habida cuenta del alto número de oficinas y personal sobre el terreno presentes en África, para poder ofrecer ese servicio a toda la región de forma efectiva será necesario utilizar las dos oficinas regionales de Nairobi y Addis Abeba/Johannesburgo.

111. A fin de evitar conflictos de interés y de garantizar su independencia, la Oficina de Asesores Letrados que se propone debería trasladarse del Departamento de Gestión a la Oficina de Administración de Justicia propuesta en este informe³⁷.

La representación jurídica de la Organización

112. Con arreglo a su mandato, una de las tareas del Grupo de Reforma es estudiar el papel de la Dependencia de Derecho Administrativo. No cabe ninguna duda de que en el sistema actual se produce un conflicto de interés, habida cuenta de que esa Dependencia asesora sobre si se deben reconsiderar o rectificar las decisiones, y después de que se haya decidido no rectificarlas le corresponde asumir la defensa del interesado en el posterior proceso de apelación.

113. En opinión del Grupo de Reforma, se debe suprimir ese procedimiento de revisión. La Dependencia de Derecho Administrativo podría centrarse en asesorar a la administración.

114. En estos momentos ya se dispone de asesores jurídicos en la mayoría de los lugares de destino. Ahora bien, cuando se haya centralizado el sistema de administración de justicia y se produzca la consiguiente delegación de competencias a los jefes ejecutivos de las oficinas situadas fuera de la Sede y de las misiones, puede que sea preciso dotar de asesores jurídicos a los lugares de destino ubicados fuera de Nueva York. También será necesario designar representantes jurídicos en cada una de las regiones que abarca el nuevo sistema que aquí se propone.

VII. Titulación y formación

115. La eficacia de la reforma propuesta tanto del sistema judicial como del extrajudicial depende de que todos los jueces, ombudsman, representantes jurídicos, secretarios judiciales, mediadores así como todo el personal de tribunales y secretaría tenga la titulación adecuada y haya recibido una buena formación.

116. Se debe prestar una atención especial al nuevo papel que la mediación desempeña en el sistema propuesto, habida cuenta de que su carácter novedoso, la falta de familiaridad con él y el deber de confidencialidad que lleva consigo precisa de una formación específica que garantice que será aplicada de la manera más adecuada. En el sistema extrajudicial, los ombudsman, el mediador coordinador y los demás mediadores deben recibir instrucción sobre el nuevo sistema de justicia.

117. Los jueces deben recibir una formación que les permita familiarizarse con la Organización y sus fondos y programas, en particular con sus estructuras administrativas. Habida cuenta de que deberían tener facultades para mediar en los conflictos, deberían recibir una formación de alto nivel sobre la mediación judicial.

³⁷ Véase la sección IX, sobre independencia y transparencia.

118. Los secretarios y el resto del personal de secretaría deberían recibir el mismo tipo de formación que reciban los jueces, para familiarizarse con el nuevo sistema, y también deberían recibir formación sobre la administración de tribunales. Entre otras materias, dicha formación debería abarcar la gestión de ficheros judiciales, la atención de las solicitudes de información y el trato personal con los demandantes. Debería consistir en un programa de estudios y en pasantías rotatorias en administraciones judiciales nacionales o internacionales que hayan puesto en marcha sistemas eficaces de administración judicial. Si fuese necesario, con posterioridad se podría ofrecer formación complementaria impartida por un administrador judicial superior ajeno al sistema. Por último, los secretarios deben recibir formación sobre técnicas de mediación similar a la que reciban los jueces.

119. La administración debería participar en un programa de formación dirigido a familiarizarlos con el nuevo sistema de justicia y a promover la capacidad para identificar, prevenir y resolver los conflictos laborales, entre otros los relativos a la rendición de cuentas y los que surgen por diferencias culturales.

VIII. Rendición de cuentas

120. Un sistema integrado y efectivo de rendición de cuentas requiere que los directivos asuman la autoría de sus decisiones y se hagan responsables de ellas, y que cuando sea preciso, respondan por ellas en el contexto de la estructura de administración y del sistema de justicia.

121. Para conseguir que se produzca un auténtico cambio de la mentalidad de gestión y hacer frente a la opinión dominante de que el sistema actual protege a los directivos de la posibilidad de hacerles rendir cuentas, el Grupo de Reforma propone que éstos respondan personalmente por sus actos y decisiones, y que el sistema judicial resuelva demandas relativas al cumplimiento de la responsabilidad financiera individual. Además, los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo deberían remitir al Secretario General las causas que así lo requieran para que éste adopte las medidas oportunas para imponer la rendición de cuentas.

IX. Independencia y transparencia

122. Será inevitable que la creación de un sistema judicial en el que jueces profesionales dicten sentencias vinculantes cambie el papel del Secretario General. Si las personas que adoptan decisiones o medidas son directamente responsables de sus actos, el Secretario General no estará involucrado directamente en los litigios. En vista de ello, se propone que las demandas se interpongan contra la Organización o contra el fondo o programa pertinente, y no contra el Secretario General o el jefe ejecutivo del fondo o programa, como ocurre hasta ahora³⁸. De ese modo, el procedimiento se ajustará a la realidad jurídica y también a la práctica de otras organizaciones internacionales.

123. Además, hará posible que el Secretario General sea el guardián de la integridad del sistema interno de justicia y el protector del imperio de la ley y a que

³⁸ Las actuaciones ante el TANU se inician contra el Secretario General, aun cuando se refieran a los fondos y programas.

sea percibido de ese modo. En cuanto tal, el Secretario General podrá adoptar medidas para asegurarse de que tanto los directores como el personal actúen de acuerdo con el espíritu de la Carta, los reglamentos y las normas internacionales de derechos humanos.

124. Para que un sistema de administración de justicia tenga independencia institucional es fundamental que cuente con autonomía funcional y presupuestaria. Con miras a garantizar dicha independencia, se propone la creación de una Oficina de Administración de Justicia, dirigida por un director ejecutivo con categoría de Subsecretario General y nombrado por el Secretario General previa consulta con el personal. El director ejecutivo debería tener una experiencia muy amplia en el sistema de las Naciones Unidas y titulación jurídica. Sus funciones serán, entre otras, las siguientes:

- a) Coordinar desde el punto de vista administrativo el conjunto del sistema interno de justicia de las Naciones Unidas;
- b) Supervisar y coordinar el conjunto de las secretarías y la Oficina de Asesores Letrados;
- c) Coordinar la supervisión y vigilancia del sistema;
- d) Servir de vínculo con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y otros órganos cuyo trabajo repercuta en el sistema de justicia;
- e) Identificar normas, reglamentos y circulares administrativas que sea preciso reformar para garantizar que los interesados reciban la tutela efectiva del sistema;
- f) Preparar el informe anual sobre el sistema judicial para que el Secretario General lo transmita a la Asamblea General;
- g) Asumir la responsabilidad por la gestión general en materia económica y presupuestaria del sistema judicial y de la Oficina de Asesores Letrados, así como de la comunicación con la Asamblea General;
- h) Representar a las Naciones Unidas en las reuniones celebradas con otros tribunales administrativos internacionales y con órganos similares, y en las cuestiones relativas a la administración de justicia en general.

125. Para que el sistema judicial disfrute de una auténtica independencia resulta imprescindible que esté bien dotado por partidas presupuestarias destinadas a sufragar puestos y gastos de viaje. Al principio también será necesario financiar los costos aparejados a su creación, entre los relacionados con las salas de audiencias y reuniones, videoconferencias, grabaciones de sonido, sistemas de comunicaciones, computadoras de última generación y programas informáticos.

126. Un aspecto importante de la independencia judicial es que los jueces deben ser los únicos encargados de dirigir las actividades judiciales. En el nuevo sistema propuesto, los jueces contarán con la asistencia de secretarios quienes, a su vez, serán supervisados por el director ejecutivo, pero responderán en forma directa ante los jueces en materia judicial. En cualquier caso, el requisito fundamental de la independencia judicial es que los jueces estén libres de influencias externas. Así, se deben establecer procedimientos de nombramiento y destitución, como los propuestos en este informe, con el fin de garantizar su independencia.

127. Se propone la creación de un Consejo de Justicia Interna constituido por cinco miembros: un representante del personal, un representante de la administración, dos juristas externos de prestigio, uno propuesto por la administración y otro por el personal, presididos por otro jurista externo de prestigio nombrado por el Secretario General previa consulta de los otros cuatro miembros. El Consejo de Justicia Interna será responsable de supervisar el sistema judicial y también de elaborar la lista de al menos tres candidatos para cada puesto judicial.

128. Los jueces del TANU habrán de ser nombrados por la Asamblea General a partir de la lista preparada por el Consejo de Justicia Interna y presentada por el Secretario General. Los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo habrán de ser nombrados por el Secretario General a partir de una lista elaborada por el Consejo de Justicia Interna. Los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo habrán de elegir a su Presidente, tal como ocurre en el TANU. No deben coincidir en ninguno de esos Tribunales dos jueces que sean nacionales del mismo Estado.

129. Para poder ser nombrado juez se debe:

- a) Ser una persona de moral intachable;
- b) Tener la titulación y la competencia necesarias para ocupar un alto cargo judicial;
- c) Tener al menos 10 años de la experiencia profesional en la materia, para los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo, y al menos 15 años, para los jueces del TANU.

130. Los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y del TANU habrán de ser nombrados para desempeñar su cargo durante cinco años en una única renovación, y sólo la Asamblea General podrá destituirlos, a pedido del Secretario General, y únicamente a causa de la comisión de un acto indebido o de incapacidad demostradas. Además, quienes sean nombrados jueces no tendrán derecho a ocupar puesto alguno en las Naciones Unidas, con la excepción de un puesto judicial.

131. El secretario principal, los secretarios y los demás empleados de la secretaría (incluido el personal al servicio de un juez) habrán de ser nombrados en calidad de funcionarios de las Naciones Unidas. El secretario principal y los secretarios serán nombrados previa consulta con el Presidente del TANU y con el juez competente del Tribunal Contencioso Administrativo.

X. Eficacia en relación con los costos

132. Habida cuenta del fortalecimiento de la Oficina del Ombudsman, con la División de Mediación, será necesario aportar recursos adicionales, pero únicamente con un aumento moderado respecto de los actuales presupuestos de las tres Oficinas de Ombudsman existentes³⁹. No obstante, el fortalecimiento de la Oficina redundará en beneficios considerables en materia de eficiencia para el sistema de justicia en su conjunto. El sistema propuesto tiene por objeto que ambos sistemas, el judicial y el extrajudicial trabajen en forma conjunta para resolver las controversias lo más pronto posible. El aumento de los recursos destinados a la prevención y pronta resolución de las controversias dará por resultado economías importantes en la

³⁹ Véase el párrafo 48 *supra* y la nota 17; véase además el anexo IV.

última etapa y asimismo asegurará un funcionamiento más eficiente del sistema judicial.

133. El sistema judicial actual es sumamente costoso y debe ser sustituido por un sistema eficiente en relación con los costos. El hecho de que los diversos órganos asesores estén compuestos por funcionarios voluntarios produce la ilusión de que los costos que entrañan son escasos. En verdad ocurre exactamente lo opuesto.

134. Actualmente hay cuatro puestos en la secretaría del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y no menos de 16 destinados a las secretarías de los diversos órganos asesores (incluido el Comité Mixto de Disciplina del PNUD). Además, en la labor de estos últimos órganos participa un gran número de funcionarios en momentos en que de otro modo estarían desempeñando sus funciones oficiales.

135. En Nueva York los miembros de la Junta Mixta de Apelación son 69 y los del Comité Mixto de Disciplina, 40; en Ginebra la Junta está integrada por 45 miembros y el Comité por 27; en Viena los miembros de la Junta son 20 y los del Comité 10; y en Nairobi la Junta consta de 24 funcionarios y el Comité de 33. En total, son más de 250 funcionarios que participan en las Juntas y los Comités, quienes se ocupan de no más de 250 casos al año⁴⁰.

136. Es imposible calcular con precisión el tiempo dedicado por el personal a la labor de la Junta y del Comité. No obstante, en Nueva York, el tiempo dedicado por el personal en 2005 a las actividades de la Junta fue equivalente a aproximadamente 50 semanas de trabajo, en tanto el dedicado al Comité fue equivalente a aproximadamente 84 semanas de trabajo. Se estima que en Ginebra, en 2004 y 2005, el personal dedicó 2,2 días de trabajo a cada caso de la Junta y dos semanas de trabajo a cada caso del Comité, lo cual dio por resultado el equivalente de aproximadamente 73 semanas de trabajo.

137. Además del costo directo de las Juntas Mixtas de Apelación y los Comités Mixtos de Disciplina, debe tenerse en cuenta el tiempo y el esfuerzo de las personas que representan tanto al personal como a la dirección en procesos complicados y dilatados. Por otra parte, hay costos ocultos importantes derivados de las demoras que, incluso, a veces, responden al hecho de que el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas otorgue una indemnización por daños y perjuicios precisamente por esa razón. Además, la tardanza de las actuaciones, la falta del proceso debido y la incertidumbre de los resultados generan un clima de inquietud y desmoralización que entraña un costo muy elevado, no sólo para los funcionarios sino también para las relaciones laborales en las dependencias en que desempeñan sus funciones y, en última instancia, para la Organización en su conjunto.

138. El nuevo sistema propuesto exigirá evidentemente contar con recursos considerables. No obstante, serán muchos menos de los que serían necesarios si se realizara un esfuerzo de la imaginación para hacer que el sistema actual funcione mejor, esfuerzo que tampoco garantizaría la existencia de un sistema efectivo o eficiente. Por el contrario, el nuevo sistema propuesto permitirá ahorrar tiempo, ofrecerá garantías procesales y asegurará la previsibilidad. Con ello se reducirán la desmotivación y desmoralización del personal y habrá un empleo más eficiente de los recursos de la Organización.

⁴⁰ En 2003 y 2004 todas las Juntas Mixtas de Apelaciones tramitaron 266 casos y 227 casos, respectivamente; los Comités Mixtos de Disciplina tramitaron 26 casos y 24 casos, respectivamente.

139. En los anexos III, IV y V se exponen los puestos sugeridos para el de sistema judicial oficial, la Oficina del Ombudsman y la Oficina de Asesores Letrados.

XI. Medidas de transición y medidas más importantes

140. El Grupo no considera que haya una dificultad insuperable para establecer un nuevo sistema interno de justicia que se encuentre en pleno funcionamiento a más tardar el 1° de enero de 2008. A tal fin, deberían adoptarse medidas inmediatas para nombrar al director ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia. El director ejecutivo debe contar con personal y recursos suficientes desde el principio a fin de emprender las tareas que sean necesarias para el establecimiento del sistema.

141. Los Comités Mixtos de Disciplina y las Juntas Mixtas de Apelación seguirán funcionando hasta que se haya establecido el nuevo sistema. En consecuencia, es conveniente establecer lo antes posible la Oficina de Asesores Letrados.

142. Para asegurar que el nuevo sistema se encuentre en funcionamiento para el 1° de enero de 2008, es indispensable establecer con antelación el Consejo Interno de Justicia a fin de que pueda preparar las listas de candidatos para el nombramiento oportuno de los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas y se cubran las vacantes que se produzcan en el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Será necesario elaborar un proyecto de estatuto por el que se establezca el Tribunal Contencioso Administrativo y las enmiendas al Estatuto del Tribunal Administrativo a fin de otorgarle jurisdicción en materia de apelaciones.

143. A la brevedad se deben adoptar medidas para establecer secretarías y equiparlas con las instalaciones necesarias. Aunque el director ejecutivo podrá encargarse de buena parte de esta labor, es indispensable que haya una persona de amplia experiencia en administración de tribunales que preste asistencia en el establecimiento de las secretarías y la capacitación de los secretarios y del personal de las secretarías. Además, será necesario preparar formularios y un reglamento provisional para el Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas y las enmiendas al reglamento del Tribunal Administrativo relativas a su nueva jurisdicción en materia de apelaciones.

144. Tal vez la medida más importante que deba adoptarse antes de que entre en funcionamiento el Tribunal Contencioso Administrativo es la preparación de un manual en que se expongan los detalles del nuevo sistema y se explique la manera en que se habrán de iniciar las actuaciones. El manual se habrá de publicar en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas y se distribuirá entre todo el personal. Esa misma información se debería publicar en la Intranet.

145. Además, la Administración deberá disponer las medidas que sean necesarias para la delegación de facultades a los jefes ejecutivos de todos los lugares de destino en relación con las medidas disciplinarias. Será preciso enmendar el Reglamento y el Estatuto del Personal y las instrucciones administrativas en lo que respecta a la anulación de nombramientos cuando haya habido fallas en el proceso de nombramiento y para la aplicación de los nuevos procedimientos judiciales.

146. Deberán adoptarse medidas oportunas para establecer grupos permanentes encargados de cuestiones disciplinarias y para elegir peritos para cuestiones disciplinarias.

147. Dado que el nuevo sistema depende de que el sistema extrajudicial y el judicial se complementen, es indispensable que la unificación y el fortalecimiento de la Oficina del Ombudsman sobre el terreno mediante el nombramiento de un Ombudsman en cada una de las oficinas fuera de la Sede y las operaciones sobre el terreno y mediante el establecimiento de la División de Mediación concluyan antes de que entre en funcionamiento el nuevo sistema judicial.

148. Por último, será necesario prever procedimientos de transición definidos en el estatuto por el que se establezca el Tribunal Contencioso Administrativo. En tal sentido, el Grupo considera que las Juntas Mixtas de Apelaciones y los Comités Mixtos de Disciplina deberían tramitar todas las causas actuales y todas las presentadas hasta el 1° de enero de 2008, pero que las cuestiones que no hayan sido resueltas para esa fecha deberían ser trasladadas al Tribunal Contencioso Administrativo para que éste tome una determinación de conformidad con los alegatos presentados y los que pudieran serle presentados.

XII. Conclusiones

149. Al aprobar la resolución 59/283 y autorizar el establecimiento del Grupo de Reforma con un mandato amplio, la Asamblea General dio un importante paso hacia la reforma general de las Naciones Unidas, en particular al asegurar que la Secretaría, uno de los órganos principales de la Organización, sea sometida a las normas del derecho. No puede haber cuestión de mayor importancia para la gestión de la Organización que la existencia de un sistema interno de justicia eficiente, independiente y eficaz.

150. Por ello, el Grupo de Reforma, tras celebrar amplias consultas, ha llegado a la conclusión de que el actual sistema disfuncional de administración de justicia resulta perimido y no se ajusta a los principios y las aspiraciones de las Naciones Unidas y por tanto es preciso sustituirlo.

151. El Grupo de Reforma ha abordado su cometido con un alto sentido de responsabilidad, consciente del carácter especial de las Naciones Unidas. El Grupo considera que invertir en un sistema interno de justicia profesional, independiente, eficiente y bien dotado de recursos es indispensable para la renovación de la Organización. En el anexo VI figura un esquema general del proyecto del nuevo sistema propuesto.

XIII. Recomendaciones

152. El Grupo de Reforma recomienda que la Asamblea General establezca un sistema de administración de justicia totalmente nuevo en las Naciones Unidas. El nuevo sistema interno de justicia debe ser profesional, independiente y descentralizado, en plena conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

153. El Grupo de Reforma recomienda el pronto establecimiento de una Oficina de Administración de Justicia en las Naciones Unidas, encabezada por un director ejecutivo de la categoría de Subsecretario General.

154. En este contexto, el Grupo recomienda el establecimiento de un sistema de justicia de dos niveles integrado por un tribunal de primera instancia descentralizado, el Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas, compuesto por jueces profesionales con facultades para adoptar decisiones vinculantes y con la jurisdicción indicada en el anexo I. El Tribunal habrá de sustituir a los órganos asesores actuales, incluidas las Juntas Mixtas de Apelaciones y los Comités Mixtos de Disciplina, excluyendo a los grupos de impugnación y los Comités de Examen y Apelación de Clasificaciones.

155. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas pasará a denominarse Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y su Estatuto será enmendado para incluir una nueva jurisdicción de apelaciones, conforme a lo indicado en el anexo II.

156. La competencia y la jurisdicción del sistema interno de justicia, tanto el judicial como el extrajudicial, deberían abarcar a todas las personas que trabajan en las Naciones Unidas en un puesto remunerado o que prestan servicios personales a la Organización por contrata.

157. Se deberían celebrar consultas con la Caja Común de Pensiones del Personal y con otros órganos sujetos a la jurisdicción administrativa del Tribunal Administrativo con objeto de enmendar su Estatuto a fin de ampliar la definición de personal, permitirle que pueda ofrecer los recursos que considere oportunos y armonizarlo en otros aspectos con el estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.

158. Debería suprimirse el proceso de examen administrativo previo a la adopción de medidas en el sistema judicial.

159. Los directores y funcionarios deben hacerse responsables a título personal de sus decisiones y medidas. En consecuencia, el sistema judicial debe considerar las demandas relacionadas con la aplicación de la responsabilidad financiera individual y los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo deben tener las facultades necesarias para remitir los casos que corresponda al Secretario General para la posible adopción de medidas a los efectos de hacer cumplir esa responsabilidad.

160. Las asociaciones de personal deben gozar del derecho independiente de iniciar una demanda colectiva o representativa en nombre de sus miembros.

161. En los representantes especiales del Secretario General que encabezan misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas y en los jefes de las oficinas situadas fuera de la Sede se han de delegar plenas facultades en relación con la falta de conducta y las cuestiones disciplinarias.

162. Con carácter prioritario se debe establecer un marco preciso para la cooperación y coordinación entre la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y el sistema interno de justicia de las Naciones Unidas.

163. En todas las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se habrán de establecer comisiones de investigación permanentes, y en las misiones de gran tamaño esas comisiones estarán integradas por personal de dedicación exclusiva.

164. El Grupo de Reforma recomienda la creación de una Oficina del Ombudsman única e integrada, aunque descentralizada, para la Secretaría de las Naciones Unidas y los fondos y programas.

165. El Secretario General habrá de nombrar al Ombudsman de las Naciones Unidas; el Ombudsman de los fondos y programas será nombrado por los jefes ejecutivos de esos órganos. Un comité de selección, integrado por un representante del personal, un representante de la administración y dos Ombudsmen externos de prestigio, uno designado por el personal y otro por la administración, y presidido por un tercer Ombudsman de prestigio nombrado conjuntamente por el Secretario General y los jefes ejecutivos de los fondos y programas, habrá de presentar una lista de no menos de tres nombres para cada puesto de Ombudsman, teniendo en cuenta la índole y las características de esas instituciones.

166. La Oficina del Ombudsman deberá ser fortalecida combinando las funciones de mediación oficial con la vigilancia preventiva de una mala administración.

167. En la Oficina del Ombudsman se deberá establecer una División de Mediación.

168. Los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones deberán ser suprimidos; las funciones correspondientes al sistema extrajudicial, habrán de ser traspasadas a la Oficina del Ombudsman y las demás funciones al sistema judicial.

169. Se deberá enmendar el Reglamento y Estatuto del Personal a fin de que el Secretario General pueda declarar vacante un puesto cuando el proceso de nombramiento haya estado viciado.

170. Se deberá establecer una Oficina de Asesores Letrados integrada por profesionales en el seno de la Oficina de Administración de Justicia que se ha propuesto.

171. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz habrá de adoptar las medidas necesarias para determinar las misiones de mantenimiento de la paz de tamaño apropiado que puedan beneficiarse en mayor grado de los servicios de los Ombudsmen y coordinadores de la Oficina de Asesores Letrados y velará por la inclusión de tales puestos en los proyectos de presupuesto de las misiones.

172. Las actuaciones en el sistema judicial deben ser iniciadas contra la organización o los fondos y programas pertinentes y no contra el Secretario General o los jefes ejecutivos.

173. Deberá establecerse un Consejo de Justicia Interna encargado de compilar las listas de candidatos para los nombramientos de jueces del sistema judicial de la Organización y de supervisar ese sistema.

174. Los jueces del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas serán nombrados por la Asamblea General a partir de la lista de candidatos preparada por el Consejo de Justicia Interna. Los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo deberán ser nombrados por el Secretario General a partir de la lista preparada por el Consejo de Justicia Interna.

175. El nuevo sistema interno de justicia deberá contar con los puestos indicados en los anexos III, IV y V.

176. Si la Asamblea General aprueba un nuevo sistema interno de justicia, éste habrá de comenzar a funcionar el 1° de enero de 2008.

177. La educación y la capacitación serán la piedra angular del buen funcionamiento del nuevo sistema de justicia interna. A todas las personas que

intervengan en él se les impartirá capacitación intensiva. Con carácter prioritario se entregará a todos los funcionarios un manual que contenga una explicación sencilla del nuevo sistema, en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

Firmado por los miembros del Grupo de Reforma y presentado al Secretario General el 20 de julio de 2006 para su transmisión a la Asamblea General.

Mary **Gaudron**

Louise **Otis**

Ahmed **El-Kosheri**

Diego **García-Sayan**

Kingsley C. **Moghalu**

Anexo I

Jurisdicción del Tribunal Contencioso Administrativo

El Tribunal tendrá competencia para conocer y dictar sentencia definitiva y vinculante en relación con los asuntos siguientes:

a) Las denuncias formuladas por los funcionarios contra la Organización o, sus fondos y programas:

i) En que se aduzca incumplimiento de las condiciones de nombramiento o empleo;

ii) Acerca de las decisiones que perjudiquen sus intereses, con la condición de que, en el caso de los fallos impugnados relacionados con la clasificación o la evaluación del desempeño, no serán admitidas hasta que el Comité de Examen y Apelación de Clasificaciones o el grupo de impugnación, según proceda, haya concluido el examen del caso;

iii) En que se aduzca conducta prejuiciosa o injuriente que no se ajuste al Estatuto y Reglamento del Personal o a las instrucciones administrativas, que conlleve una infracción del deber de diligencia, el deber de actuar de buena fe o el deber de respetar la dignidad de los funcionarios, que infrinja sus derechos, incluido el derecho a la igualdad, o que haya tenido un propósito indebido, incluida la represalia por haber solicitado la asistencia de la Oficina del Ombudsman o por haber iniciado una causa ante el Tribunal;

iv) Relacionadas con la imposición de medidas disciplinarias;

b) Las demandas de una asociación del personal contra la Organización o, sus fondos y programas:

i) Destinadas a hacer cumplir el Estatuto y Reglamento del Personal o las instrucciones administrativas conexas;

ii) En nombre de una categoría particular de sus miembros afectados por una determinada decisión administrativa;

c) Las demandas de la Organización o sus fondos y programas destinadas a hacer cumplir los reglamentos financieros y del personal relacionado con la responsabilidad que le incumba a determinados funcionarios.

Notas

Será preciso definir el término “personal” en forma amplia. Podría definirse por ejemplo de la manera siguiente:

El término “personal” incluye a los antiguos funcionarios y a las personas que presentan reclamaciones en nombre de funcionarios fallecidos y comprende todas las personas que trabajen prestando un servicio personal a la Organización, sea cual fuere el tipo de contrato que tengan o el órgano que los haya nombrado, excluyendo al personal militar o policial de las operaciones de mantenimiento de la paz, los voluntarios, los pasantes o las personas que realicen trabajos relacionados con el suministro de bienes o servicios que rebasen los servicios personales o conforme a un contrato concertado con un proveedor, un contratista o una empresa consultora.

Tal vez sea necesario incluir una disposición especial relacionada con el personal de la OOPS.

Anexo II

Enmiendas al Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas destinadas a contemplar su nueva jurisdicción en apelaciones

Artículo 2

Enmendar la primera oración del artículo 2 para que diga:

“El Tribunal tendrá competencia de conocer y fallar en relación con las apelaciones interpuestas contra las decisiones y fallos del Tribunal contencioso administrativo de las Naciones Unidas y las demandas que no estén comprendidas en la jurisdicción del Tribunal contencioso administrativo en las que se aduzca incumplimiento de contratos de empleo de funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas o de las condiciones de empleo de tales funcionarios.”

Artículo 7

Insertar un nuevo apartado 1 que diga lo siguiente:

“1. Sólo será admisible la apelación cuando se haya presentado la notificación de apelación en el plazo de 45 días siguientes a la comunicación de la decisión o dictamen que motiva la apelación propuesta.”

Modificar la numeración de los actuales apartados 1, 2 a), b) y c), 3 y 4 como 2 a); 2 b) i), ii) y iii), 2 c) y 2 d), respectivamente.

Volver a numerar los apartados 5, 6 y 7 como 3, 4 y 5, respectivamente.

Enmendar los nuevos apartados 4 y 5 de la manera siguiente:

“4. La presentación de una apelación o de una demanda no tendrá como efecto suspender la ejecución del fallo o la decisión impugnada.

5. Las apelaciones y demandas podrán ser presentadas en cualquiera de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.”

Artículo 8

Enmendar la primera oración del artículo 8 para que diga lo siguiente:

“Cuando el Presidente o dos miembros cualesquiera del Tribunal reunidos para examinar un caso determinado consideren que el caso plantea una importante cuestión de derecho, podrán, en cualquier momento antes de dictar su fallo, remitir el caso a la consideración del pleno del Tribunal.”

Artículo 10

Insertar un nuevo apartado 1 que diga lo siguiente:

“1. Si el Tribunal juzga que la apelación de una decisión o fallo del Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas es fundada, admitirá la apelación, ya sea en su totalidad o en parte, y dictará el fallo o los fallos que habría dictado en primera instancia. De lo contrario, no hará lugar a la apelación.”

Volver a numerar los actuales apartados 1, 2 y 3 como apartados 2 a), b) y c), respectivamente.

Enmendar la primera oración del nuevo apartado 2 a) de la manera siguiente:

“Si el Tribunal juzga que una demanda que no compete a la jurisdicción del Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas es fundada, ordenará la anulación de la decisión impugnada o el cumplimiento específico de la obligación alegada.”

Enmendar la primera oración del nuevo apartado 2 b) de la manera siguiente:

“b) Si respecto de una demanda que no compete a la jurisdicción del Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas el Tribunal juzga que no se ha observado el procedimiento prescrito por el Estatuto del Personal o por el Reglamento del Personal podrá, a petición del Secretario General y antes de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, ordenar que vuelva el caso a la instancia adecuada, para que se aplique el procedimiento debido o se corrija el error de procedimiento.”

Anexo III

Puestos recomendados: sistema judicial

<i>Categoría</i>	<i>Total</i>	<i>Personal administrativo y de apoyo (Oficina del Director de Justicia, Nueva York)</i>	<i>Jueces (Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas)</i>
SsG	1	1 Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia (Nueva York)	
Especial			7 jueces del TANU de dedicación parcial que percibirán la compensación debida
Especial	5		1 Juez del TCA, Nueva York 1 Juez del TCA, Ginebra 1 Juez del TCA, Nairobi 2 Jueces del TCA de dedicación parcial en Santiago y Bangkok } (remunerados con la categoría de SsG)
D-1	1	1 Secretario Principal	
P-5	3	1 Auxiliar Principal del SsG 1 Secretario, Nueva York 1 Secretario, Ginebra	
P-4	3	1 Secretario, Nairobi 1 Secretario, Santiago 1 Secretario, Bangkok	
P-3	3	3 empleados de investigaciones del TANU y del Secretario Principal	
P-2/P-3	5		1 Auxiliar del TCA, Nueva York (también ha de prestar asistencia al Secretario de Nueva York cuando sea necesario) 1 Auxiliar del Juez del TCA, Ginebra (también ha de prestar asistencia al Secretario de Ginebra cuando sea necesario) 1 Auxiliar del Juez del TCA, Nairobi (también ha de prestar asistencia al Secretario de Nairobi cuando sea necesario) 2 Auxiliares de los jueces de dedicación parcial del TCA (también ha de prestar asistencia a los Secretarios de Santiago y Bangkok cuando sea necesario)
G-5/G-7	7	1 para el SsG 1 para el Secretario Principal (ha de prestar asistencia al SsG, al Secretario de Nueva York y a los jueces del TANU cuando sea necesario) 1 para el Secretario de Nueva York 1 para el Secretario de Ginebra 1 para el Secretario de Nairobi 1 para el Secretario de Santiago 1 para el Secretario de Bangkok	

Anexo IV

Puestos recomendados: Oficina del Ombudsman

<i>Categoría</i>	<i>Total</i>	<i>Personal administrativo y de apoyo</i>	<i>Ombudsman y Mediadores</i>
SsG	1		1 Ombudsman de las Naciones Unidas (Nueva York)
D-2	1		1 Ombudsman para fondos y programas (Nueva York)
D-1	7	1 Oficial Principal de la Oficina del Ombudsman (Nueva York)	1 Ombudsman Regional (Ginebra) 1 Ombudsman Regional (Nairobi) 1 Ombudsman Regional (Bangkok) 1 Ombudsman Regional (Ammán/Beirut) 1 Ombudsman Regional (Santiago/Panamá) 1 Mediador Coordinador (División de Mediación Nueva York)
P-5	2		1 Ombudsman Regional Adjunto (Addis Abeba/Johannesburgo) 1 Ombudsman Regional Adjunto (Viena)
P-4	4	2 Oficiales jurídicos (Nueva York)	2 Mediadores (División de Mediación, Nueva York)
P-2/P-3	6	1 Oficial encargado/Oficial jurídico (Ginebra) 1 Oficial encargado/Oficial jurídico (Nairobi) 1 Oficial encargado/Oficial jurídico (Bangkok) 1 Oficial encargado/Oficial jurídico (Ammán/Beirut) 1 Oficial encargado/Oficial jurídico (Santiago/Panamá) 1 Oficial jurídico (División de Mediación, Nueva York)	
G-5/G-7	9	1 (Ginebra) 1 (Nairobi) 1 (Bangkok) 1 (Ammán/Beirut) 1 (Santiago/Panamá) 3 (Nueva York) 1 (División de Mediación, Nueva York)	
Consultores			Mediadores internacionales en disponibilidad, remunerados por cada caso en particular

Notas:

El sistema actual (en que se reagrupan tres Oficinas del Ombudsman/Mediador) tiene los puestos siguientes: un SsG, siete D-1 (incluidos los tres Ombudsman de Ginebra, Viena y Nairobi ya presupuestados para 2007), un P-5, dos P-4, dos P-3, seis de servicios generales y cuatro Ombudsman consultores que perciben hasta 30.000 dólares cada uno.

El nuevo sistema propuesto exigirá 11 puestos nuevos, a saber: un D-2, un P-5, dos P-4, cuatro P-2/P-3, tres G-5, y permitirá ahorrar hasta 120.000 dólares al año dado que ya no serán necesarios los cuatro Ombudsman consultores.

Anexo V

Puestos recomendados: Oficina de Asesores Letrados

<i>Categoría</i>	<i>Total</i>	<i>Personal administrativo y de apoyo</i>	<i>Asesores Letrados</i>
D-1	1	1 Director de la Oficina de Asesores Letrados (Nueva York)	
P-5	1		1 Asesor Letrado Superior del Personal (Nueva York)
P-3	6		1 Asesor Letrado para la coordinación regional (Ginebra)
			1 Asesor Letrado para la coordinación regional (Viena)
			1 Asesor Letrado para la coordinación regional (Nairobi)
			1 Asesor Letrado para la coordinación regional (Addis Abeba/Johannesburgo)
			1 Asesor Letrado para la coordinación regional (Santiago/Panamá)
			1 Asesor Letrado para la coordinación regional (Ammán/Beirut)
P-2/P-3	2		2 Asesores Letrados del Personal (Nueva York)
G-5/G-7	9	3 (Nueva York)	
		1 (Ginebra)	
		1 (Viena)	
		1 (Nairobi)	
		1 (Addis Abeba/Johannesburgo)	
		1 (Santiago/Panamá)	
		1 (Ammán/ Beirut)	

Anexo VI

Proyecto de sistema interno de administración de justicia en las Naciones Unidas

Tribunales



