



Asamblea General

Distr. general
15 de julio de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones
Temas 116 l) y 145 del programa provisional*

**Nombramiento de los magistrados del Tribunal
Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas**

Administración de justicia en las Naciones Unidas

Administración de justicia en las Naciones Unidas

Informe del Consejo de Justicia Interna

Resumen

El objetivo del presente informe (último que presenta el Consejo de Justicia Interna en su actual composición) es ayudar a la Asamblea General a examinar las recomendaciones del Panel de Evaluación Provisional Independiente mediante el análisis de las que el Consejo considera fundamentales para los objetivos formulados por la Asamblea General. Además, el Consejo ha limitado sus observaciones a las cuestiones en que, a su juicio, podía ofrecer opiniones que ayudaran a la Asamblea en su examen del informe del Panel basándose en la experiencia sobre el nuevo sistema que ha adquirido durante su mandato de cuatro años como observador independiente.

Al examinar el informe, el Consejo siempre ha tenido presentes los objetivos consagrados por la Asamblea General en el párrafo 4 de la resolución [61/261](#), es decir, establecer un nuevo sistema de administración de justicia independiente, transparente, profesional, con recursos suficientes y descentralizado conforme con las normas pertinentes del derecho internacional y con los principios de legalidad y del debido proceso para asegurar que se respeten los derechos y obligaciones de los funcionarios y que los administradores y los funcionarios respondan por igual de sus actos.

* [A/71/150](#).



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Mandato del Consejo de Justicia Interna	7
III. Examen específico de las recomendaciones del Panel de Evaluación Provisional Independiente por el Consejo de Justicia Interna: acceso efectivo a un poder judicial cualificado e independiente que funcione en el marco de un sistema de justicia transparente y eficaz	9
IV. Tribunales	42
V. Oficina de Administración de Justicia	44
Anexos	
I. Resumen de las recomendaciones del Consejo de Justicia Interna	45
II. Breve lista descriptiva de los principales documentos relativos al examen por la Asamblea General del acceso a un recurso efectivo por el personal que no es de plantilla	48
III. Organización del período de sesiones	49
IV. Memorando del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas	50
V. Memorando del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas	55

I. Introducción

A. Principales consideraciones

1. Antecedentes

1. La Carta de las Naciones Unidas concibe un mundo basado en el imperio de la ley.
2. La Declaración Universal de Derechos Humanos da fuerza a este objetivo cuando en su artículo 7 dispone que “todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley”. Esta declaración, aunque reviste alcance general, es directamente aplicable a la Organización y a su personal.
3. La aplicación del “imperio de la ley” al funcionamiento interno de la Organización se precisa aún con más nitidez en la resolución [61/261](#) de la Asamblea General, en cuyo párrafo 4 la Asamblea decidió “establecer un nuevo sistema de administración de justicia independiente, transparente, profesional, con recursos suficientes y descentralizado conforme con las normas pertinentes del derecho internacional y con los principios de legalidad y del debido proceso para asegurar que se respeten los derechos y obligaciones de los funcionarios y que los administradores y los funcionarios respondan por igual de sus actos”. Esto se reafirmó en la resolución [63/253](#) (segundo párrafo del preámbulo). Cada una de estas palabras se eligió cuidadosamente y tiene un significado autónomo.
4. Siempre se ha entendido, claro está, que la Organización seguiría estando dirigida por los administradores, aunque en esas resoluciones la Asamblea General afirmó que los administradores deben desempeñar sus funciones en un marco de reglamentos, normas e instrucciones administrativas que han de hacerse cumplir por tribunales integrados por jueces independientes y profesionales.
5. Parte del mandato del Consejo de Justicia Interna es garantizar que el sistema de justicia interna esté a la altura de las expectativas de la Asamblea General, señalando a su atención cualquier problema o deficiencia. Una dificultad particular a este respecto, como señaló el Panel de Evaluación Provisional Independiente¹, es la creación de un sistema adecuado de justicia para personas que de hecho son empleados de la Organización pero no tienen la condición de funcionarios, como se examinará más adelante en el presente informe.
6. Una de las características de un sistema jurídico maduro es que las tres instancias que ejercen la máxima autoridad (las ramas legislativa, ejecutiva y judicial) respeten la separación de poderes. Este requisito es especialmente problemático en una organización jerárquica como las Naciones Unidas, aunque es esencial para asegurar el respeto del principio de legalidad.
7. En este informe final del Consejo de Justicia Interna en su actual composición se tratará de prestar asistencia a la Asamblea General proporcionando información adicional y examinando algunas de las repercusiones de las recomendaciones del Panel de Evaluación Provisional Independiente. No obstante, al acometer esta tarea, la intención es centrarse firmemente en los objetivos que la propia Asamblea General estableció para el sistema de justicia interna.

¹ El establecimiento y mandato del Panel de Evaluación Provisional Independiente se examinan en los párrafos 32 y 33.

2. Independencia y separación de poderes

8. Este es el primer elemento, y tal vez el más importante, que la Asamblea General destacó en el párrafo 4 de la resolución [61/261](#). La administración de cualquier sistema de justicia digno de ese nombre se basa en la primacía del derecho, lo que no puede darse en la práctica si no existe un poder judicial independiente, como se declara en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los magistrados de las Naciones Unidas no solo deben ser totalmente independientes de la Administración y sus abogados, sino que también han de ser percibidos como tales. Como la Asamblea General habrá observado, en los últimos años los magistrados de las Naciones Unidas se han preocupado tanto de ser efectivamente independientes como de parecerlo. Es una cuestión que se abordará en el presente informe.

9. Aunque el Secretario General es el demandado en todas las causas relativas a las Naciones Unidas que se siguen ante los tribunales, el principio de legalidad exige que el Secretario General, como máximo funcionario administrativo de la Organización, dé cumplimiento a los mandatos judiciales, a no ser que sean revocados en apelación y hasta tanto esto no ocurra. Es consustancial a la separación de poderes que los jueces carezcan de medios físicos para hacer cumplir sus propias decisiones. En un sistema judicial maduro, el ejecutivo se compromete a hacer cumplir la ley y los mandatos judiciales como cuestión de responsabilidad constitucional. En opinión del Consejo de Justicia Interna, esta obligación se aplica al Secretario General, cuestión que se examinará más adelante en este informe.

3. Transparencia

10. Este es el segundo elemento que figura en el párrafo 4 de la resolución [61/261](#). El principio de transparencia exige que los reglamentos, normas e instrucciones administrativas de las Naciones Unidas, que rigen la conducta de los funcionarios, incluido el personal directivo, sean comprensibles, tengan coherencia interna y sean accesibles. En la actualidad, como ha señalado el Panel de Evaluación Provisional Independiente, hay muchos ejemplos de superposición y casos de incoherencia en los textos normativos, por lo que no siempre queda clara la intención del legislador. Otro problema es la dificultad de utilizar buscadores para encontrar las normas aplicables. El Consejo de Justicia Interna tiene entendido que se están introduciendo nuevas mejoras en el buscador de jurisprudencia del tribunal que gestiona la Oficina de Administración de Justicia. El buscador del Sistema de Archivo de Documentos permite encontrar los documentos de las Naciones Unidas, pero no es tan útil para hacer búsquedas por temas concretos en los documentos.

11. Un sistema adecuado de justicia requiere certidumbre jurídica para que el personal directivo conozca los límites de su autoridad y los funcionarios sepan hasta dónde llegan sus derechos. La falta de transparencia en la normativa aplicable genera malentendidos y litigios. Los litigios, a su vez, son costosos y crean trastornos en el entorno de trabajo. En opinión del Consejo, la obligación de transparencia impuesta por la Asamblea General aún no se ha cumplido. En este sentido, revisar y consolidar las normas debe ser una de las principales prioridades en los próximos años, tal como recomendó el Panel de Evaluación Provisional Independiente. Esta cuestión volverá a tratarse en el presente informe.

4. Profesionalidad

12. La Asamblea General confía en que el sistema de justicia interna funcione de acuerdo con un alto nivel profesional (véase párr. 4 de la resolución 61/261). Por lo tanto, exige que los candidatos a la magistratura sean jueces profesionales². No deben ser reclutados de entre funcionarios públicos jubilados. Además, en opinión del Consejo, se necesita asistencia profesional para la redacción de textos normativos con el fin de remediar algunos de los problemas de falta de transparencia en los reglamentos, normas e instrucciones administrativas.

13. La profesionalidad también exige que los abogados que representan al Secretario General comprendan que su función profesional no es ganar pleitos, sino conseguir que se haga justicia. En los sistemas jurídicos maduros, los abogados de un gobierno son conscientes de que este no gana ni pierde en los litigios en los que participa. Cualquiera que sea el resultado en cada caso concreto, la misión de los abogados del gobierno es contribuir a que los tribunales dicten decisiones que se ajusten a la equidad procesal y el derecho. Del mismo modo, no se espera que las entidades de las Naciones Unidas promuevan sus propias causas en detrimento de la justicia. Esto puede ser particularmente difícil en una institución como las Naciones Unidas, donde muchos de los litigantes se representan a sí mismos. La profesionalidad de los jueces y los abogados que participan en el sistema de justicia interna se analizará posteriormente en el presente informe.

14. Los diversos grupos de asesores jurídicos dentro de la Organización, incluido el Servicio de Derecho Administrativo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, la Oficina de Asuntos Jurídicos, los diversos servicios jurídicos de los fondos y programas y la Oficina de Asistencia Letrada al Personal se encargan de defender adecuada y enérgicamente las posiciones de sus clientes ante los tribunales, pero todos ellos tienen un interés común en que el sistema de justicia interna sea lo más accesible e imparcial posible. Esa es una de las exigencias de la profesionalidad.

5. Recursos suficientes

15. Todos los participantes en el sistema de justicia interna son muy conscientes de que las Naciones Unidas están sometidas a una gran presión presupuestaria para cumplir sus múltiples mandatos y que no puede aceptarse que se realicen gastos innecesarios. Los gastos adicionales en que se incurra en una parte del sistema probablemente tendrán que compensarse con economías en otras partidas. En ocasiones, se pueden encontrar recursos adicionales, como en el sistema experimental del mecanismo de financiación complementaria de carácter voluntario para la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, que corre a cargo de los funcionarios.

16. Es evidente que los gastos directos son solo una parte del análisis de la relación costo/beneficio. Cuando un sistema de justicia no funciona adecuadamente también se paga un alto precio. Por ejemplo, el personal malgasta gran cantidad de tiempo por la dificultad de encontrar la normativa aplicable. Hay reclamaciones que no se habrían presentado si no hubieran existido malentendidos sobre las normas

² En el caso de los nombramientos para el Tribunal de Apelaciones, 5 de los 15 años de experiencia judicial que se requiere pueden ser de experiencia académica combinada con experiencia en arbitraje o su equivalente (artículo 3.3 b) del estatuto del Tribunal de Apelaciones).

aplicables y las consiguientes prestaciones. La falta de claridad de las normas genera litigios. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal hace un gran papel descartando reclamaciones infundadas, pero como la Asamblea General ha reconocido en anteriores ocasiones, carece de recursos suficientes³. El Consejo de Justicia Interna también ha observado previamente que los recursos de la Oficina son insuficientes (véase [A/70/188*](#), párr. 47). La asignación de recursos adicionales al sistema de justicia informal puede aligerar la carga del sistema de justicia formal, reduciendo con ello el costo global de la justicia en el lugar de trabajo.

17. Por otra parte, existe una sensación de agravio y exclusión entre quienes trabajan en virtud de diversos tipos de contratos de servicios, aunque de hecho se encuentran bajo el control y la dirección de las Naciones Unidas en el desempeño de su labor, es decir, quienes, pese a lo que indiquen las condiciones formales de su contratación, son en realidad empleados, pero no tienen la condición de funcionarios, y trabajan junto a estos últimos, especialmente en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. Es necesario establecer procedimientos innovadores para atender las reivindicaciones de los miembros del personal que no son funcionarios.

18. El artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes. La inmunidad frente a la jurisdicción de los tribunales nacionales de que goza la Organización exige que esta proporcione un método eficaz de solución de controversias. El reconocimiento de un recurso efectivo a todo el personal que no es funcionario puede obtenerse, en opinión del Consejo de Justicia Interna, a un costo relativamente bajo, como se examinará más adelante.

19. El Consejo entiende y acepta que, en su mayor parte, cualquier mejora del sistema de justicia interna que requiera recursos adicionales deberá autofinanciarse o sufragarse mediante la reasignación de los recursos que existen dentro del sistema.

6. Rendición de cuentas

20. Los representantes jurídicos que comparecen ante los tribunales deben comportarse de manera profesional. Por lo tanto, la Asamblea General ha dado instrucciones a la Oficina de Administración de Justicia para que ultime el código de conducta aplicable a todos los representantes letrados que intervengan ante los tribunales, que no se finalizó en 2015, pero que, según entiende el Consejo, se presentará a la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones, una vez que concluyan las consultas con las partes interesadas.

21. Como un elemento más de rendición de cuentas, la Asamblea General, en el párrafo 40 de la resolución [70/112](#), aprobó el mecanismo mediante el cual pueden presentarse denuncias contra los miembros de los tribunales, que garantiza su tramitación de forma profesional y compatible con la independencia del poder judicial (resolución [70/112](#), anexo). Naturalmente, la rendición de cuentas de los participantes en el sistema de justicia, incluidos los magistrados, es un elemento importante de la primacía de la ley.

³ El aumento de las necesidades operativas de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal motivó la aplicación con carácter experimental del mecanismo de financiación complementaria de carácter voluntario a cargo del personal (véanse párrs. 33 a 36 de la resolución 68/254).

22. La rendición de cuentas también era un objetivo central del nuevo sistema, y la Asamblea General introdujo en los estatutos de los tribunales otro instrumento (la facultad de remitir casos al Secretario General para que decida si han de adoptarse medidas destinadas a asegurar la rendición de cuentas) a fin de ayudar al Secretario General a cumplir su obligación de hacer que el personal directivo y los funcionarios rindan cuentas de sus actos. Esta cuestión se examina más adelante en el presente informe.

7. Descentralización

23. Por último, mediante el establecimiento de salas del Tribunal Contencioso-Administrativo en Ginebra, Nairobi y Nueva York, y la implantación de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal en Addis Abeba, Beirut, Ginebra, Nairobi y Nueva York, la Asamblea General tenía el objetivo claro de distribuir en mayor medida la labor de representación jurídica de Nueva York a otros lugares de destino. Sin embargo, el sistema sigue anclado en gran medida en Nueva York. En cualquier caso, en el presente informe se proponen reformas, como el establecimiento de un procedimiento de arbitraje mucho más simplificado sobre el terreno, que deben promover el ahorro de gastos y la descentralización.

B. Organización del informe

24. La sección II del presente informe se refiere a ciertos aspectos del mandato del Consejo de Justicia Interna y a una recomendación del Panel de Evaluación Provisional Independiente para que los magistrados presenten sus observaciones directamente a la Asamblea General y no por conducto del Consejo; la sección III contiene las observaciones y recomendaciones del Consejo sobre el informe del Panel; en la sección IV se presentan alternativas a la Asamblea General para la contratación rápida de tres magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo si la Asamblea decide aceptar la recomendación del Panel de sustituir los tres puestos de magistrado *ad litem* por tres puestos permanentes; y la sección V trata de la Oficina de Administración de Justicia.

25. En el anexo I del presente informe figura un resumen de las recomendaciones del Consejo; el anexo II contiene una breve lista de documentos relativos al examen que la Asamblea General ha realizado en el pasado del acceso a un recurso efectivo por empleados que no son funcionarios; y el anexo III se refiere a la organización del período de sesiones del Consejo. Los anexos IV y V contienen las observaciones del Tribunal de Apelaciones y de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, respectivamente.

II. Mandato del Consejo de Justicia Interna

A. Transmisión de las observaciones de los magistrados de los Tribunales de Apelaciones y Contencioso-Administrativo a la Asamblea General

26. Desde su sexagésimo sexto período de sesiones, la Asamblea General pide al Consejo de Justicia Interna que incluya en su informe anual las opiniones de los dos Tribunales (véase resolución [66/237](#), párr. 45). Como en años anteriores, el Consejo

ha adjuntado las opiniones del Tribunal de Apelaciones y el Tribunal Contencioso-Administrativo, sin comentarlas ni editarlas, en los anexos IV y V del presente informe.

27. Los miembros del Consejo no reciben una copia de las opiniones de los Tribunales hasta después de que el informe y sus anexos son enviados al Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias para su edición, traducción y publicación.

B. Recomendación de que se aclare la naturaleza de los “representantes” del Consejo de Justicia Interna seleccionados por la Administración y el personal

28. La composición actual del Consejo de Justicia Interna incluye un “representante” designado por el personal y otro “representante” designado por la Administración, además de otros tres miembros (véase resolución [62/228](#), párr. 36). Las personas designadas para formar parte del Consejo son nombradas por el Secretario General.

29. En su informe a la Asamblea General en su sexagésimo octavo período de sesiones, el Consejo recomendó que la Asamblea confirmara que el uso de la palabra “representante” no significaba que esa persona debiera actuar como defensor o consejero del personal o la Administración ni de conformidad con ningún mandato distinto del establecido por ella, sino que simplemente indicaba que la Administración o el personal, según el caso, podía designar personas en las que confiara para que ayudasen al Consejo a cumplir su mandato, teniendo en cuenta su formación y experiencia en el sistema de las Naciones Unidas (véase [A/68/306](#), párr. 13).

30. El Panel de Evaluación Provisional Independiente apoyó esa recomendación (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 388) y el Consejo de Justicia Interna recomienda que la Asamblea General apruebe específicamente este enfoque para que pase a ser parte de los términos de referencia del Consejo.

C. Composición actual del Consejo de Justicia Interna

31. El Consejo de Justicia Interna, cuyo actual mandato expira el 12 de noviembre de 2016, está integrado por cinco miembros: dos “juristas externos de renombre”, uno designado por el personal y otro por la Administración, un “representante” designado por el personal, un “representante” designado por la Administración y un “jurista de renombre” elegido por los otros cuatro miembros para ocupar la presidencia (véase resolución [62/228](#), párr. 36). Las personas designadas para formar parte del Consejo de Justicia Interna son nombradas por el Secretario General. Los miembros del Consejo que componen su segunda configuración y ejercen sus funciones en la actualidad son los juristas externos Sinha Basnayake (Sri Lanka, designado por la Administración) y Victoria Phillips (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, designada por el personal). Los representantes son Carmen Artigas (Uruguay, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, designada por el personal) y Anthony J. Miller (Australia, exmiembro de la Oficina de Asuntos Jurídicos, designado por la Administración). El Presidente es Ian Binnie (Canadá, ex-Magistrado del Tribunal Supremo del Canadá).

III. Examen específico de las recomendaciones del Panel de Evaluación Provisional Independiente por el Consejo de Justicia Interna: acceso efectivo a un poder judicial cualificado e independiente que funcione en el marco de un sistema de justicia transparente y eficaz

A. Introducción

32. En su resolución [68/254](#), la Asamblea General decidió que el Secretario General le presentara, en su sexagésimo noveno período de sesiones, una propuesta para llevar a cabo una evaluación provisional del nuevo sistema de administración de justicia, que prestara especial atención al sistema formal y su relación con el sistema informal, y que también analizara si los objetivos y las metas del sistema que figuran en la resolución [61/261](#) se estaban alcanzando con eficiencia y con una buena relación costo-eficacia (párr. 12). Previa consulta con los representantes del personal, el Secretario General creó posteriormente un Panel de Evaluación Provisional Independiente para llevar a cabo esa evaluación.

33. El 2 de noviembre de 2015, el Panel presentó su informe, que fue distribuido por el Secretario General a las partes interesadas el 25 de noviembre de 2015 para que presentaran observaciones hasta el 18 de enero de 2016, y se publicó por primera vez como documento oficial el 11 de diciembre de 2015 ([A/71/62](#)) y posteriormente en forma revisada el 15 de abril de 2016 ([A/71/62/Rev.1](#)). Se invitó al Consejo de Justicia Interna a que presentara sus observaciones al Secretario General o a la Asamblea General como parte de su mandato independiente. En una carta dirigida al Secretario General de fecha 15 de enero de 2016, el Presidente del Consejo afirmó que este no podría facilitar esa información antes de que concluyera el plazo del 18 de enero de 2016, pero que el Consejo tenía previsto proporcionar más observaciones en su informe anual.

34. La Asamblea General pronto examinará estas recomendaciones a la luz de las observaciones del Secretario General sobre las 58 recomendaciones del Panel de Evaluación Provisional Independiente, cuyo informe tendrá en cuenta las opiniones de los interesados en el sistema de justicia de las Naciones Unidas. Lo más probable es que las partes interesadas comenten prácticamente todas las recomendaciones del Panel. En consecuencia, el Consejo limitará sus observaciones a las cuestiones en las que, a su juicio, tiene opiniones que ofrecer, sobre la base de su experiencia con el nuevo sistema derivada de sus cuatro años de mandato como observador independiente, y se espera que esas observaciones ayuden a la Asamblea General en sus deliberaciones sobre las recomendaciones del Panel.

35. Al establecer el nuevo sistema de justicia interna, la Asamblea General ofreció orientación sistemática sobre los objetivos del sistema. En opinión del Consejo de Justicia Interna, lo esencial es evaluar las recomendaciones del Panel de Evaluación Provisional Independiente teniendo en cuenta si esas recomendaciones pueden contribuir a alcanzar los objetivos fijados por la Asamblea General.

36. El Panel observó que un elemento importante del estado de derecho era la existencia de un poder judicial cualificado e independiente que funcione en el marco de un sistema de justicia interna transparente y eficaz y que adopte decisiones fundamentadas sin temer a la Administración ni recibir mercedes de esta. La

transparencia es fundamental para que las personas sujetas a dicho poder judicial tengan confianza en que funciona de esa manera (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 190). El Consejo de Justicia Interna centrará sus observaciones y recomendaciones en estas características del sistema de justicia interna. Tales rasgos se examinan en las secciones B a H que figuran a continuación.

B. Acceso a un poder judicial cualificado e independiente

37. El acceso efectivo a la justicia exige que esta no solo sea independiente, sino que se perciba como tal por todos los que están sujetos a su jurisdicción. En una organización jerárquica como las Naciones Unidas, tanto la realidad como la apariencia de independencia pueden resultar más difíciles de alcanzar que en un sistema jurisdiccional nacional. El Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la Organización y quien aparece como demandado en las apelaciones que afectan a la Organización contra las decisiones adoptadas por él o (más comúnmente) por quienes actúan por delegación suya. Por lo tanto, es importante que el Secretario General y los altos funcionarios con facultades ejecutivas se abstengan de iniciativas o comportamientos que puedan interpretarse en el sentido de que menoscaban la autoridad y la independencia de los Tribunales, que tienen que pronunciarse sobre la validez del ejercicio de esa autoridad.

1. Separación de poderes

Introducción

38. Si bien se ha avanzado mucho desde 2009 para inculcar los valores de la primacía del derecho y la independencia de los jueces entre los participantes en el sistema de justicia interna, aún queda trabajo por hacer.

39. En la entrevista entre el Consejo de Justicia Interna y la División de Asuntos Jurídicos Generales de la Oficina de Asuntos Jurídicos, esta última señaló a la atención del Consejo una cuestión que, en opinión de la División de Asuntos Jurídicos Generales, constituía una injerencia indebida del Magistrado Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo en lo que la División denominó “la independencia de los administradores”. Huelga decir que una de las funciones de un poder judicial independiente es someter la irrestricta “independencia de los administradores” al imperio de la ley.

40. En estas circunstancias, el Consejo se vio obligado a investigar cuidadosamente el asunto, ya que parecía plantear cuestiones relacionadas con la independencia judicial y la separación de poderes, así como con la independencia de la Oficina de Administración de Justicia y, de manera más general, la comprensión de esos conceptos por parte de algunos de los abogados que periódicamente asesoran y representan al Secretario General. Dada la gravedad de las cuestiones, a continuación se describen con cierto detalle las circunstancias según se produjeron, teniendo en cuenta que es un principio fundamental del estado de derecho que las órdenes e instrucciones de un juez deben respetarse hasta que este las modifique o sean revocadas en apelación.

Antecedentes y decisión de los magistrados

41. Los antecedentes de esta controversia son los siguientes. Antes de mediados de agosto de 2012, los Secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo, además de

comunicar las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo al abogado que había representado oficialmente al Secretario General en las causas en las que había recaído la decisión, enviaban, por cortesía, copias de esas sentencias a la División de Asuntos Jurídicos Generales. La distinción entre la recepción de una sentencia por un abogado oficialmente designado y el envío de una copia de cortesía a otras personas u organizaciones es que los estatutos y reglamentos pertinentes exigen que los recursos se presenten dentro de un plazo de 60 días naturales desde la recepción de la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo⁴. La “recepción” por un abogado oficialmente designado pone en marcha el plazo para la presentación de una apelación.

42. En el litigio en cuestión, el representante letrado oficial del Secretario General era la Sección de Derecho Administrativo. El Tribunal de Apelaciones ha interpretado su estatuto y su reglamento en el sentido de que el plazo para apelar empieza a correr cuando las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo son recibidas por el abogado oficial (en este caso, la Sección de Derecho Administrativo), del que a continuación se espera que “mantenga contactos con la Oficina de Asuntos Jurídicos en relación con los recursos” (véase también el informe del Secretario General a la Asamblea General sobre la administración de justicia, donde se indicaba que, cuando se pronuncia una sentencia definitiva, la Sección de Derecho Administrativo se mantiene en contacto con la Oficina de Asuntos Jurídicos, que determina si se ha de recurrir la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo ante el Tribunal de Apelaciones (véase [A/65/373](#), de fecha 16 de septiembre de 2010, párr. 85).

43. El 16 de agosto de 2012, el Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo, con la anuencia de todos los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, decidió y comunicó a la Oficina de Administración de Justicia que, en adelante, las secretarías del Tribunal Contencioso-Administrativo solo comunicarían las sentencias a los abogados oficiales de las partes o, si no tenían abogado, a las partes⁵, y que dejaría de aplicarse la práctica de las secretarías de enviar copias de cortesía a otros interesados (como la División de Asuntos Jurídicos Generales). Sin embargo, en la carta también se afirmaba que esta decisión no impedía que la Directora Ejecutiva de la Oficina de Administración de Justicia desempeñara sus funciones en lo que respecta a la difusión de información sobre las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo ni el mandato del Secretario Principal de garantizar la publicación de las decisiones, providencias y sentencias dictadas por el Tribunal⁶.

⁴ Artículo 7 1) c) del estatuto del Tribunal de Apelaciones.

⁵ El artículo 25.4 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo dispone que “los Secretarios darán traslado de una copia de la sentencia a cada parte. El demandante y el demandado recibirán un ejemplar en el idioma en que se haya presentado la demanda original, a menos que soliciten un ejemplar en otro idioma oficial de las Naciones Unidas”.

⁶ La sección 3.6 del boletín del Secretario General [ST/SGB/2010/3](#) establece que “el Director Ejecutivo es responsable de la difusión de información acerca del sistema formal de administración de justicia”.

La sección 4.3 del boletín del Secretario General [ST/SGB/2010/3](#) dispone que “las funciones básicas del Secretario Principal son ... b) Coordinar y supervisar el mantenimiento de los registros de los Tribunales y la publicación y difusión de las decisiones, resoluciones y sentencias de los Tribunales”.

El artículo 21 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo establece:

“1. El Tribunal Contencioso-Administrativo estará asistido por Secretarías, que le prestarán

Transmisión de copias de cortesía de las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo a la División de Asuntos Jurídicos Generales desde 2012

44. En las causas que afectan a la Secretaría o los fondos y programas de las Naciones Unidas, el demandado es el Secretario General. Como se ha indicado, cuando una parte está representada por un abogado oficial ante el Tribunal Contencioso-Administrativo (en la situación que se examina habría sido un abogado de la Sección de Derecho Administrativo), la recepción por el abogado oficial marca el inicio el plazo para que el Secretario General presente una apelación. Ese es uno de los motivos por los que el abogado se denomina “abogado oficial”. El reglamento no dice nada de las copias de cortesía⁷.

45. El 31 de agosto de 2012, la Directora Ejecutiva informó al Presidente de que había recibido una comunicación del Jefe de Gabinete del Secretario General en la que solicitaba que las copias de las sentencias y providencias del Tribunal Contencioso-Administrativo se remitieran al Secretario General como parte en las actuaciones ante el Tribunal enviándolas a una dirección de correo electrónico especialmente prevista para ello, y ello además de la transmisión de la sentencia al abogado oficial. El Secretario Principal también había transmitido el mensaje del Jefe de Gabinete a todos los Secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo. El Presidente acusó recibo de esa comunicación el 3 de septiembre de 2012, y el arreglo descrito siguió aplicándose con posterioridad a esa fecha.

todos los servicios administrativos y de apoyo necesarios.

“2. ...

“3. Los Secretarios ejercerán las funciones previstas en el presente reglamento y prestarán apoyo al Tribunal Contencioso-Administrativo, bajo la dirección del Presidente o el magistrado, allí donde tengan lugar sus actividades. En particular, los Secretarios:

“a) Transmitirán todos los documentos y practicarán todas las notificaciones previstas en el presente reglamento o solicitadas por el Presidente en las causas de las que conozca el Tribunal Contencioso-Administrativo;

b) ...

c) Ejercerán las demás funciones que soliciten el Presidente o los magistrados en orden al buen funcionamiento del Tribunal Contencioso-Administrativo”.

⁷ El 28 de agosto de 2012, la Directora Ejecutiva de la Oficina de Administración de Justicia recibió una llamada telefónica del Director de la División de Asuntos Jurídicos Generales de la Oficina de Asuntos Jurídicos (División de la Oficina de Asuntos Jurídicos que comparece en nombre del Secretario General en todos los recursos ante el Tribunal de Apelaciones) en la que se describieron algunas de las dificultades que surgirían si se dejaban de recibir copias de cortesía de las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo, en el sentido de que la División de Asuntos Jurídicos Generales no estaba segura de que fuera a recibir puntualmente las sentencias de los oficiales jurídicos que representan a las diversas entidades de las Naciones Unidas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. El Director de la División de Asuntos Jurídicos Generales pidió que se estableciera un método para que las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo se recibieran rápidamente en la División después de ser dictadas, ya que le preocupaba que el plazo de apelación se iniciara sin ser siquiera consciente de que se había dictado la sentencia. Se examinaron varias opciones, incluida la creación por el Secretario General de un buzón a su nombre para recibir las copias de las sentencias y providencias del Tribunal Contencioso-Administrativo, puesto que los Secretarios ya transmitían copias de las sentencias tanto al funcionario parte en el proceso como al abogado oficial (el Secretario General, como parte en las actuaciones, podría disponer que su copia se dirigiera a la División de Asuntos Jurídicos Generales).

46. El Consejo de Justicia Interna desea señalar en este punto que, en primer lugar, la comunicación del Jefe de Gabinete de 2012 estaba redactada cuidadosamente. Era una solicitud, con lo que se aceptaba el hecho de que, según se establece en el inicio de la sección 2.1 del boletín del Secretario General [ST/SGB/2010/3](#), la Oficina de Administración de Justicia es una oficina independiente responsable de la coordinación general del sistema formal de administración de justicia y de contribuir a que este funcione con imparcialidad, transparencia y eficiencia. En segundo término, la comunicación no especificaba quién debía enviar las sentencias a la dirección de correo electrónico y, por lo tanto, no interfería en el ámbito de trabajo de los Secretarios en lo que respecta a la comunicación de las sentencias a las personas directamente afectadas con el fin de activar el derecho de apelación, que es una esfera que forma parte de la actividad judicial. En tercer lugar, aunque daba lugar a que el Secretario General recibiera las sentencias y providencias por duplicado, ese doble envío se dirigía a alguien que era parte en las actuaciones ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

47. La División de Asuntos Jurídicos Generales no es parte en las actuaciones ante el Tribunal Contencioso-Administrativo y no representa al Secretario General en esos procedimientos.

La sentencia *Ocokoru* y sus consecuencias

48. Estos arreglos continuaron hasta 2016, cuando, aparentemente para salvar la cara ante la falta de comunicación entre la Sección de Derecho Administrativo y la División de Asuntos Jurídicos Generales en la causa de *Ocokoru c. Secretario General* (2015-UNAT-604), la División de Asuntos Jurídicos Generales alegó ante el Tribunal de Apelaciones que no tenía que solicitar una prórroga del plazo para recurrir porque, en lo que a ella respectaba, el plazo de apelación no empezaba a contar hasta que ella misma hubiera recibido la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo⁸. En el asunto *Ocokoru*, la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo se había transmitido el 16 de enero de 2015 al abogado de la Sección de Derecho Administrativo, que había comparecido ante el Tribunal Contencioso-Administrativo en nombre del Secretario General. Por consiguiente, para que el recurso fuera admisible por el Tribunal de Apelaciones tenía que presentarse en un plazo de 60 días naturales desde la recepción de la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo por el abogado oficial, es decir, antes del 17 de marzo de 2015 (véase 2015-UNAT-604 (*Ocokoru*), párr. 37). Sin embargo, el recurso se presentó el 6 de abril de 2015, es decir, fuera de plazo.

49. El Tribunal de Apelaciones declaró que a) en ausencia de cualquier norma o directriz práctica publicada en la que se disponga que la transmisión de la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo a la División de Asuntos Jurídicos Generales es necesaria para que comience a correr el plazo en que el Secretario General puede interponer una apelación, y b) en las circunstancias del caso, en el que la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo se transmitió a la Sección de Derecho Administrativo el 16 de enero de 2015, no era aceptable que División de Asuntos Jurídicos Generales se concediera a sí misma una ampliación de plazo al considerar que este comenzaba el 3 de febrero de 2015, fecha en la que, al parecer,

⁸ Antes de la sentencia *Ocokoru*, el Tribunal de Apelaciones había decidido en el asunto *Thiam* (2011-UNAT-144) (citado en *Ocokoru* (2015-UNAT-604), párr. 39) que el plazo para apelar comenzaba a computarse cuando la sentencia era notificada a las partes.

la sentencia fue transmitida a la dirección de correo electrónico designada (2015-UNAT-604 (*Ocokoru*), párr. 34).

50. El Tribunal de Apelaciones también tomó nota del hecho, consignado en un intercambio de correos electrónicos entre la División de Asuntos Jurídicos Generales y la Sección de Derecho Administrativo el 30 de enero de 2015, de que, en efecto, la División era consciente en esa fecha de que la sentencia se había dictado y obraba en poder de la Sección, y de que se estaba trabajando en la preparación de un informe para la División sobre el caso, por lo que la afirmación del Secretario General de que había recibido la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo el 3 de febrero de 2015 no era sostenible jurídicamente ni desde el punto de vista de los hechos (2015-UNAT-604 (*Ocokoru*), párrs. 29 y 33). Dicho de otro modo, la División de Asuntos Jurídicos Generales tuvo a su disposición los documentos unas seis semanas antes de que expirara el plazo de apelación y simplemente no presentó el recurso a tiempo.

51. Además, se informó al Consejo de Justicia Interna de que las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo se incluyen en el sitio web de la Oficina de Administración de Justicia el mismo día de su publicación o poco después.

52. El resultado del argumento de la División de Asuntos Jurídicos Generales, que fue rechazado por el Tribunal de Apelaciones, habría sido la existencia de dos períodos de apelación incoherentes, a saber, 60 días desde la notificación de la sentencia al demandante y la Sección de Derecho Administrativo (u otro abogado oficial que compareciera en nombre del Secretario General ante el Tribunal Contencioso-Administrativo) y un plazo ampliado superior a los 60 días disponible solo para la División de Asuntos Jurídicos Generales, dependiendo de cuándo hubiera recibido ella misma la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo⁹. Ese trato desigual es incompatible con el respeto de las garantías procesales.

53. Los magistrados apoyan que las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo se difundan a todo el sistema de las Naciones Unidas, incluida la División de Asuntos Jurídicos Generales. Esa “divulgación” se considera sumamente conveniente. Sin embargo, la “distribución” informal y la publicación en el sitio web de la Oficina de Asuntos Jurídicos no tienen nada que ver con el comienzo del plazo de apelación, que es la cuestión que incumbía al Tribunal de Apelaciones en el asunto *Ocokoru* (2015-UNAT-604).

54. La División de Asuntos Jurídicos Generales decidió que, en lugar de resolver el problema interno de la falta de comunicación adecuada entre la Sección de Derecho Administrativo (representantes letrados en primera instancia que tenían la condición de abogado oficial) y ella misma (representantes letrados que se encargarían de la apelación en nombre del Secretario General), la tarea de mantener informada a la División debía imponerse a las Secretarías.

55. El 1 de marzo de 2016, el Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo escribió a los Secretarios y el personal de la Secretaría del Tribunal Contencioso-

⁹ La incoherencia surge porque a) habría un “plazo corto” aplicable a los demandantes y al Secretario General a partir de la fecha de comunicación al demandante y al abogado oficial ante el Tribunal Contencioso-Administrativo; y b) un plazo especial ampliado disponible únicamente para la División de Asuntos Jurídicos Generales, dependiendo de la fecha de recepción de la sentencia, pese a no tener la condición de parte ni de abogado oficial ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

Administrativo, con copia al Secretario Principal, citando el párrafo 34 de la sentencia del Tribunal de Apelaciones en el asunto *Ocokoru* en el sentido de que la comunicación de la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo a los abogados que comparecían en nombre del Secretario General en un causa ante el Tribunal bastaba como forma de notificación al Secretario General, y reiteró una vez más su instrucción, en nombre del Tribunal Contencioso-Administrativo, de que los Secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo solo debían transmitir las sentencias al abogado oficial que compareciera en nombre del Secretario General, lo cual daría lugar a la apertura del plazo de apelación.

56. Evidentemente, el Presidente consideró que su instrucción constituía una interpretación del estatuto y el reglamento del Tribunal, que es una función judicial. Por su parte, la División de Asuntos Jurídicos Generales aparentemente entendió que el Tribunal había ejercido como Administración al abordar una cuestión administrativa. Esto dio lugar a que denunciara al Consejo de Justicia Interna la injerencia del Presidente en la independencia de los administradores (véase el párr. 39), ignorando el hecho de que la interpretación autorizada del estatuto y el reglamento del Tribunal corresponde a los magistrados y no a la División de Asuntos Jurídicos Generales.

57. En esta etapa, la respuesta adecuada habría sido que la División de Asuntos Jurídicos Generales se dirigiera al Presidente para que aclarara la instrucción que había remitido por escrito a las Secretarías a fin de asegurar que su decisión se limitaba a la notificación formal de las sentencias por la Secretaría y no se extendía a la distribución de las sentencias por la Oficina de Administración de Justicia o el Secretario Principal como parte del proceso de divulgación de las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo.

58. Lamentablemente, los abogados de la División de Asuntos Jurídicos Generales no se pusieron en contacto con el Magistrado Presidente, aun cuando, según le consta al Consejo de Justicia Interna, la Oficina de Administración de Justicia propuso a la División que actuara de ese modo pero esta dijo que no lo haría.

59. Por el contrario, según entiende el Consejo, parece que la División de Asuntos Jurídicos Generales escribió al Jefe de Gabinete solicitando que se dictara una instrucción administrativa para que las Secretarías ignoraran lo que la División interpretaba que era la instrucción del Magistrado Presidente, y siguieran enviando las sentencias a la dirección de correo electrónico designada, desde la que serían reenviadas a la División.

60. El Consejo entiende que, del 15 de marzo a principios de abril de 2016, la División de Asuntos Jurídicos Generales indicó a la Directora Ejecutiva de la Oficina de Administración de Justicia y al Secretario Principal que dieran instrucciones a los Secretarios para que ignoraran la instrucción del Magistrado Presidente de 1 de marzo, porque en ese momento la División de Asuntos Jurídicos Generales estimaba que esa instrucción excedía las competencias de dicho Magistrado. En aquel entonces, la División de Asuntos Jurídicos Generales consideraba que la Directora Ejecutiva y el Secretario Principal, en su calidad de funcionarios de las Naciones Unidas, tenían que cumplir la instrucción del Secretario General de que ignoraran las indicaciones del Magistrado Presidente. Afortunadamente esas instrucciones, que habrían constituido una grave violación de la independencia judicial y de la independencia de la Oficina de Administración de Justicia, nunca se dictaron porque, el 5 de abril de 2016, representantes de la

Oficina y de la División de Asuntos Jurídicos Generales se reunieron en la oficina del Jefe de Gabinete Adjunto y convinieron en la solución práctica que se describe en el párrafo 61.

61. Al parecer, la División de Asuntos Jurídicos Generales había malinterpretado la situación. En una conversación que la Directora Ejecutiva de la Oficina de Administración de Justicia y el Secretario Principal mantuvieron con el Magistrado Presidente, este último indicó que no se oponía a que el Secretario Principal transmitiera las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo a la dirección de correo electrónico designada. Su preocupación era y es la claridad y certidumbre del inicio del plazo de apelación de 60 días.

62. Naturalmente, los estrechos contactos que existen entre los abogados de la Sección de Derecho Administrativo y de la División de Asuntos Jurídicos Generales podrían reforzarse para asegurar que tan pronto como la Sección de Derecho Administrativo reciba una sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo envíe una copia a la División de Asuntos Jurídicos Generales. En cuanto a otras entidades de las Naciones Unidas cuyos abogados comparecen ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, la Oficina Ejecutiva del Secretario General podría solicitar que se ofreciera el mismo servicio sin excepción a la División de Asuntos Jurídicos Generales. Las dependencias jurídicas de esas entidades deben en cualquier caso ponerse en contacto con la División de Asuntos Jurídicos Generales, única entidad cuyos abogados comparecen en nombre del Secretario General ante el Tribunal de Apelaciones.

Conclusión

63. El Consejo de Justicia Interna considera preocupantes los métodos iniciales adoptados contra una instrucción escrita del Presidente a las Secretarías del Tribunal Contencioso-Administrativo. En lugar de dirigirse por escrito al Magistrado Presidente para pedir aclaraciones, lo que ocurrió fue un intento de soslayar al Presidente y, por el contrario, elevar el agravio a los niveles más altos de la Secretaría para obtener la revocación de esa decisión por medios administrativos. Esa falta de respeto y ese desprecio de la independencia del poder judicial y la independencia de la Oficina de Administración de Justicia al ejecutar órdenes judiciales han sido, cuando menos, lamentables.

2. Presentación directa de informes a la Asamblea General

64. El Panel de Evaluación Provisional Independiente recomendó que los Tribunales presentaran sus informes directamente a la Asamblea General porque ello permitiría una interacción directa entre los Tribunales, por una parte, y los Estados Miembros, por otra, sin menoscabar la independencia de los Tribunales (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 183).

65. El Consejo de Justicia Interna apoya esta recomendación, que tendría el beneficio adicional de garantizar una separación adecuada entre los informes de los Tribunales y el Consejo. No obstante, hay que velar por que el nuevo proceso sirva para fortalecer, y no socavar, la independencia del poder judicial de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Consejo valora las invitaciones que en los últimos años se han cursado a su Presidente u otros representantes para examinar su informe en la Sexta Comisión. Si se ofrece y acepta una oportunidad similar en relación con los magistrados, sería importante que no se aprovechara la ocasión para interrogar a un

magistrado sobre sentencias concretas u observaciones de otros magistrados en casos particulares. Pedir a un magistrado que “dé cuenta” de casos específicos haría pensar en una relación jerárquica incompatible con la independencia del sistema de justicia de las Naciones Unidas. En estas reuniones, las decisiones adoptadas en casos concretos no deberían ser objeto de debate. Por otra parte, un debate sobre cuestiones sistémicas de justicia no plantearía ninguna amenaza de ese tipo, y podría ser bien acogido por el poder judicial.

3. Condiciones que han de reunir los magistrados

66. El Panel de Evaluación Provisional Independiente señaló que entre los criterios actuales para el nombramiento de los magistrados figuraba la exigencia de varios años de servicio judicial en tribunales nacionales y recomendó que se exigiera específicamente conocimientos de derecho de los derechos humanos y derecho internacional. Es obviamente deseable contar con experiencia práctica probada en derecho administrativo y justicia penal. También sería útil tener conocimientos institucionales pertinentes (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 210).

67. El Consejo de Justicia Interna considera que el principal requisito que han de reunir los magistrados de cualquiera de los Tribunales es tener conocimientos y experiencia judicial en derecho laboral o administrativo. Sin esta experiencia judicial es difícil que un magistrado preste servicios eficaces para resolver controversias entre empleadores y empleados. Aunque es deseable que los magistrados cuenten con conocimientos y experiencia en derechos humanos y derecho penal, el Consejo considera que si se insiste indebidamente en esos aspectos puede que se presenten candidatos con un perfil que realmente no se ajusta a la labor judicial de los Tribunales, y sin embargo se disuade a que otros que de hecho reúnen las condiciones pertinentes.

68. En su informe de 2015, el Consejo de Justicia Interna observó que en 2014 la Asamblea General modificó mediante su resolución [69/203](#) las condiciones que habían de reunir los magistrados del Tribunal de Apelaciones. El Consejo recomendó que las cualificaciones de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo se armonizaran mediante la modificación del artículo 4.3 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de modo que dispusiera: “a) Ser una persona de moral intachable e imparcial; b) Tener al menos 10 años de experiencia judicial acumulada en materia de derecho administrativo, derecho laboral o una disciplina equivalente en el ordenamiento jurídico de uno o más países o en jurisdicciones internacionales; c) Dominar al menos uno de los idiomas de trabajo, tanto hablado como escrito, del Tribunal Contencioso-Administrativo” (véase [A/70/188](#), párr. 88). Si se introduce esta enmienda, el Consejo considera que las actuales condiciones establecidas en los estatutos responderán a las necesidades del sistema de justicia interna de las Naciones Unidas.

4. Atracción de jueces nacionales cualificados para que soliciten puestos de magistrado en los Tribunales

69. El primer elemento de un eficaz proceso de selección (mandato encomendado al Consejo de Justicia Interna) es poder contratar los servicios de magistrados cualificados para los dos Tribunales que tengan experiencia judicial pertinente en los principales sistemas jurídicos del mundo.

70. El Consejo de Justicia Interna en su actual composición observa que ha tenido dificultades para atraer a un número suficiente de candidatos cualificados (aunque no de candidatos en términos absolutos) de África y Asia en los dos ejercicios de contratación que ha llevado a cabo¹⁰, aunque los motivos no están claros porque las vacantes se anuncian en cinco publicaciones con cobertura regional e internacional y los anuncios de vacantes se envían a unos 5.000 contactos de divulgación, como los centros de información de las Naciones Unidas, los presidentes de los tribunales supremos nacionales, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales, etc. Publicar anuncios en periódicos nacionales de todos los Estados Miembros tendría un costo prohibitivo, aunque también se envían notas verbales oficiales sobre las vacantes a todas las misiones permanentes.

71. Tal vez la Asamblea General desee indicar si los Estados Miembros necesitarían un plazo mayor que las 6 a 8 semanas que normalmente permanecen abiertas las vacantes para poder difundirlas eficazmente y alentar a los miembros cualificados de su judicatura a que se presenten.

72. Otro factor que podría aumentar el número de candidatos judiciales cualificados es la asistencia activa de los Estados Miembros para que alienten a sus sistemas judiciales nacionales a conceder licencias a los magistrados que presten servicios en el Tribunal Contencioso-Administrativo, donde normalmente solo se cumple un mandato no renovable de siete años, así como licencias de tres semanas un mínimo de tres veces al año para los magistrados que presten servicios en el Tribunal de Apelaciones¹¹, donde también hay un único mandato no renovable de siete años, y den a conocer ampliamente la posibilidad de obtener esas licencias.

73. El Consejo de Justicia Interna observa que existe un problema práctico añadido para atraer el número necesario de candidatos idóneos para el Tribunal Contencioso-Administrativo. Desde 2015, el Tribunal Contencioso-Administrativo en Nairobi ha experimentado un considerable aumento del número de causas en que el recurso o los documentos de apoyo están redactados en francés. Se informó al Consejo de que antes de 2015 esas causas representaban por lo general menos del 10% del volumen de trabajo, mientras que en 2015 alrededor del 38% de los asuntos pertenecían a esta categoría¹². Siempre se había entendido que era necesario que en Ginebra hubiera un magistrado de habla francesa, pero parece que esto es aún más necesario en Nairobi, ahora que ese lugar de destino es responsable de las apelaciones de las misiones de mantenimiento de la paz de África y la Península Arábiga¹³.

¹⁰ El Consejo de Justicia Interna recibió las siguientes solicitudes en relación con las vacantes de ambos Tribunales en el último ejercicio de contratación: África, 45; Asia, 12; Europa Oriental, 15; América Latina, 24; y Europa Occidental y otros Estados, 84.

¹¹ Dada la limitación de las licencias que se conceden a los magistrados nacionales en activo que son miembros del Tribunal de Apelaciones, solo es posible celebrar tres períodos de sesiones de dos semanas cada uno.

¹² Se informó al Consejo de Justicia Interna de que el porcentaje de causas para cuya resolución era necesario el francés fue del 11,3% en 2010; el 9,8% en 2011; el 14% en 2012; el 6,25% en 2013 y el 3,6% en 2014.

¹³ La Secretaría de Ginebra acepta demandas de funcionarios de Europa y Asia (incluido el Pacífico); la Secretaría de Nairobi acepta demandas de funcionarios de África y la Península Arábiga (incluido el Iraq, Israel, Jordania, el Líbano, la República Árabe Siria y Palestina); y la Secretaría de Nueva York acepta demandas de los funcionarios de América y el Caribe (véase www.un.org/en/oaj/dispute/distribution.shtml).

74. Una vez más, la asistencia de los Estados Miembros es crucial para asegurar que un gran número de candidatos cualificados capaces de llevar a cabo actuaciones en francés soliciten puestos en lugares que exigen esos conocimientos lingüísticos.

5. Estructura y organización del Tribunal de Apelaciones

75. Tras consultar las sentencias del Tribunal de Apelaciones, el Panel de Evaluación Provisional Independiente observó que eran justificadas las quejas según las cuales las decisiones del Tribunal no estaban fundadas, o no lo estaban suficientemente (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 197). Se describieron diversos impedimentos estructurales que hacían que la tarea del Tribunal de Apelaciones fuera más difícil (véase [A/71/62/Rev.1](#), párrs. 377 a 381).

Modelo de remuneración

76. El Panel de Evaluación Provisional Independiente observó que la necesidad de resolver las causas en tres períodos de sesiones de dos semanas de duración suponía una pesada carga para el Tribunal de Apelaciones (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 380). En este sentido, propuso que se ampliaran los períodos de sesiones, se equilibrara el gasto adicional creando más cargos permanentes y reduciendo el número de magistrados de siete a cinco y, al mismo tiempo, se facultara al Presidente para ocuparse de cuestiones interlocutorias remunerándolo en régimen de media dedicación y se le permitiera asignar habitualmente las causas en una etapa temprana a una sala del Tribunal, haciendo que el magistrado ponente fuera responsable de todas las cuestiones interlocutorias (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 380).

77. Con respecto a la solución consistente en alargar los períodos de sesiones del Tribunal de Apelaciones, el Consejo de Justicia Interna considera que, aunque esta opción parece atractiva, solo sería viable, sin menoscabo del alto nivel que deben reunir los magistrados del Tribunal de Apelaciones, si los presidentes de los tribunales supremos nacionales u otras autoridades judiciales nacionales pertinentes liberaran durante más tiempo a los magistrados de apelaciones (y por tanto superiores) de sus funciones judiciales para que prestaran servicios en el Tribunal de Apelaciones (véase párr. 72).

78. El Consejo de Justicia Interna observa que la reducción a cinco del número de magistrados del Tribunal de Apelaciones y su conversión, aunque solo sea en algunos casos, en magistrados en régimen de dedicación exclusiva sería algo muy costoso¹⁴ y, lo que es más importante, reduciría el número de zonas geográficas, sistemas jurídicos y tradiciones judiciales representados en el Tribunal de Apelaciones.

¹⁴ Se informó al Consejo de Justicia Interna de que los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo perciben una remuneración equivalente a la de la categoría D-2, escalón IV, de la escala de sueldos de las Naciones Unidas. A título indicativo, el salario neto anual de la categoría D-2, escalón IV, sin familiares a cargo, incluido el ajuste por lugar de destino, vigente a partir del 1 de enero de 2015 es el siguiente: 183.043,27 dólares de los EE.UU. (Nueva York), 218.509,96 dólares (Ginebra) y 153.835,27 dólares (Nairobi). Además, pueden pagarse diversas prestaciones como, por ejemplo, gastos de representación, primas de asignación, subsidios de educación o subsidios de alquiler, aunque no todas las prestaciones son aplicables a cada magistrado. Cabe suponer que los magistrados del Tribunal de Apelaciones que trabajaran en régimen de dedicación exclusiva percibirían una remuneración algo más alta.

79. El Consejo también observa que el modelo de remuneración actual se basa en el sistema de pago del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el que el magistrado ponente (el que redacta la sentencia) percibe 2.400 dólares y los otros dos magistrados firmantes, 600 dólares cada uno.

80. El problema con el modelo de remuneración del Tribunal Administrativo de la OIT es que, por su propia naturaleza, favorece un enfoque de la apelación basado en “corregir errores”, que se aplica en algunos sistemas jurídicos. La esencia de ese sistema de “corrección de errores” es que el tribunal de apelaciones se limita a identificar brevemente el error cometido por el tribunal inferior y dicta la correspondiente sentencia. Sin embargo, el sistema creado por la Asamblea General cumple otra importante función, a saber, proporcionar orientación a la Organización y todos sus funcionarios sobre la correcta interpretación y aplicación de los reglamentos, las normas y las disposiciones administrativas de las Naciones Unidas (véase la descripción detallada de la función del Tribunal de Apelaciones que realiza el Panel de Evaluación Provisional Independiente en [A/71/62/Rev.1](#), párr. 381). El modelo de pago actual no retribuye a los magistrados por este tipo de función jurisprudencial, previsto en el nuevo sistema de justicia creado por la Asamblea General, que pone de relieve (en el párrafo 4 de la resolución [61/261](#)) la necesidad de que el Tribunal de Apelaciones sea transparente, en este caso motivando claramente sus decisiones cuando confirma, revoca o modifica una sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo. También pasa por alto la labor que se realiza entre períodos de sesiones para tramitar las órdenes interlocutorias y mociones de las partes.

81. El Consejo de Justicia Interna considera que es importante que el modelo de remuneración reconozca las tareas que debe desempeñar el órgano de apelación en el sistema de justicia interna de las Naciones Unidas. Esto podría hacerse, por ejemplo, remunerando la labor realizada entre períodos de sesiones a una tarifa diaria con un tope máximo. Ese tope máximo debería ser mayor para el Presidente, ya que el magistrado que ejerce esas funciones debe ocuparse sistemáticamente de todos los asuntos urgentes que se plantean entre períodos de sesiones, así como de la asignación de trabajo a las salas de magistrados, etc.

Cumplimiento de los objetivos de la Asamblea General en la tramitación de las causas

82. En el artículo 7 b) del Código de Conducta de los Magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, la Asamblea General establece que las sentencias o resoluciones sobre un asunto han de dictarse con celeridad y que las sentencias deben dictarse a más tardar tres meses después de la conclusión de las audiencias o de la etapa de presentación de los alegatos o, en el caso del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, después de concluida la sesión en que se haya decidido la cuestión, a menos que se den circunstancias excepcionales (véase resolución [66/106](#) de la Asamblea General, anexo).

83. El Consejo de Justicia Interna ha recibido información circunstancial de retrasos crecientes en el Tribunal Contencioso-Administrativo, o al menos con respecto a algunos magistrados. El Consejo ha examinado las estadísticas publicadas, aunque le ha resultado difícil determinar a partir de los datos si esas quejas tienen algún fundamento.

84. Aunque la organización de la labor judicial corresponde únicamente a los magistrados y puede que ya existan formas de medir el desempeño, el Consejo de Justicia Interna observa que en muchos tribunales nacionales el presidente del tribunal supremo o del tribunal de que se trate distribuye listas internas a todos los jueces con la fecha de recepción de cada asunto, la fecha en que se asigna a un juez, la fecha en que concluyen las alegaciones de las partes y la fecha de conclusión de la vista oral, de haberla, y de terminación definitiva de la tramitación. En algunos países, los jueces están sujetos a objetivos de desempeño para el período comprendido entre la presentación de una apelación y la audiencia final y entre la audiencia final y el pronunciamiento de la sentencia, y se hace público el grado en que se cumplen esos objetivos. Si se introdujera un sistema de este tipo, los interesados sabrían con rapidez si el objetivo establecido en el Código de Conducta de los Magistrados se cumple sistemáticamente. En tal caso, cualquier crítica se basaría en hechos en lugar de suposiciones. Cuando menos, el Consejo de Justicia Interna considera que esas estadísticas deberían compilarse y distribuirse internamente a todos los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones, si es que no se hace ya.

6. Mandato del Presidente de los Tribunales

85. El Panel de Evaluación Provisional Independiente señaló que el mandato del Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo debería ampliarse de un año a un período más prolongado, por ejemplo, de tres años y medio, lo que le permitiría actuar con un liderazgo coherente, además de que un mandato más largo también sería útil para gestionar la línea directa de presentación de informes a la Asamblea General (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 371).

86. Aunque el Consejo considera bien fundada esta recomendación, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, que están más familiarizados con las necesidades cotidianas del Tribunal, se oponen a ella. En este sentido, han observado que las facultades del Presidente no están definidas en el estatuto y que, en la actualidad, se acepta ampliamente que las facultades del Magistrado Presidente se limitan únicamente a constituir salas de tres magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo y decidir sobre las solicitudes de recusación de un magistrado.

87. Aunque son los propios Tribunales los que deben decidir sobre el modo en que gestionan su volumen de trabajo, el Consejo propone, como modelo alternativo que puede ser objeto de examen, que los magistrados de ambos Tribunales prorroguen el mandato de su próximo Presidente de 6 a 18 meses (es decir, del 1 de julio de 2017 a finales de 2018) y, posteriormente, vuelvan a la presidencia anual, aunque desde el 1 de enero al 31 de diciembre. Esto supondría que, cuando los Presidentes tuvieran que elaborar o coordinar las observaciones de los magistrados a la Asamblea General ya llevarían unos seis meses en el cargo y, cuando la Asamblea General examinara los informes del sistema de justicia interna, tendrían la experiencia necesaria para hablar con autoridad en nombre de los Tribunales. Si los Tribunales presentaran directamente su información a la Asamblea General (véanse párrs. 64 y 65) esto sería aún más importante, ya que podrían ser invitados a dirigirse a la Sexta Comisión, como lo ha sido en los últimos años el Presidente del Consejo.

7. Magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en régimen de media dedicación

88. El Panel de Evaluación Provisional Independiente se mostró a favor de mantener a dos magistrados en régimen de media dedicación en el Tribunal Contencioso-Administrativo (véase [A/71/62/Rev.1](#), párrs. 367 a 369). El Consejo de Justicia Interna apoya esta recomendación, ya que estos magistrados en régimen de media dedicación, que el Presidente puede asignar a cualquier ubicación del Tribunal Contencioso-Administrativo que necesite ayuda, prestan una asistencia fundamental a los magistrados permanentes y *ad litem* para gestionar la carga de trabajo, que puede variar dependiendo del tiempo y el lugar.

89. Se informó al Consejo de que los magistrados en régimen de media dedicación se desempeñan durante dos períodos de tres meses: suelen trabajar primero dos semanas en su país de residencia antes de celebrar un período de sesiones para examinar las causas en las que entenderán en el lugar de destino, luego dos meses en el lugar de destino (que dependerá de cuál sea el lugar en el que más se necesite un magistrado adicional) y por último dos semanas en su país de residencia ultimando las sentencias. La viabilidad de que los magistrados en régimen de media dedicación permanecieran todo el tiempo en el lugar de destino mientras durase su período de servicio de tres meses dependería de los efectos de este arreglo en la labor del Tribunal y de las circunstancias personales de los magistrados en cuestión.

8. Curso de orientación para magistrados recién contratados

90. El Panel de Evaluación Provisional Independiente recomendó que se realizara un minucioso proceso de orientación inicial, que contribuiría a que los magistrados se familiarizaran con el marco normativo, la jurisprudencia establecida, los valores y el funcionamiento interno de las Naciones Unidas, así como con los objetivos de justicia y de un entorno de trabajo armonioso (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 211).

91. El Grupo de Reforma se había centrado en una formación de tipo práctico, ya que no era realista esperar que los nuevos magistrados asumieran sus funciones con el nivel necesario de conocimientos especializados en lo que podría llamarse de forma general derecho de las Naciones Unidas. El Grupo observó que los jueces debían recibir una formación que les permitiera familiarizarse con la Organización y sus fondos y programas, en particular con sus estructuras administrativas (véase [A/61/205](#), párr. 117).

92. El Consejo de Justicia Interna apoya la recomendación de que se ofrezca capacitación a los nuevos magistrados y observa que los Presidentes de los dos Tribunales ya han puesto en marcha programas, con el apoyo de la Oficina de Administración de Justicia, para los nuevos magistrados que comenzarán sus mandatos el 1 de julio de 2016. Asimismo, la Oficina de Administración de Justicia ha informado al Consejo de que también existen programas de capacitación para los abogados que comparecen ante los Tribunales (sobre técnicas de litigación y negociación, por ejemplo) y para el personal de apoyo. El Consejo respalda con entusiasmo este tipo de iniciativas.

C. Creación de un marco normativo claro y eficaz

1. Introducción

93. Según el Artículo 97 de la Carta de las Naciones Unidas el Secretario General es “el más alto funcionario administrativo de la Organización”. Por consiguiente, el Secretario General se encarga de la promulgación de un conjunto claro y coherente de normas subsidiarias a fin de aplicar las reglas establecidas por la Asamblea General¹⁵ y otras decisiones de la Asamblea General que afectan al personal de la Organización.

94. El verdadero problema con las publicaciones que no están claras, no son coherentes y a las que no se puede acceder fácilmente es que pueden incluso pasar desapercibidas para los litigantes, los letrados y los Tribunales o ser interpretadas de formas no previstas por quienes promulgaron esas normas. Un conjunto de normas claras y coherentes al que se pueda tener fácil acceso beneficiará tanto a la Administración como al personal.

95. El Consejo de Justicia Interna procederá en primer lugar a examinar el actual mecanismo para asegurar que las publicaciones administrativas sean claras y coherentes y estén actualizadas y esbozará los comentarios del Panel de Evaluación Provisional Independiente sobre este sistema. A continuación, el Consejo de Justicia Interna sugerirá maneras de empezar a abordar algunos de los graves problemas señalados por el Panel.

2. Mecanismo para garantizar la coherencia de las publicaciones administrativas

Breve descripción del sistema actual

96. En 1997, el Secretario General introdujo un nuevo sistema para asegurar la coherencia entre las publicaciones administrativas titulado “Procedimientos para la promulgación de publicaciones administrativas” ([ST/SGB/1997/1](#)). En 2009 se efectuaron varios cambios cuando ese boletín fue derogado y sustituido por el boletín [ST/SGB/2009/4](#). Sin embargo, se mantuvo el sistema esencial, salvo que el boletín de 2009 disponía expresamente que las publicaciones administrativas no se aplicarían a los fondos y programas administrados por separado, a menos que esos fondos y programas hubieran “aceptado su aplicabilidad” (secc. 2.3).

97. El Consejo de Justicia Interna se refiere únicamente al sistema de la Secretaría de las Naciones Unidas para las publicaciones administrativas. Los fondos y programas tienen sus propios sistemas adaptados a sus propias necesidades sustantivas y operacionales.

98. En el boletín se establecen dos tipos de publicaciones administrativas, a saber, los boletines del Secretario General y las instrucciones administrativas (secc. 1.1). Los boletines del Secretario General promulgan normas para la aplicación de los reglamentos, las resoluciones y las decisiones de la Asamblea General y de las resoluciones y las decisiones del Consejo de Seguridad, las reglas que rigen a los funcionarios y cualquier otra decisión importante de la política decidida por el

¹⁵ En el Artículo 101, párrafo 1, de la Carta se dispone lo siguiente: “El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General”.

Secretario General (seccs. 3.1 y 3.2). Las instrucciones administrativas establecen instrucciones y procedimientos para aplicar el Estatuto y Reglamento del Personal y el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y los boletines del Secretario General (secc. 4.1).

99. En las secciones 5 y 6 del boletín se establecen diversos mecanismos para garantizar que todas las instrucciones administrativas determinan la autoridad para su publicación y están actualizadas y que se derogan las publicaciones obsoletas, o partes de ellas, así como para velar por que las publicaciones sean compatibles entre sí, se expresen con claridad y de forma concisa y hayan sido aprobadas por la Oficina de Asuntos Jurídicos. Se ha creado un “registro central” para asegurar que así sea.

100. El boletín [ST/SGB/1997/2](#) del Secretario General, de 28 de mayo de 1997, relativo a las circulares informativas, dispone que en las circulares informativas se presenta información general sobre las normas, políticas y procedimientos establecidos, o explicaciones al respecto, y anuncios aislados de interés temporal o limitado a una ocasión y no se utilizarán para la promulgación de nuevas normas, políticas o procedimientos (seccs. 1.1 y 1.2).

3. Principal observación del Panel de Evaluación Provisional Independiente sobre el sistema de regulación

101. El Panel afirmó (después de aportar ejemplos concretos) que había una multitud de reglas, reglamentos y publicaciones administrativas que no se habían consolidado o actualizado y que eran de conocimiento de la Administración pero no de los funcionarios. En general, se reconocía que las reglas y los reglamentos eran difíciles de entender y de encontrar (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 200). El Panel describió las consiguientes dificultades a las que se enfrentaban los Tribunales al abordar esta incoherencia (véase [A/71/62/Rev.1](#), párrs. 201 a 206), estimó que era importante que las normas estuvieran debidamente consolidadas a fin de subsanar esas deficiencias (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 205) y señaló que el derecho establecido debía, por supuesto, ser claro. Las reglas y los reglamentos de las Naciones Unidas distaban mucho de cumplir esos criterios. El Panel alentó a que se prestara la debida atención a ese asunto tan pronto como fuera posible (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 239, nota 74 de pie de página).

102. Las observaciones sobre los problemas creados por la “multitud” de publicaciones administrativas cobran una importancia apremiante a la luz de las declaraciones del Tribunal de Apelaciones, en el sentido de que debe presumirse que los funcionarios conocen las normas jurídicas que les son aplicables¹⁶ y que la ignorancia de la ley no puede alegarse como defensa¹⁷, ni siquiera cuando la ley es engañosa debido a una mala redacción¹⁸.

¹⁶ 2012-UNAT-209 (*Apellant*), párr. 40, y 2012-UNAT-260 (*Rahman*), párr. 24.

¹⁷ 2010-UNAT-067 (*Diagne et al.*), párr. 22; 2012-UNAT-218 (*Christensen*), párr. 39.

¹⁸ 2014-UNAT-472 (*Nianda-Lusakueno*) versa sobre una apelación de un funcionario de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) no había solicitado la revisión de una decisión administrativa dentro del plazo de 30 días porque, aunque la norma establecía que la solicitud debía formularse dentro de ese plazo, también exigía que el funcionario intentara resolver el caso por cauces oficiosos. El funcionario intentó dicho cauce en vano y cuando se evidenció que era imposible llegar a una solución ya había transcurrido el plazo de 30 días. El Tribunal de Apelaciones sostuvo que la solicitud de revisión estaba fuera de plazo a pesar de

4. Reflexiones y recomendaciones del Consejo de Justicia Interna sobre el sistema

Observaciones iniciales

103. El Consejo examinará la cuestión bajo tres epígrafes principales: a) derogación de las publicaciones anteriores desactualizadas o de disposiciones específicas que figuren en ellas; b) incongruencias entre las publicaciones en vigor y su complejidad; y c) publicaciones no consolidadas.

Derogación de las publicaciones anteriores desactualizadas o de disposiciones que figuren en ellas

104. No parece haber un problema sistémico en la aplicación del procedimiento para la derogación de publicaciones o de disposiciones que figuren en ellas.

Incoherencias entre las publicaciones en vigor

105. El Panel de Evaluación Provisional Independiente describió con cierto detalle una serie de decisiones del Tribunal en las que se habían puesto de manifiesto incongruencias entre publicaciones administrativas sobre la igualdad de género y las relativas a la selección del personal y ascensos (véase [A/71/62/Rev.1](#), párrs. 200 a 204).

106. El Consejo de Justicia Interna tomó nota de la reciente publicación de 44 páginas titulada “Sistema de selección de personal y de la movilidad planificada” ([ST/AI/2016/1](#)). Este documento complejo y prolijo no es fácil de entender y, en lo que respecta a la movilidad, contrasta, e incluso es incompatible, con la norma superior establecida en la cláusula 1.1 c) del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, que contiene una sola restricción a la facultad discrecional del Secretario General en la asignación de personal, al establecer que los funcionarios están sometidos a la autoridad del Secretario General, quien podrá asignarlos a cualquiera de las actividades u oficinas de las Naciones Unidas. Al ejercer esta autoridad, el Secretario General deberá asegurarse, habida cuenta de las circunstancias, de que se adopten todas las medidas necesarias para velar por la seguridad del personal que desempeñe las funciones que se le hayan confiado.

Publicaciones no consolidadas

107. Otro problema es el número de publicaciones que versan sobre un tema determinado. Por ejemplo, al Consejo de Justicia Interna le sorprendió el gran número de publicaciones que regulaban solo dos temas aparentemente conexos, a saber, “la movilidad planificada” y “el sistema de selección de personal”, en el portal de recursos humanos¹⁹. Este gran número de publicaciones, cuanto menos,

que la Junta de Apelaciones de la OACI había llegado a la conclusión de que la norma estaba mal redactada y probablemente inducía a confusión.

¹⁹ En el sistema de selección de personal figuraban las siguientes publicaciones: a) [ST/SGB/2014/2](#), Estatuto del Personal, artículo IV; b) [ST/SGB/2014/1](#), Reglamento del Personal, capítulo IV; c) [ST/SGB/2001/4](#), Ejecución del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas – provisión de nuevos puestos; d) [ST/SGB/2002/17](#), Modificación del boletín del Secretario General sobre la ejecución del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas – provisión de nuevos puestos; e) [ST/SGB/2002/5](#), Introducción de un nuevo sistema de selección de personal; f) [ST/SGB/2011/17](#), Órganos centrales de examen; g) [ST/SGB/2016/2](#), Introducción de un nuevo sistema de selección de personal y de movilidad planificada; h) [ST/SGB/2016/3](#), Junta Superior

dificulta a los lectores que no sean abogados cualificados de la Organización o especialistas en recursos humanos familiarizados con el sistema de reglamentación del personal de las Naciones Unidas entender su significado, por no hablar de sus efectos sobre otras publicaciones mucho más numerosas que están en vigor.

108. De hecho, el Panel llegó a la conclusión de que había que mejorar los procedimientos para la selección, los ascensos y la gestión de la actuación profesional, ya que eran la causa de “demasiadas controversias” (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 395). Como mínimo, una reducción del número de publicaciones administrativas y una redacción clara ayudarían a lograr este objetivo porque así los funcionarios corrientes al menos tendrían la oportunidad de comprender sus derechos y obligaciones.

Recomendaciones del Consejo de Justicia Interna

109. El análisis realizado por el Panel de Evaluación Provisional Independiente pone de manifiesto que el mecanismo creado en el boletín [ST/SGB/2009/4](#) del Secretario General para revisar las publicaciones no está en condiciones de hacer una evaluación cualitativa efectiva de las posibles incongruencias que hay en los reglamentos, las normas y las publicaciones administrativas (véase [A/71/62/Rev.1](#), párrs. 200 a 204). El Consejo de Justicia Interna considera que el estado de confusión de las publicaciones administrativas, que constituyen la normativa de la Organización, probablemente da lugar a demandas innecesarias y puede llevar a los magistrados a interpretar esas publicaciones de una manera que difiere de la intención de sus autores. Tampoco hay ninguna duda de que una estructura reguladora prolija y confusa es un obstáculo para la justicia.

110. La conclusión de que el mecanismo actual no está en condiciones de cumplir el objetivo de la Asamblea General de contar con un sistema reglamentario claro no es sorprendente. Se requiere un alto nivel de experiencia jurídica y en materia de recursos humanos para familiarizarse con toda la gama de publicaciones administrativas y conocer los posibles conflictos entre ellas. Esta no es una labor administrativa rutinaria que no exija conocimientos especializados, como se ha podido llegar a suponer. Por consiguiente, es esencial que quienes tienen la responsabilidad de garantizar un sistema reglamentario claro y eficaz tengan no solo las calificaciones y la experiencia necesarias para cumplir esa tarea, sino también la autoridad para exigir que se efectúen los cambios necesarios en las publicaciones a fin de garantizar la coherencia entre una nueva publicación y todas las anteriores.

111. No hay soluciones sencillas para este problema. La cuestión de fondo es cómo empezar a abordar el problema. El Consejo tiene claro que no es realista llevar a

de Examen; i) [ST/SGB/2016/4](#), Junta Central Mundial de Examen; j) [ST/AI/2010/3](#), Sistema de selección de personal; k) [ST/AI/2010/3/Amend.1](#), Sistema de selección de personal; l) [ST/AI/2010/3/Amend.2](#), Sistema de selección de personal; m) [ST/AI/2016/1](#), Sistema de selección de personal y de movilidad planificada; n) [ST/IC/2005/17](#), Sistema de selección de personal; y o) [ST/IC/2016/3](#), Campañas semestrales de dotación de personal para la red de asuntos políticos, de paz y humanitarios. En la movilidad planificada figuraban las siguientes publicaciones: a) [ST/SGB/2016/2](#), Introducción de un nuevo sistema de selección de personal y de movilidad planificada; b) [ST/SGB/2016/3](#), Junta Superior de Examen; c) [ST/SGB/2016/4](#), Junta Central Mundial de Examen; d) [ST/AI/2016/1](#), Sistema de selección de personal y de movilidad planificada; y e) [ST/IC/2016/3](#), Campañas semestrales de dotación de personal para la red de asuntos políticos, de paz y humanitarios.

cabo una revisión inmediata de todas las publicaciones, ya que no se dispone de los recursos necesarios para hacerlo.

112. El Consejo de Justicia Interna sugiere que el problema se aborde de una manera gradual, tal vez considerando las esferas temáticas que generan la mayoría de los litigios. Al Secretario General corresponde decidir qué esferas se eligen y el orden.

113. La siguiente cuestión es cómo abordar el problema. Parece que el proceso de revisión supone por lo menos tres conjuntos de competencias separadas, dos de las cuales pueden encontrarse en la propia Organización, mientras que hay una tarea que probablemente requiera asistencia externa.

114. La revisión inicial de una esfera temática podría hacerse dentro de la Organización con personal de recursos humanos especialistas en la materia y abogados con experiencia en derecho administrativo y conocedores de los problemas a los que se enfrentan los Tribunales al interpretar los textos escogidos. Cuando se elabore un proyecto consolidado se debería solicitar la asistencia de un especialista en redacción de documentos con experiencia para que examine el texto revisado y formule sugerencias que ayuden a mejorarlo.

115. Con la experiencia de este primer examen, el equipo podría proponer un mecanismo para garantizar que las instrucciones que se hayan revisado efectivamente se han actualizado para reflejar y cumplir el objetivo de transparencia en el que reiteradamente ha insistido la Asamblea General en sus resoluciones anuales sobre la administración de justicia. Una vez hecho esto, se podría elegir otra esfera temática. Tras haber revisado los ámbitos en los que hay una mayor propensión a la litigación probablemente será mucho más fácil y rápido examinar el resto.

116. El Consejo de Justicia Interna es consciente de que la tarea de conseguir unas normas claras se complica por el hecho de que la redacción aprobada por la Asamblea General en el establecimiento de mandatos puede ser el resultado de acuerdos de concesiones mutuas, como también ocurre en el caso de las publicaciones administrativas que son examinadas por el Comité del Personal y la Administración y, a continuación, se recomienda su aprobación al Secretario General. Sin embargo, aun cuando ningún sistema puede resolver todos los problemas, una revisión adecuada mejorará el sistema y permitirá determinar los mandatos incoherentes sobre los que habría que informar a la Asamblea General para su solución o devolver al Comité del Personal y la Administración, con una explicación de por qué el texto u otros textos incongruentes existentes requieren cambios.

D. Acceso efectivo a los documentos

1. Acceso a los documentos en la fase de la Dependencia de Evaluación Interna

117. El Panel de Evaluación Provisional Independiente señaló que a los funcionarios que impugnaban una decisión administrativa se les exigía que hicieran constar en el expediente todos los documentos y dieran una explicación exhaustiva de su posición jurídica durante el proceso de evaluación interna (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 316). A continuación el Panel añadió que la información se

facilitaba al personal directivo y a los oficiales jurídicos que respondían en su nombre a las preguntas formuladas por la Dependencia. Sin embargo, al funcionario afectado no se le comunicaba ninguna información sobre la explicación aportada o los documentos presentados para apoyar la posición adoptada por la Administración. La desigualdad en el acceso a la información por ambas partes afectaba a los principios de transparencia e igualdad de medios procesales, especialmente si el caso pasaba a la vía judicial. En ese supuesto, una de las partes estaría mejor preparada que la otra gracias a la información de la que ya disponía sobre la posición de su oponente ante el Tribunal Contencioso-Administrativo (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 316).

118. El Consejo de Justicia Interna apoya la recomendación formulada por el Panel en el sentido de que si la Dependencia de Evaluación Interna rechaza una solicitud de revisión de una decisión administrativa, deberá facilitar todos los documentos pertinentes en que se haya basado para adoptar esa decisión.

2. Acceso a los documentos durante el litigio

El concepto de revelación de documentos

119. La divulgación o revelación de documentos es un procedimiento utilizado por los tribunales en virtud del cual cada una de las partes está obligada a revelar a la parte contraria todos los documentos pertinentes para el asunto objeto de litigio. El trámite tiene lugar en una fase inicial del proceso porque esos documentos, en la mayoría de los casos, afectarán a la forma en que las partes y el juez conduzcan la causa. Los documentos pertinentes suelen definirse como documentos que apoyan o socavan las alegaciones de la parte que los divulga o las de su oponente.

120. El fundamento de la divulgación es que ayuda al juez a resolver de manera adecuada la controversia entre las partes porque conoce todos los documentos pertinentes para la causa. Otro beneficio que se consigue con la divulgación completa de los documentos es que puede facilitar la solución de la controversia. En efecto, la experiencia ha demostrado que cuando se ha producido esa plena divulgación, las partes tienden a llegar a un acuerdo puesto que han observado la relativa debilidad de sus alegaciones respectivas.

121. El Grupo de Reforma previó que el Tribunal Contencioso-Administrativo, antes de la audiencia, emitiera órdenes para la presentación de documentos o la asistencia de los testigos (véase [A/61/205](#), párr. 91).

Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo

122. En el artículo 8.2 g) del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo se dispone que el demandante debe adjuntar a su demanda los documentos que sirvan de prueba de sus alegaciones, aunque no se define el concepto de documento. En cambio, y en contravención del principio de la igualdad de trato ante la ley, el artículo 10 no exige que el demandado incluya en su contestación ninguna documentación que apoye su defensa, aunque en el artículo 10.1 se prevé que la contestación vaya acompañada de los correspondientes anexos. El reglamento exige que el demandante adopte medidas adicionales para que se le aporten los documentos del demandado, mientras que este los obtiene automáticamente.

123. El reglamento faculta a una parte en la demanda inicial o en cualquier etapa del procedimiento para solicitar al Tribunal que ordene la presentación de

documentos o la prestación de testimonios pertinentes para la causa (artículos 17.1, 18.2 y 18.3). En el artículo 18.4 se prevé la posibilidad de proteger la confidencialidad de las pruebas y el artículo 18.5 permite al Tribunal limitar o excluir documentación o pruebas.

124. En cualquier momento, como parte de la tramitación del procedimiento, ya sea a instancia de parte o de oficio, el artículo 19 faculta al Tribunal para dictar las órdenes e instrucciones que los magistrados “estimen necesarias para la sustanciación rápida e imparcial de las causas y para que se haga justicia a las partes”, lo cual incluye la presentación de documentos y la entrega de pruebas.

Reformas sugeridas

125. Los reglamentos de los Tribunales no incluyen una definición de “documentos”. El Consejo de Justicia Interna considera que tal definición sería útil, puesto que en el procedimiento civil moderno muchos “documentos” no se limitan a los documentos en papel, sino que incluyen diversos tipos de datos electrónicos, como los mensajes enviados por correo electrónico en un servidor, los mensajes de texto, etc., o la información contenida en una base de datos mantenida por las partes o un tercero.

126. Además, el Consejo estima que ayudaría a la tramitación del procedimiento el hecho de que los reglamentos exigieran a las partes que presentaran en la demanda, la apelación o la contestación una lista de los documentos que obraran en su poder y que fueran pertinentes para la controversia. De esta manera, cada parte tendría conocimiento de lo que obra en poder de la otra parte y podría solicitar que se le presentara y si una parte considera que hay otros documentos o información pertinentes, podría pedir al Tribunal que se le aportaran.

127. También resultaría útil que los reglamentos indicaran qué documentos están protegidos y no tienen que divulgarse, por ejemplo, las cartas de los letrados a sus clientes y los documentos que contienen los intentos por llegar a un acuerdo. Además, los reglamentos podrían establecer las consecuencias de negarse a revelar un documento, como la concesión o la desestimación de una pretensión o alegación.

E. Acceso al sistema de los empleados que no son funcionarios

Recomendaciones del Panel de Evaluación Provisional Independiente

128. El Panel observó que el Grupo de Reforma había recomendado que todas las personas nombradas para trabajar para la Organización mediante la prestación de servicios personales tuvieran pleno acceso al sistema de justicia formal e informal de las Naciones Unidas (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 230). Sin embargo, la Asamblea General, en el párrafo 7 de su resolución [63/253](#), por la que aprobó los estatutos del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones, decidió que los pasantes, el personal de tipo II proporcionado gratuitamente y los voluntarios (que no fueran los Voluntarios de las Naciones Unidas) tendrían la posibilidad de solicitar la evaluación interna que correspondiera, pero no tendrían acceso al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas ni al Tribunal de

Apelaciones de las Naciones Unidas. Los Tribunales han aplicado esta limitación de su competencia en varias ocasiones²⁰.

129. No obstante, el Consejo entiende que se investiguen todas las denuncias verosímiles de terceros, incluido el personal que no es de plantilla, de acoso y abuso sexual contra cualquier funcionario y que se adopten las medidas adecuadas como consecuencia de esa investigación.

130. El Panel de Evaluación Provisional Independiente llegó a la conclusión de que la realidad sobre el terreno era que no existía un sistema de justicia alternativo adecuado para los no funcionarios y los funcionarios sobre el terreno²¹ e instó a la Organización a que velara por que todas las categorías del personal tuvieran acceso a un proceso justo, imparcial y transparente y consideró que debía prestarse atención urgentemente a esta cuestión (véase [A/71/62/Rev.1](#), párrs. 232 y 233).

131. En un análisis detallado de la falta de recursos del personal que no es de plantilla, el Magistrado Ebrahim-Carstens señaló que cuando se trataba de derechos y obligaciones, debía existir un mecanismo eficaz para la solución de las controversias y la reparación de los derechos infringidos mediante los recursos apropiados, que el Tribunal había hecho notar, en ese sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que se refería al “derecho a un recurso efectivo” y establecía que toda persona tenía derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones (véanse los arts. 8 y 10), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), que se refería al acceso a “un recurso efectivo” (art. 2.3 a)), alentaba el desarrollo de “las posibilidades de recurso judicial” (art. 2.3 b)) y disponía que toda persona tendría derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley para la determinación de sus derechos u obligaciones (art. 14.1) (véase UNDT-2011-168 (*Di Giacomo*), párr. 46).

2. Antecedentes

132. La Dependencia Común de Inspección examinó exhaustivamente la cuestión en un informe reciente sobre el empleo de personal que no es de plantilla y las modalidades de contratación conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase [A/70/685](#) y Add.1). La Dependencia Común de Inspección señaló que, a efectos prácticos, el personal que no es de plantilla contratado por las organizaciones podía clasificarse en dos grupos principales, a saber, el que se empleaba a corto plazo para el tipo de trabajo que realizaban los consultores cuando no se disponía de los conocimientos necesarios en la propia organización, y el que se empleaba para el tipo de trabajo que realizaban los funcionarios, es decir, en el

²⁰ Por ejemplo, a) respecto de los pasantes, UNDT/2010/145 (*Basenko*), confirmado en 2011-UNAT-139 (*Basenko*), y UNDT/2011/168 (*Di Giacomo*), confirmado en 2012-UNAT-249 (*Di Giacomo*); b) respecto del servicio de personal contratado mediante diversas formas de contrato de servicios, UNDT/2010/142 (*Roberts*), UNDT/2011/055 (*Mialeshka*) y UNDT/2013/118 (*Akoa*).

²¹ El Consejo de Justicia Interna señala que todos los funcionarios dondequiera que presten servicios están cubiertos por el Estatuto y el Reglamento del Personal y, por lo tanto, se hallan dentro del sistema de justicia interna de las Naciones Unidas, de modo que parece que las seis palabras “y los funcionarios sobre el terreno” se han incluido en el texto del Panel de Evaluación Provisional Independiente por error.

marco de una relación de empleo *de facto* y, en general, en las respectivas oficinas de las organizaciones (véase [A/70/685](#), párr. 23).

133. El Consejo de Justicia Interna pone de relieve que las observaciones siguientes se dirigen únicamente al segundo tipo de acuerdo, es decir, cuando las personas contratadas llevan a cabo el trabajo que realizan los funcionarios bajo la dirección y el control de las Naciones Unidas y que, en realidad, son, por tanto, empleados de la Organización. Para mayor comodidad, a esos contratistas independientes se les denomina “personal que no es de plantilla”.

134. Durante muchos años se ha examinado la cuestión del acceso al sistema de justicia interna o a un sistema de arbitraje simplificado en el contexto de los informes anuales del Secretario General sobre la administración de justicia (a modo de referencia, en el anexo II del presente informe figura una breve lista de los principales documentos, que es un resumen de la relación más completa suministrada por la Oficina de Administración de Justicia al Consejo de Justicia Interna). El Consejo no formulará comentarios acerca de las diferentes propuestas, salvo para decir que incluso los modelos simplificados y acelerados de arbitraje presentados son complejos, habida cuenta de las condiciones del nombramiento aplicables en los contratos concedidos al personal que no es de plantilla de categoría inferior. El Consejo no sugiere que haya que introducir cambios en los procedimientos de solución de controversias de que disponen los consultores y los auténticos contratistas independientes.

3. Actual mecanismo de arbitraje para contratistas particulares

135. En la nota de pie de página se reproduce el ejemplo de una cláusula que se utiliza en las Naciones Unidas²². Las cláusulas que utilizan el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) son similares, con la salvedad de que la cláusula del UNFPA no requiere el arbitraje en Nueva York. Es difícil imaginar cómo el personal corriente que no es de plantilla puede comprender las repercusiones de esas disposiciones y aún más difícil concebir la manera de iniciar el procedimiento en un lugar de destino remoto, en donde no se dispone de asesoramiento jurídico de especialistas (que ya de por sí es costoso). Incluso en el supuesto de que se pudiera encontrar un abogado local (improbable en los lugares de destino sobre el terreno en donde se hallan las misiones de mantenimiento de la paz o se presta ayuda humanitaria), es difícil que

²² Las condiciones generales de los contratos para los servicios de consultores y contratistas individuales de las Naciones Unidas ([ST/AI/2013/4](#), anexo I, cláusula 16) establecen lo siguiente “**Arbitraje.** Todo litigio, controversia o reclamación que surja entre las partes a raíz del contrato, o del incumplimiento, rescisión o invalidez de este, a menos que se resuelva mediante un acuerdo amistoso, como se estableció anteriormente, será remitido a arbitraje por cualquiera de las partes de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI. Las decisiones del tribunal arbitral se basarán en los principios generales del derecho comercial internacional. Para todas las cuestiones de prueba, el tribunal arbitral se guiará por las Reglas Suplementarias para la Presentación y Recepción de Pruebas en el Arbitraje Mercantil Internacional de la International Bar Association, edición de 28 de mayo de 1983. El tribunal arbitral no tendrá competencia para imponer indemnizaciones punitivas. Además, el tribunal arbitral no tendrá competencia para imponer unos intereses superiores al Tipo Interbancario de Oferta de Londres que esté en vigor en ese momento, y se fijará en todos los casos solamente un interés simple. Las partes quedarán obligadas por el laudo arbitral emitido como resultado de dicho arbitraje, que constituirá la decisión definitiva de ese conflicto, controversia o reclamación”.

un empleado pueda asumir el gasto que supone un procedimiento de arbitraje en Nueva York previsto en el caso de las disposiciones de las Naciones Unidas y el UNICEF.

136. En opinión del Consejo de Justicia Interna, los actuales recursos por la vía del arbitraje de que disponen las personas contratadas que prestan servicios personales equivalentes a los de los funcionarios son demasiado complejos y difíciles de utilizar, especialmente para el personal que no es de plantilla de categoría inferior sobre el terreno.

4. Obligaciones jurídicas de los contratistas particulares

137. Como se indicó, al Consejo de Justicia Interna le interesan las personas que, en realidad, son empleadas de las Naciones Unidas y están sometidas a su control y dirección respecto de su labor a pesar de que se mantenga un contrato para la prestación de servicios. En el informe de la Dependencia Común de Inspección se aclara que este tipo de acuerdo es un método de ampliación para obtener los empleados necesarios a un costo que permita al Secretario General cumplir los mandatos que se le imponen, en particular en las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias (véase [A/70/685](#), secc. III.A). Para el personal que no es plantilla que se halla en lugares de destino remotos desempeñando sus servicios en operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias, por ejemplo, empleados de categoría inferior que desempeñan trabajos manuales, como conductores de camiones y personal de limpieza, incluso los procedimientos simplificados de arbitraje presentados por el Secretario General son demasiado complejos y costosos (totalmente desproporcionados respecto de su remuneración y sus recursos) y, por lo tanto, el Consejo considera que ha llegado el momento de examinar procedimientos radicalmente simplificados a los que los usuarios puedan recurrir fácilmente para resolver este tipo de controversias.

138. Lo primero que hay que reconocer es que la Organización está facultada legalmente para contratar a personas para que le presten servicios personales con arreglo a las condiciones que considere oportunas. Las Naciones Unidas no tienen la obligación jurídica de convertir en funcionarios de la Organización a todas las personas que presten servicios personales en virtud de un contrato. La obligación jurídica que incumbe a las Naciones Unidas respecto de los contratistas es poner a disposición “las medidas adecuadas para la solución” de disputas de derecho privado (véase la secc. 29 a) de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas; en adelante, “la Convención General”)²³.

139. El peligro que plantea el actual sistema de procedimientos de arbitraje complejos y costosos (que se describe más adelante) es que resulta difícil concebir cómo el personal que no es de plantilla sobre el terreno, en particular en las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias, cuya remuneración es comparativamente baja, puede tener acceso a dichos procedimientos, habida cuenta de que ese personal se halla lejos de unos abogados cualificados y caros que pueden ponerlos en marcha.

²³ La sección 29 de la Convención General establece lo siguiente: “Las Naciones Unidas tomarán las medidas adecuadas para la solución de: a) disputas originadas por contratos u otras disputas de derecho privado en las que sean parte las Naciones Unidas”. Esta obligación también está reconocida en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

140. El Consejo observa el creciente hincapié que se está haciendo en el derecho de los derechos humanos y el hecho de que el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que se cita en el párrafo 18 *supra*, otorgue a “toda persona” el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales. Cuando se impide el ejercicio del derecho a un recurso contractual ante los tribunales por causa de la inmunidad de la Organización, la “medida adecuada” que esta proporcione deberá, sin duda, adecuarse a las circunstancias. El Consejo no ha tenido tiempo para investigar plenamente esta esfera del derecho en evolución, pero se le informó de que algunos tribunales nacionales habían afirmado su competencia respecto de las organizaciones internacionales basándose en que el demandante no disponía de un recurso efectivo²⁴. Por supuesto, el Secretario General podría proporcionar a la Asamblea General una descripción y un análisis completos de todas las demandas (muchas de las cuales presumiblemente no se tendrá noticia) del personal que no es de plantilla a las que se enfrentan la Secretaría de las Naciones Unidas y los fondos y programas hasta la fecha.

141. Evidentemente el Consejo es consciente de que hasta ahora las Naciones Unidas han conseguido en gran medida evitar las demandas. Sin embargo, al presentar estas opciones, lo que pretende lograr el Consejo es proteger más eficazmente a largo plazo la inmunidad de la Organización, ya que puede llegar el momento en el que los tribunales nacionales insistan en que se proporcione un recurso “adecuado” en las controversias laborales, es decir, un recurso que sea viable y al que se tenga fácil acceso en las condiciones en las que se haga uso de ese personal que no es de plantilla. Por ello, en las opciones que se indican a continuación el Consejo da preferencia a los procedimientos eficaces, al tiempo que sencillos y rápidos, que están disponibles en muchas jurisdicciones nacionales para resolver las controversias laborales frente a los modelos arbitrales de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, que son más adecuados para las controversias comerciales o para consultores o contratistas independientes bien remunerados que para empleados con una remuneración relativamente baja.

5. Opciones de un sistema de recurso efectivo para el personal que no es de plantilla

142. En primer lugar, el Consejo de Justicia Interna desea hacer hincapié en que el costo de cualquier sistema de solución de controversias es, por supuesto, una consideración fundamental en la evaluación de su viabilidad. Se informó al Consejo de que la ampliación de la competencia de los Tribunales a los empleados cuya relación con la Organización se rige por un contrato distinto de una carta de nombramiento, que es un requisito previo para tener la condición de funcionario, aumentaría en alrededor del 40% el personal de las Naciones Unidas abarcado por las evaluaciones internas y la competencia de los Tribunales. Es poco realista pensar que se van a poder asumir los costos derivados de ese cambio, habida cuenta de las dificultades financieras a las que se enfrenta la Organización en el cumplimiento efectivo de sus mandatos en el ámbito humanitario y respecto de los refugiados y el

²⁴ El principio de que prevalece la inmunidad de la Organización únicamente si se ha proporcionado un recurso adecuado ha sido reconocido por la Corte Suprema de la Argentina y se ha considerado una clara tendencia del derecho internacional que se debe seguir (véase “The Privileges and Immunities of International Organizations Before National Courts”, editado por August Reinsch (Oxford University Press, 2013), págs. 20 a 22).

mantenimiento de la paz, que son esferas en las que a menudo se hace uso del personal que no es de plantilla.

143. Por supuesto, se podría limitar el acceso al Tribunal Contencioso-Administrativo, pero solo en los casos de las acusaciones más graves, como el acoso, la explotación o el abuso sexual o una violación deliberada de las condiciones contractuales del empleado que causen un daño demostrable. Para asegurar que solo se tramitan las causas incoadas de buena fe, se podría requerir que el personal que no es de plantilla solicite autorización al Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo para interponer una demanda ante este Tribunal. Una alternativa consistiría en exigir que en una fase preliminar, a instancia de la parte interesada, el Jefe de la Dependencia de Evaluación Interna determine que existen indicios para considerar que la demanda es de tal gravedad que procede recurrir a los Tribunales; por ejemplo, cuando se aducen hechos de los que se podría inferir que se había producido un trato de esa índole.

144. Ese acceso limitado está en consonancia con el hecho de que en la actualidad se investigan las denuncias verosímiles de terceros, incluido el personal que no es de plantilla, de acoso y abuso sexual contra cualquier funcionario y se adoptan las medidas adecuadas como consecuencia de esa investigación. Por otra parte, el problema que plantea este sistema limitado de resolución de los conflictos es que no hace nada para abordar los tipos comunes de controversias que se producen en relación con las condiciones de servicio y la renovación de los contratos.

145. El Consejo de Justicia Interna sugiere que un enfoque más equitativo y justo consistiría en implantar con carácter experimental en un lugar de destino sobre el terreno un sistema sencillo y rápido de solución de controversias para el personal que no es de plantilla. La idea de que podría valer la pena intentar poner en marcha procedimientos simplificados está respaldada por las explicaciones anecdóticas aportadas al Consejo durante su período de sesiones respecto de la manera en que la Oficina del Ombudsman había logrado resolver oficiosamente cuestiones planteadas por el personal que no es de plantilla.

146. Ese sistema podría consistir, como se indica más adelante, en un simple formulario de reclamación, con instrucciones claras para rellenarlo, la posible respuesta del directivo pertinente, y un árbitro independiente designado por las partes. No habría necesidad de representación letrada.

147. El Consejo sugiere que en la puesta a prueba de un mecanismo sencillo de solución de controversias se debería definir exactamente qué grupos del personal que no es de plantilla están cubiertos y posteriormente, si un sistema, o una variante del sistema, se convierte en permanente, el acceso a la vía de recurso sencilla debería establecerse de manera concluyente en una cláusula de los contratos del correspondiente personal que no es de plantilla a fin de evitar cualquier duda respecto de quién tiene derecho a acceder a ese sistema sencillo de solución de controversias.

148. Si se pone en marcha esta iniciativa, se podrían examinar varias opciones, con una complejidad y unos costos distintos.

Primera opción

149. El Secretario General podría considerar la posibilidad de establecer una forma de arbitraje acelerado con las siguientes características:

- a) El árbitro sería elegido por el presidente del tribunal arbitral de entre un grupo de árbitros previamente establecido, seleccionado y actualizado por el Secretario General tras celebrar consultas con las asociaciones del personal sobre el terreno pertinentes;
- b) El total de honorarios que se habrían de pagar a un árbitro para cualquier caso se fijaría periódicamente en la suma que decidiera la Asamblea General. Esos honorarios serían abonados por la Organización;
- c) El árbitro establecería la duración que podría tener el arbitraje, desde la interposición de la demanda hasta la emisión del laudo;
- d) Los procedimientos serían sencillos, se utilizarían formularios estándar de reclamación y el árbitro resolvería sobre las cuestiones de procedimiento, tales como si se necesitan pruebas orales y, en caso afirmativo, si pueden aportarse por teleconferencia;
- e) El árbitro solo estaría facultado para conceder indemnizaciones por pérdidas pecuniarias realmente demostradas por el empleado y la indemnización, en cualquier caso, no podría ser superior, por ejemplo, a [18] meses de remuneración;
- f) La decisión del árbitro sería definitiva y vinculante para ambas partes y no se podría apelar.

Segunda opción

150. Una forma de simplificar aún más el mecanismo de solución de controversias podría basarse en los sistemas utilizados en las empresas privadas como fábricas, proyectos de construcción e incluso las reclamaciones de los consumidores cuando un comprador alega deficiencias del producto, pero el valor del artículo objeto de la controversia simplemente no justifica que se recurra a un procedimiento de arbitraje complejo. También se emplean procedimientos rápidos y simplificados en los arbitrajes en el ámbito deportivo cuando, por ejemplo, una competición deportiva no puede demorarse mientras se celebra un arbitraje prolongado para resolver acerca de los criterios para elegir a los participantes. Para conseguir la paz laboral y evitar conflictos laborales es necesario disponer de procedimientos de reclamación rápidos y baratos. Los centros de trabajo requieren una justicia rápida y simplificada a fin de no obstaculizar el progreso futuro. Hay numerosos precedentes nacionales de establecimiento de recursos sencillos pero eficaces para resolver las controversias laborales que aseguran que los proyectos no encallen en controversias laborales que impidan que se efectúe el trabajo²⁵.

151. En opinión del Consejo de Justicia Interna, un proceso simplificado podría consistir en un breve formulario normalizado que requiriera información básica sobre el empleado y su reclamación u otra cuestión laboral. El supervisor local rellenaría un formulario de respuesta y adjuntaría la documentación pertinente. Ambos formularios se transmitirían electrónicamente a un centro de arbitraje en el que un árbitro a tiempo completo (que sería una persona con experiencia en la

²⁵ El Consejo de Justicia Interna se refirió a la Comisión Australiana de Trabajo Justo de Australia (www.fwc.gov.au) y al Plan de Conciliación Temprana del Servicio Consultivo de Conciliación y Arbitraje del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1461) como ejemplos de sistemas simplificados para resolver las reclamaciones en el lugar de trabajo.

normativa y la práctica de las Naciones Unidas en materia laboral, pero probablemente sin una formación jurídica especial) tomaría una decisión con celeridad sin audiencias ni ninguna otra formalidad. Si, en opinión del árbitro, un caso particular planteara cuestiones importantes que merecieran un examen más detallado, el árbitro estaría facultado para remitir el caso a un proceso más complejo. De lo contrario, la decisión del árbitro sería definitiva y vinculante.

Tercera opción

152. Otra posibilidad es un procedimiento muy simplificado similar al de la Dependencia de Evaluación Interna, en virtud del cual el personal que no es de plantilla que desee denunciar una violación de sus derechos puede acudir a un tercero neutral que tiene la obligación de examinar y resolver las controversias en el lugar de trabajo. Al iniciar este proceso, el empleado acepta que la cuestión será tratada con escasa formalidad, pero con la ventaja de que el tercero actuará con celeridad y neutralidad. Una vez que el tercero que tiene formación en controversias en el lugar de trabajo ha recibido la denuncia, se pone en contacto con el empleador a fin de resolver la disputa. El tercero neutral utiliza el teléfono y el correo electrónico para transmitir mensajes entre las dos partes con miras a lograr un punto de encuentro. No se espera que ninguna de las partes elabore documentos prolijos o formule extensos alegatos para exponer su punto de vista y ninguna está obligada a intercambiar documentos, pero las partes convienen en quedar vinculadas por una decisión de ese tercero neutral si no pueden llegar a un acuerdo bajo los auspicios de este.

Toda reforma debe hacerse con carácter experimental

153. La Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación cuenta con muchas personas especializadas en la solución de controversias y sus conocimientos y experiencia sobre el terreno podrían ser aprovechados por el Secretario General para ayudar a desarrollar un sistema sencillo y viable para la solución de controversias para el personal que no es de plantilla. En todo caso, el Consejo de Justicia Interna recomendaría que cualquiera que sea la opción elegida se ponga en marcha con carácter experimental, quizá, para empezar, solo en una operación de mantenimiento de la paz, para luego volver a examinarla tras un período de prueba.

F. Acceso a recursos efectivos

1. Cumplimiento específico

154. El Panel de Evaluación Provisional Independiente opinó que lo dispuesto en el artículo 10.5 a) del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, que requiere que el Tribunal determine una suma que se podrá pagar como alternativa al cumplimiento específico, era problemático (véase [A/71/62/Rev.1](#), párrs. 349 y 350).

155. Esta preocupación fue claramente compartida en nuestras conversaciones con los representantes del personal sobre esta cuestión.

156. No obstante, si bien algunos tribunales administrativos internacionales, como el Tribunal Administrativo de la OIT, pueden ordenar el cumplimiento específico²⁶ y aunque muchos interesados siguen abogando por que los Tribunales tengan esa facultad, la Asamblea General, por motivos de política, ha decidido reiteradamente, desde el establecimiento del antiguo Tribunal Administrativo, que el cumplimiento específico no era aceptable en los ámbitos de los nombramientos, los ascensos o las rescisiones de los nombramientos. Por consiguiente, el Consejo de Justicia Interna considera que las actuales disposiciones del estatuto que permiten a los Tribunales conceder una indemnización de más de dos años en lugar del cumplimiento específico en casos graves son aceptables²⁷.

2. Prórroga supervisada judicialmente del plazo para recurrir a fin de permitir la resolución de una controversia

157. El Panel de Evaluación Provisional Independiente reconoció que los estrictos plazos para que la Dependencia de Evaluación Interna emitiera una decisión en ocasiones podían obstaculizar los esfuerzos para resolver una controversia, aunque también opinó que si se aportaba una mayor flexibilidad se podría “alentar la laxitud en el cumplimiento de los requisitos del sistema en cuanto a los plazos y los retrasos podrían llegar a institucionalizarse” (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 305).

158. El Consejo de Justicia Interna estima que, dada la alta consideración que en la mayoría de los interesados inspiran los constantes esfuerzos de la Dependencia de Evaluación Interna para resolver los casos, a menudo junto con la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, y si una prórroga del plazo no solo pudiera ser objeto del acuerdo entre las partes, sino también contar con el consentimiento del magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo, es poco probable que esta flexibilidad en determinados casos pueda ser utilizada fácilmente de mala fe por cualquiera de las partes para retrasar la resolución judicial de una controversia.

159. El Consejo recomienda que si ambas partes desean intentar resolver la controversia y solicitan al Tribunal Contencioso-Administrativo que amplíe el plazo que tienen para presentar recurso, el Tribunal debería tener facultades para conceder esa prórroga.

G. Remisiones para la exigencia de responsabilidades

1. Introducción

160. El artículo 10.8 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo establece que el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá remitir las causas

²⁶ El artículo VIII del estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT dispone lo siguiente: “En los casos previstos en el artículo II, si el Tribunal reconoce que la demanda está bien fundada, ordenará que se anule la decisión impugnada o que se ejecute la obligación que se invoca. Si la anulación o la ejecución no fuere posible [o conveniente], el Tribunal otorgará al demandante una indemnización por los perjuicios que haya sufrido”.

²⁷ El artículo 10.5 b) del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo establece lo siguiente: “El pago de una indemnización, que generalmente no excederá de la cantidad equivalente a dos años de sueldo básico neto del demandante. No obstante, el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá, mediante decisión fundada, ordenar el pago de una indemnización de cuantía mayor en casos excepcionales”. El tenor del artículo 9.1 b) del estatuto del Tribunal de Apelaciones es similar.

pertinentes al Secretario General de las Naciones Unidas o a los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas administrados separadamente a fin de que puedan tomar medidas para exigir las responsabilidades que procedan. El tenor del artículo 9.5 del estatuto del Tribunal de Apelaciones es similar.

161. El Consejo de Justicia Interna considera que conviene recordar que la Asamblea General se ha interesado de forma constante por la rendición de cuentas y que los objetivos establecidos por la Asamblea General ayudarán a examinar la cuestión de las remisiones por parte de los Tribunales para la exigencia de responsabilidades. Por ejemplo, en su resolución 68/264, la Asamblea General puso de relieve la importancia de la rendición de cuentas real y efectiva a todos los niveles, incluida la responsabilidad penal (párrs. 22 y 26) y solicitó al Secretario General que adoptara todas las medidas necesarias para exigir responsabilidades al personal, en particular al personal directivo superior, por sus actos (párr. 27).

162. En consecuencia, el Consejo considera que las remisiones de los Tribunales para la exigencia de responsabilidades son, ante todo, un mecanismo que reconoce la autoridad del Secretario General y su obligación de hacer que el personal rinda cuentas y el sistema de remisión es simplemente un instrumento más para ayudar al Secretario General a que, en la práctica, vele por que los funcionarios, incluidos los directivos, respondan de sus acciones o de su inacción. La verdadera cuestión que se plantea es si el sistema de remisión para la exigencia de responsabilidades que se contempla en los estatutos de los Tribunales requiere una modificación para cumplir el objetivo de la Asamblea General de asegurar la rendición de cuentas tanto de los directivos como de los funcionarios.

163. Habida cuenta de los repetidos llamamientos de la Asamblea General para establecer sistemas efectivos de rendición de cuentas, el Consejo de Justicia Interna apoya la recomendación formulada por el Panel de Evaluación Provisional Independiente en el sentido de que se podría facilitar la evaluación en profundidad de la cuestión de las remisiones para la exigencia de responsabilidades mediante una reunión de los interesados bajo los auspicios del Consejo (véase A/71/62/Rev.1, párr. 282).

2. Proyecto de orden del día de la reunión para estudiar las remisiones para la exigencia de responsabilidades

Información general

164. Desde la puesta en marcha del nuevo sistema de administración de justicia en 2009 hasta comienzos de 2016 hubo 21 remisiones para la exigencia de responsabilidades, a saber, 20 del Tribunal Contencioso-Administrativo y 1 del Tribunal de Apelaciones²⁸. El Consejo de Justicia Interna observa que de las 20 causas remitidas por el Tribunal Contencioso-Administrativo, 10 sentencias fueron revocadas por el Tribunal de Apelaciones; de ellas, 6 sentencias anularon

²⁸ UNDT/2010/030 (*Abboud*), UNDT/2011/058 (*Kozlov/Romadanov*), UNDT/2012/068 (*Pirnea*), UNDT/2012/089 (*Konate*), UNDT/2012/114 (*Applicant*), UNDT/2012/200 (*Finniss*), UNDT/2013/024 (*Igbideon*), UNDT/2013/032 (*Tadonki*), UNDT/2013/062 (*Hersh*), UNDT/2013/084 (*Hunt-Matthes*), UNDT/2013/094 (*Bali*), UNDT/2013/101 (*Ngokeng*), 2013-UNAT-310 (*Nasrallah*), UNDT/2014/020 (*Munir*), UNDT/2014/034 (*Assale*), UNDT/2014/051 (*Nartey*), UNDT/2014/92 (*Birya*), UNDT/2014/102 (*Flaetgen*), UNDT/2015/020 (*Roberts*) y UNDT/2015/048 (*Maiga*); y orden núm. 243 (NBI/2015) y Corr.1 [Suspensión de la ejecución] (*Kelapile*).

explícitamente las remisiones²⁹ y 4 sentencias anulaban las remisiones sin abordarlas explícitamente³⁰.

165. Parece que de este elevado porcentaje de remisiones para la exigencia de responsabilidades anuladas por el Tribunal de Apelaciones se desprendería que es oportuno considerar la posibilidad de reformar el sistema. Como mínimo, se deben establecer procedimientos para proteger la identidad de esas personas objeto de remisión, ya que incluso cuando una sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo es anulada o el Secretario General decide que no hay fundamento para la rendición de cuentas, la sentencia inicial del Tribunal Contencioso-Administrativo sigue en los registros y su contenido puede ser consultado, no solo mediante el uso del buscador de la Oficina de Administración de Justicia de las sentencias del Tribunal, sino también mediante la utilización de buscadores generales de Internet.

Proyecto de orden del día de la reunión de partes interesadas

166. El Consejo de Justicia Interna espera que su panel sucesor tenga el honor de presidir una reunión de interesados para examinar la cuestión de las remisiones para la exigencia de responsabilidades. En esa reunión no participarían los magistrados, habida cuenta de su situación judicial independiente, pero, si las hay, sus opiniones sobre esta cuestión incorporadas a sus observaciones que se adjuntan al presente informe serían difundidas por el Consejo entre los interesados que participen en la reunión.

167. A fin de facilitar el examen por parte de los interesados y permitir que el orden del día sea revisado para tener en cuenta cualquier solicitud o comentario de la Asamblea General, el Consejo sugiere que en el proyecto de orden del día de dicha reunión se incluya el examen de las siguientes cuestiones:

a) Dado el elevado porcentaje de remisiones para la exigencia de responsabilidades que son revocadas (alrededor del 50%), si el mecanismo es útil y debería mantenerse;

b) Si se ha de eliminar la función de remisión, qué tipo de mecanismo, en su caso, debería establecerse para abordar las cuestiones graves que detecte un Tribunal durante el examen de una causa que aparentemente justifiquen la atención del Secretario General;

c) Qué cambios son necesarios para hacer que las remisiones para la exigencia de responsabilidades se conviertan en un instrumento eficaz a fin de que el Secretario General se asegure de que los funcionarios rindan cuentas de sus acciones o de su inacción;

d) Si en el estatuto de cada Tribunal debería desarrollarse el alcance preciso de las remisiones para la exigencia de responsabilidades (por ejemplo, solo se puede efectuar una remisión si se demuestra que ha habido una falta de conducta; también puede hacerse una remisión si un funcionario realiza una serie de actos que, a pesar

²⁹ 2013 UNAT 311, (*Pirnea*), párrs. 43 y 44; 2014-UNAT-410, (*Igbinedeon*), párrs. 38 a 40; 2015-UNAT-522, (*Munir*), párrs. 43 a 47; 2015-UNAT-534, (*Assale*), párrs. 43 a 45; 2015-UNAT-544 (*Nartey*), párrs. 65 a 69; y 2015-UNAT-562 (*Birya*), párrs. 50 a 53.

³⁰ 2012-UNAT-228, (*Kozlov/Romadanov*), párr. 27; 2014-UNAT-443, (*Hunt-Matthes*), párr. 50; 2014-UNAT-450, (*Bali*), párrs. 30 y 32; y 2014-UNAT-460, (*Ngokeng*), párr. 40.

de que no supongan faltas de conducta, muestran un comportamiento incoherente o errático; asimismo, puede efectuarse una remisión si en la causa se demuestra que existe un problema sistémico creado por las normas aplicables);

e) Si debería modificarse el estatuto del Tribunal de Apelaciones para exigir que toda remisión del Tribunal Contencioso-Administrativo en una sentencia recurrida sea examinada específicamente en la sentencia del Tribunal de Apelaciones;

f) Qué procedimientos, en su caso, deberían establecerse para garantizar que una persona, oficina o entidad que sea objeto de una remisión tenga el derecho efectivo al procedimiento reglamentario antes de la finalización de esa remisión;

g) Qué procedimientos, en su caso, deberían establecerse para proteger la identidad de las personas remitidas al Secretario General para la exigencia de responsabilidades;

h) Si la remisión de personal para la exigencia de responsabilidades debería incluir los casos de desacato, presentación de pruebas falsas, falta de tramitación de los procesos judiciales, que se deberían sustanciar sin discriminación ni parcialidad, y falta de revelación a los Tribunales de hechos que les permitirían llegar a una decisión justa y equitativa en las causas que se han incoado ante ellos;

i) Si las causas relativas a la conducta inapropiada de los letrados deberían tratarse únicamente de conformidad con el Código de Conducta para los Representantes Letrados;

j) Las medidas que, en su caso, se deben adoptar para corregir una versión en línea de una sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo si una remisión que figura en ella es anulada por el Tribunal de Apelaciones o el Secretario General decide que el caso no requiere ninguna acción para la rendición de cuentas;

k) Si las remisiones para la exigencia de responsabilidades deberían efectuarse solo en las sentencias sobre el fondo de la cuestión;

l) El tipo de mecanismo que, en su caso, se debería establecer para informar al Tribunal, al funcionario parte y a la Asamblea General de los resultados de las remisiones;

m) Qué nivel de prueba (por ejemplo, a juzgar por las probabilidades en función de pruebas claras y convincentes) deberían alcanzar los hechos que constituyen el fundamento de una remisión para exigir responsabilidades antes de que se pueda efectuar dicha remisión;

n) Cuál es el valor probatorio, en su caso, de los hechos constatados por el Tribunal Contencioso-Administrativo como base de su remisión para la exigencia de responsabilidades en las investigaciones ulteriores del Secretario General;

o) Cuáles deberían ser las recomendaciones finales del Consejo de Justicia Interna a la Asamblea General sobre estas cuestiones.

H. Investigaciones y represalias

1. Investigaciones

168. El Panel de Evaluación Provisional Independiente celebró que el tema de las investigaciones estuviera siendo revisado por el Secretario General (véase [A/71/61/Rev.1](#), párrs. 396 y 397).

169. Se informó al Consejo de Justicia Interna de que el Comité del Personal y la Administración había realizado progresos significativos en una instrucción que versaba sobre las investigaciones y las cuestiones disciplinarias, el fortalecimiento de las normas de la investigación y la garantía del procedimiento reglamentario para los investigados y ha ultimado su recomendación sobre esta cuestión al Secretario General en su reunión de abril. El Consejo se siente complacido por los progresos realizados por el Comité y las mejoras que supondrán para el sistema de justicia.

2. Represalias

170. El Panel de Evaluación Provisional Independiente opinó que, si bien todos los funcionarios de las Naciones Unidas tenían la obligación de denunciar cualquier falta de conducta u otro incumplimiento de las reglas y reglamentos de la Organización y en la sección 1.3 de su boletín [ST/SGB/2005/21](#) el Secretario General condenó las represalias por considerarlas un incumplimiento de la obligación fundamental de todos los funcionarios de demostrar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad y de desempeñar sus funciones y regular su conducta teniendo en cuenta solamente el interés superior de la Organización, la protección otorgada a quienes cumplían esas normas tenía graves deficiencias (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 244). En particular, el Panel señaló que las decisiones de la Oficina de Ética en las que se determinaba que no había habido represalias *prima facie* tenían consecuencias jurídicas directas sobre los derechos del funcionario que presentaba la denuncia, si bien el Tribunal de Apelaciones ha anulado recientemente la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo en la causa *Wasserstrom* (2014-UNAT-457) al considerar que la Oficina de Ética se limitaba a formular recomendaciones a la Administración y esas recomendaciones no eran decisiones administrativas sujetas a control judicial (véase [A/71/61/Rev.1](#), párr. 245).

171. El Panel de Evaluación Provisional Independiente llegó a la conclusión de que el sistema no ofrecía protección alguna contra las represalias por motivos distintos de la denuncia de faltas de conducta. No existía ninguna disposición jurídica ni ningún procedimiento establecido, por ejemplo, para proteger a un funcionario de represalias por comparecer como testigo en una causa ante el Tribunal Contencioso-Administrativo en apoyo de una demanda contra la Administración, o por la interposición de un recurso. El Panel consideró que esas deficiencias suponían graves limitaciones para el sistema de protección en lo relativo a las salvaguardias contra las represalias y la protección de los derechos individuales. El miedo a las represalias entre los funcionarios era real y podía considerarse un factor con graves consecuencias para el acceso a la justicia (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 246).

172. El Consejo de Justicia Interna observa que la regla 1.2 g) del Reglamento del Personal prohíbe explícitamente las represalias y los intentos de represalias. Sin embargo, el verdadero problema es que resulta casi imposible establecer que una decisión discrecional concreta, como no recomendar para un ascenso o no dar una buena calificación del desempeño, ha estado indebidamente motivada. Normalmente

esto solo puede determinarse mediante una larga lista de decisiones a lo largo del tiempo, pero, con arreglo a las normas actualmente vigentes, cada decisión administrativa debe ser recurrida dentro de unos plazos muy estrictos. De ello se desprende que un elemento fundamental de todo sistema efectivo de rendición de cuentas es el acceso a una protección efectiva de quienes denuncian no solo delitos de “interés público”, como los fraudes graves y el acoso y abuso sexual, sino también a quienes revelan o denuncian irregularidades en la gestión o conductas inadecuadas de sus colegas. Si los funcionarios tienen miedo de pronunciarse, quienes realizan conductas irregulares rara vez deberán rendir cuentas. La protección a los denunciantes de irregularidades y a quienes declaran como testigos no puede limitarse o restringirse estrictamente si queremos cumplir los objetivos en materia de rendición de cuentas establecidos por la Asamblea General.

173. Por consiguiente, el Consejo de Justicia Interna hace suya la recomendación formulada por el Panel de Evaluación Provisional Independiente en el sentido de que la Organización debería establecer disposiciones jurídicas y los procedimientos correspondientes para proteger a los funcionarios contra represalias por comparecer como testigos o interponer un recurso (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 413, recomendación 24).

IV. Tribunales

A. Observación general

174. Las opiniones de ambos Tribunales figuran como anexos del presente informe, de conformidad con lo solicitado en el párrafo 42 de la resolución [70/112](#) de la Asamblea General. Esas opiniones se presentan a la Asamblea exactamente como se recibieron.

B. Elegibilidad de los magistrados *ad litem* en ejercicio y procedimiento de selección en caso de que la Asamblea General sustituya los tres puestos de magistrado *ad litem* en el Tribunal Contencioso-Administrativo por puestos permanentes

175. En caso de que la Asamblea General acepte la recomendación del Panel de Evaluación Provisional Independiente, a la que se suma el Consejo de Justicia Interna, de reemplazar los tres puestos de magistrado *ad litem* en el Tribunal Contencioso-Administrativo por tres puestos permanentes (véase [A/71/62/Rev.1](#), párr. 367), se plantearían dos cuestiones técnicas en relación con la elección de los magistrados. La primera se refiere a la elegibilidad de los actuales magistrados *ad litem* y la segunda al procedimiento de selección. Estas cuestiones se analizan a continuación.

Elegibilidad de los magistrados *ad litem* en ejercicio

176. El Consejo de Justicia Interna examinó en detalle la elegibilidad de los actuales magistrados *ad litem* para los puestos permanentes cuando formuló sus recomendaciones para las vacantes que se producirían en ambos Tribunales a partir

del 1 de julio de 2016 (véase [A/70/190](#), párrs. 33 a 35). El Consejo recomendó que un magistrado *ad litem* pudiera ser tenido en cuenta para un nombramiento en régimen de dedicación exclusiva si su período total de servicio como magistrado fuera inferior a diez años, que es el límite previsto en los estatutos si un candidato es nombrado para desempeñar las funciones de magistrado por el tiempo restante del mandato de siete años de otro magistrado que haya dejado el cargo antes de que expirara su mandato de siete años (véase el art. 4.5 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y el art. 3.5 del estatuto del Tribunal de Apelaciones).

Procedimiento de selección

177. La cuestión aquí consiste en determinar si debe realizarse un proceso completo de selección para que el Consejo de Justicia Interna presente candidatos a la Asamblea General para la elección de los tres puestos permanentes, o si los candidatos pueden ser seleccionados de entre los magistrados *ad litem* elegibles y de la lista de candidatos cualificados elaborada en el marco del anterior proceso de selección realizado en 2015 por la actual configuración del Consejo.

178. El mandato de la configuración actual del Consejo de Justicia Interna, que estableció la lista de candidatos cualificados, termina el 12 de noviembre de 2016. El problema se plantea porque la tercera configuración del Consejo, que llevará a cabo el proceso de selección, no participó en el proceso que dio lugar a la elaboración de la lista de candidatos.

179. Para un proceso completo de selección se necesitarían prácticamente seis meses, habida cuenta de los plazos necesarios para la publicidad de los puestos, la presentación de solicitudes, el examen de las solicitudes y la elaboración de una lista de candidatos preseleccionados para los exámenes escritos y las entrevistas, la presentación del informe del Consejo de Justicia Interna a la Asamblea General y el examen de ese informe y la elección por la Asamblea General. Ello exigiría que la Asamblea prorrogara el mandato de los magistrados *ad litem* en ejercicio al menos seis meses, hasta el 1 de julio de 2017.

180. La selección a partir de la lista de candidatos existente³¹ sería mucho más rápida y la nueva configuración del Consejo de Justicia Interna tal vez podría terminar el proceso pocos meses después de que la Asamblea General decidiera sustituir los puestos de magistrado *ad litem* por puestos permanentes. La Asamblea General podría entonces celebrar una elección en la continuación del período de sesiones, en la primavera de 2017. La actual configuración del Consejo considera que, si la Asamblea acepta las recomendaciones en materia de elegibilidad establecidas por el Consejo en el presente informe (véase el párr. 176), la nueva configuración del Consejo tendrá suficientes candidatos en su lista para presentar dos candidatos cualificados para cada puesto permanente vacante.

181. Cualquiera que sea el procedimiento de selección que se adopte, habrá algunos retrasos, ya que el Consejo de Justicia Interna entiende que la elección deberá abordarse en el marco de un tema diferente del programa después de que la

³¹ La lista está integrada por candidatos que fueron recomendados por el Consejo de Justicia Interna, pero que no fueron nombrados por la Asamblea General, y por otras personas que, aunque no figuraban entre los candidatos recomendados, fueron consideradas por el Consejo como capaces de desempeñar plenamente las funciones de magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo.

Asamblea General adopte una decisión sobre la conveniencia o no de crear tres nuevos puestos permanentes en lugar de los puestos *ad litem*. Sin embargo, cuando la Asamblea examine el presente informe ya se habrá establecido la nueva configuración del Consejo (que se encargará del proceso de selección), razón por la cual el Consejo recomienda que la Comisión competente consulte a la presidencia de la nueva configuración antes de formular sus recomendaciones sobre esta cuestión a la Asamblea General.

V. Oficina de Administración de Justicia

182. El Consejo de Justicia Interna observa, como hizo en sus informes anteriores, la importancia de la labor de la Oficina de Administración de Justicia, que es una oficina independiente responsable de la coordinación general del sistema formal de administración de justicia y de contribuir a que este funcione con imparcialidad, transparencia y eficiencia. A este respecto, la Oficina presta apoyo sustantivo, técnico y administrativo al Tribunal Contencioso-Administrativo y al Tribunal de Apelaciones por conducto de sus Secretarías; presta asistencia a los funcionarios y sus representantes en la presentación de reclamaciones y apelaciones por conducto de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal; y presta asistencia, según proceda, al Consejo de Justicia Interna³².

183. El Consejo de Justicia Interna agradece a la Oficina de Administración de Justicia y, en particular, a la Oficina del Director Ejecutivo la valiosa y amplia asistencia prestada antes y durante su período de sesiones.

(Firmado) Ian **Binnie**

(Firmado) Carmen **Artigas**

(Firmado) Sinha **Basnayake**

(Firmado) Anthony J. **Miller**

(Firmado) Victoria **Phillips**

³² [ST/SGB/2010/3](#), de 7 de abril de 2010, secc. 2.1.

Anexo I

Resumen de las recomendaciones del Consejo de Justicia Interna

1. El Consejo de Justicia Interna apoya la recomendación del Panel de Evaluación Provisional Independiente de que el mandato del Consejo establezca expresamente que los “representantes” designados por las asociaciones del personal y la Administración para formar parte del Consejo no son defensores de quienes los proponen, sino simplemente personas en las que las asociaciones del personal y la Administración confían para cumplir las funciones independientes del Consejo (véanse los párrs. 28 a 30 *supra*).
2. El Consejo apoya la recomendación del Panel de Evaluación Provisional Independiente de que los magistrados presenten sus observaciones directamente a la Asamblea General, en el entendimiento de que, a fin de respetar el principio de independencia judicial, las interacciones con cualquier Comisión de la Asamblea no podrían referirse a causas concretas (párrs. 64 y 65 *supra*).
3. El Consejo recomienda que se modifiquen las cualificaciones de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo previstas en el estatuto a fin de reflejar los cambios introducidos en el estatuto del Tribunal de Apelaciones por la Asamblea General en su resolución 69/203 (párr. 68 *supra*).
4. Debe recabarse la asistencia de los Estados Miembros para que alienten a los jueces nacionales cualificados a presentar su candidatura a las vacantes en ambos Tribunales, y para que alienten especialmente a los sistemas judiciales nacionales a conceder licencias de siete años para prestar servicios en el Tribunal Contencioso-Administrativo y licencias de tres semanas como mínimo tres veces al año para prestar servicios en el Tribunal de Apelaciones (párr. 72 *supra*). También debe recabarse asistencia para aumentar el número de candidatos a puestos judiciales que presuponen la capacidad de llevar a cabo actuaciones en francés (párr. 74 *supra*).
5. El Consejo de Justicia Interna recomienda que se revise el actual modelo de remuneración de los magistrados del Tribunal de Apelaciones y se adopte un modelo que remunere a los magistrados por la labor realizada entre los periodos de sesiones oficiales del Tribunal (párrs. 80 y 81 *supra*).
6. El Consejo recomienda que los magistrados consideren la posibilidad de adoptar medidas de reunión de datos para que todos los magistrados puedan determinar con facilidad si se está cumpliendo el objetivo en materia de resolución de causas establecido por la Asamblea General en el Código de Conducta de los Magistrados (párr. 84 *supra*).
7. El Consejo propone que los Tribunales consideren la posibilidad de modificar el mandato anual de sus Presidentes para que abarque el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre (en lugar del 1 de julio al 30 de junio, fecha esta muy próxima al vencimiento del plazo habitual para presentar las comunicaciones anuales de los Tribunales a la Asamblea General), prorrogando para ello el mandato actual de los Presidentes a 18 meses, a saber, del 1 de julio de 2017 al 31 de diciembre de 2018, y volviendo luego a una presidencia anual (párr. 87 *supra*).
8. El Consejo apoya que se mantengan los dos magistrados en régimen de media dedicación del Tribunal Contencioso-Administrativo, que prestan una asistencia

fundamental a los magistrados permanentes y *ad litem* para gestionar la carga de trabajo, que varía a lo largo del tiempo y entre las distintas ubicaciones del Tribunal Contencioso-Administrativo (párr. 88 *supra*).

9. El Consejo apoya que se ofrezca formación práctica a los nuevos magistrados sobre las Naciones Unidas, su organización y normas, y observa que ya se han puesto en marcha varias iniciativas de capacitación al respecto (párr. 92 *supra*).

10. El Consejo recomienda que la Asamblea General solicite al Secretario General que examine, de manera gradual, grupos concretos de publicaciones administrativas y elabore un plan para consolidarlas, asegurar su coherencia interna y velar por que respeten las normas superiores, y que ponga en marcha un sistema que permita mantener esa coherencia (párrs. 109 a 116 *supra*).

11. El Consejo apoya la recomendación del Panel de Evaluación Provisional Independiente en el sentido de que, si la Dependencia de Evaluación Interna decide confirmar una decisión de la Administración tras examinar una solicitud de revisión de una decisión administrativa presentada por un funcionario, deba facilitar todos los documentos pertinentes en que se haya basado para adoptar esa decisión (párr. 118 *supra*).

12. El Consejo sugiere que en los reglamentos de los Tribunales se incluya una definición de “documentos”, se exija a las partes que presenten (junto con su demanda o contestación a la demanda) una lista de los documentos pertinentes que obran en su poder, se indique qué documentos están protegidos y se establezcan las consecuencias de la negativa a revelar o presentar un documento pertinente (párrs. 125 a 127 *supra*).

13. El Consejo propone tres opciones de sistema de recurso para el personal que no es de plantilla, que se adaptan mejor que el modelo actual a las necesidades del personal de las operaciones sobre el terreno y con menor remuneración, y recomienda que cualquier sistema que se adopte se ponga en marcha con carácter experimental y estrictamente prospectivo (párrs. 149 a 153 *supra*).

14. El Consejo recomienda que, si ambas partes están de acuerdo, se faculte a un magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo a ampliar el plazo para la presentación de un recurso a fin de que las partes puedan seguir intentando resolver su controversia (párrs. 158 y 159 *supra*).

15. El Consejo desearía presidir una reunión de interesados para examinar la cuestión de las remisiones para la exigencia de responsabilidades y sugiere un proyecto de orden del día para dicha reunión (párrs. 166 y 167 *supra*).

16. El Consejo apoya la recomendación del Panel de Evaluación Provisional Independiente de que se establezcan procedimientos efectivos para proteger a los funcionarios contra represalias (párrs. 172 y 173 *supra*).

17. El Consejo recomienda que un magistrado *ad litem* en ejercicio sea elegible para un puesto permanente si su período total de servicio es inferior a diez años al término del mandato de siete años para el que pueda ser nombrado, en consonancia con el límite impuesto a los magistrados que desempeñan el cargo por el tiempo restante del mandato de otro magistrado que deja vacante su puesto antes de que haya expirado su mandato (párr. 176 *supra*).

18. El Consejo de Justicia Interna recomienda que la Comisión competente consulte a la presidencia de la nueva configuración del Consejo acerca de si debe realizarse un proceso completo de selección o si la lista actual de candidatos preseleccionados, elaborada por la segunda configuración del Consejo, es suficiente para que la nueva configuración recomiende dos candidatos por puesto a la Asamblea General, en caso de que esta decida sustituir los tres puestos de magistrado *ad litem* en el Tribunal Contencioso-Administrativo por tres puestos permanentes (párr. 181 *supra*).

Anexo II

Breve lista descriptiva de los principales documentos relativos al examen por la Asamblea General del acceso a un recurso efectivo por el personal que no es de plantilla

La cuestión del personal que no es de plantilla en el contexto del sistema de administración de justicia se ha venido examinando desde el informe del Grupo de Reforma hasta la actualidad.

El párrafo 7 de la resolución [63/253](#) establece que los pasantes, el personal de tipo II proporcionado gratuitamente y los voluntarios (que no sean los Voluntarios de las Naciones Unidas) tendrán la posibilidad de solicitar la evaluación interna que corresponda, pero no tendrán acceso a los Tribunales.

En los párrafos 8 y 9 de su resolución [64/233](#), la Asamblea General solicitó al Secretario General que describiera los recursos disponibles para el personal que no era de plantilla y presentara opciones para poner a disposición de ese personal un procedimiento simplificado de arbitraje u otros recursos simplificados. Esa información se facilitó en los párrafos 165 a 191 y el anexo IV del documento [A/65/373](#), donde se describieron los contratos y disposiciones relativos a las distintas categorías de personal que no es de plantilla.

En el párrafo 55 de su resolución [65/251](#), la Asamblea General solicitó al Secretario General que facilitara más información sobre los recursos de que disponían las diferentes categorías de personal que no era de plantilla. Esa información se facilitó en el párrafo 190 y el anexo II del documento [A/66/275](#), donde se describe una propuesta de procedimiento de arbitraje acelerado para los consultores y contratistas particulares.

En los párrafos 38 a 40 de su resolución [66/237](#), la Asamblea solicitó al Secretario General, entre otras cosas, que presentara una propuesta para poner en práctica procedimientos de arbitraje acelerados para los consultores y contratistas particulares; que presentara un informe sobre el acceso al sistema de administración de justicia de las diferentes categorías de personal que no era de plantilla y no estaba incluido en la propuesta de procedimientos de arbitraje acelerados; y que incluyera en su informe información sobre las medidas que deberían adoptarse en relación con los aspectos formal e informal del sistema de administración de justicia para prestar asistencia a ese personal que no era de plantilla en la resolución de las controversias que pudieran surgir. Se dio respuesta a estas solicitudes en los párrafos 182 a 186 y los anexos IV, V y VI del documento [A/67/265](#).

En los párrafos 50 a 52 de su resolución [67/241](#), la Asamblea General señaló la importancia de que el personal de todas las categorías tuviera acceso a mecanismos de recurso, tomó nota de la propuesta de procedimientos de arbitraje acelerado y decidió seguir ocupándose de la cuestión, al tiempo que solicitó al Secretario General que siguiera facilitando información pertinente y proporcionara información también sobre las medidas existentes para institucionalizar buenas prácticas de gestión destinadas a evitar o mitigar las controversias en que fueran partes las distintas categorías de personal que no fuera de plantilla.

El Secretario General ha presentado desde entonces esa información en sus informes anuales sobre la administración de justicia.

Anexo III

Organización del período de sesiones

El Consejo de Justicia Interna celebró conferencias telefónicas los días 8 de enero, 12 de febrero y 10 de marzo de 2016 para examinar su programa de trabajo y planificar su período de sesiones anual de 2016. Gran parte de la labor preparatoria y la preparación del informe del Consejo se realizó por correo electrónico.

El Consejo llegó a Nairobi el 10 de abril de 2016 y se reunió en ese lugar de destino los días 11 y 12 de abril de 2016, y llegó a Ginebra el 13 de abril y se reunió en ese lugar de destino del 14 al 16 de abril. El Consejo se reunió con los interesados en esos lugares de destino y con los que pudieron ser contactados por videoconferencia o por teléfono, en particular con: el Presidente y los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en Nairobi y varios magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en Ginebra y Nueva York; la Presidenta del Tribunal de Apelaciones; la Directora Ejecutiva de la Oficina de Administración de Justicia; el Secretario Principal y los Secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones; el Director de Administración de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi; el Oficial Encargado y representantes de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal en Nairobi, Ginebra y Nueva York; representantes de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, el Consejo de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, el Mecanismo para los Tribunales Penales Internacionales y representantes sobre el terreno; un letrado en representación de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi; un letrado en representación de los fondos y programas en Nairobi y en Ginebra; el Director de la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión; el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; el Director de Administración y el Oficial Encargado de la Dependencia de Evaluación Interna; la Subsecretaria General de Gestión de Recursos Humanos; la Jefa del Servicio de Gestión de Recursos Humanos en Ginebra; representantes de su Oficina, incluida la Sección de Derecho Administrativo; y la Directora de la División de Asuntos Jurídicos Generales de la Oficina de Asuntos Jurídicos.

Anexo IV

Memorando del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas

Observaciones del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas

Sinopsis

1. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas es el árbitro final del sistema de administración de justicia para los funcionarios de las Naciones Unidas, el Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, la Organización de Aviación Civil Internacional y varios otros organismos y entidades internacionales.
2. El Tribunal de Apelaciones, que es de carácter itinerante, se pronuncia sobre los recursos de apelación tres veces al año (primavera, verano y otoño) en tres períodos de sesiones de dos semanas de duración cada uno. El Tribunal de Apelaciones está integrado por siete magistrados de diferentes nacionalidades y sistemas jurídicos. La labor del Tribunal consiste en resolver las apelaciones interpuestas contra las sentencias dictadas por los tribunales inferiores y las decisiones adoptadas por los jefes de los organismos y entidades internacionales que han aceptado la jurisdicción del Tribunal de Apelaciones, así como examinar y resolver las peticiones interlocutorias presentadas por las partes. En cada período de sesiones, los magistrados del Tribunal de Apelaciones tienen que deliberar sobre los asuntos, redactar sentencias y emitir las órdenes pertinentes.
3. Como se muestra en el gráfico I que figura a continuación, al 31 de mayo de 2016 el Tribunal de Apelaciones había recibido 942 apelaciones y había resuelto 862 de ellas. Además, durante ese mismo período se presentaron y resolvieron 322 peticiones interlocutorias. Las estadísticas que figuran en el gráfico II muestran el gran volumen de apelaciones recibidas y la elevada tasa de resolución desde la creación del Tribunal en 2009. Es importante señalar que, en los casos en que las apelaciones son de naturaleza similar, el Tribunal acumula las causas y las resuelve en una única sentencia, incluso si se refieren a funcionarios diferentes.

Gráfico I
Número de apelaciones y peticiones interlocutorias recibidas
por el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas entre
el 1 de julio de 2009 y el 31 de mayo de 2016

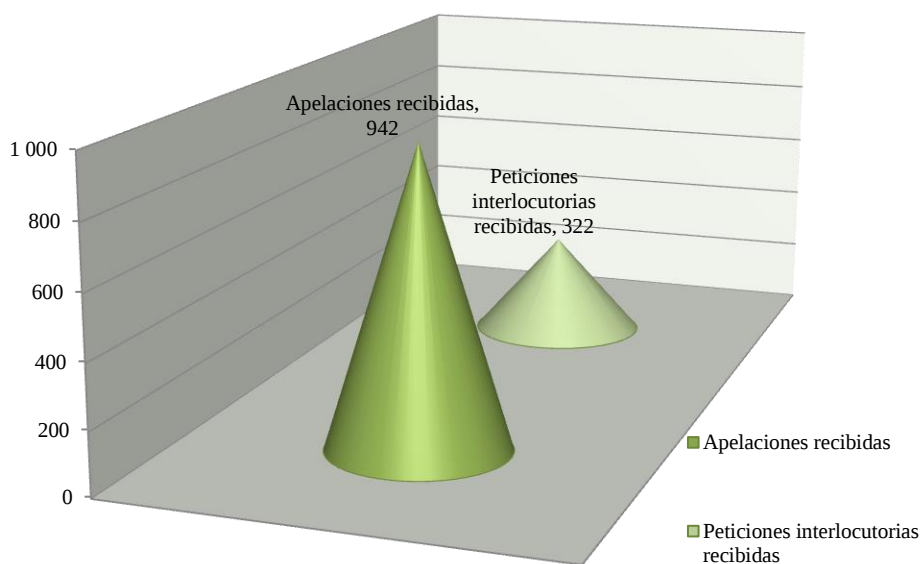
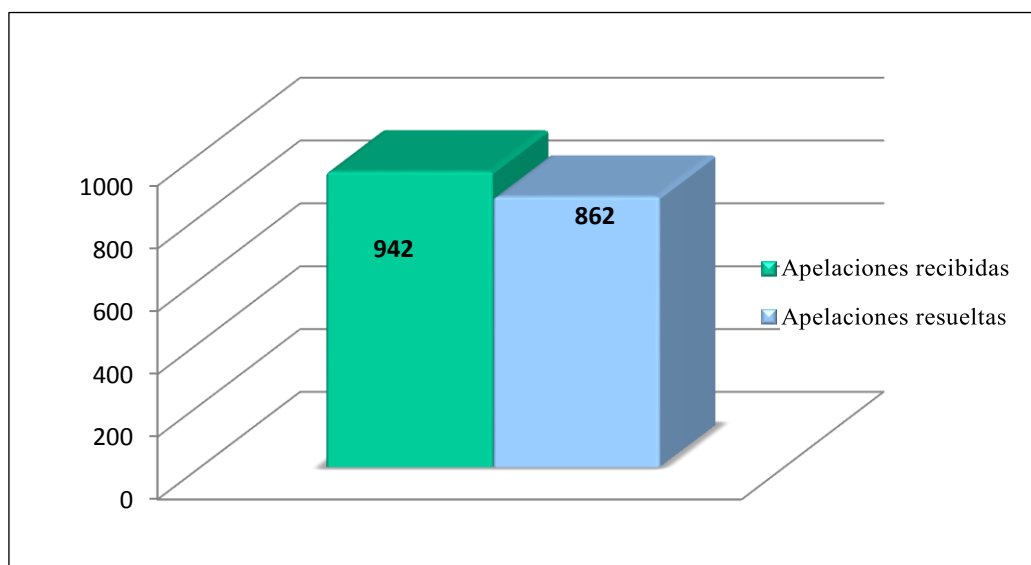


Gráfico II
Número de apelaciones recibidas y resueltas entre el 1 de julio de 2009
y el 31 de mayo de 2016



Desafíos

1. Dotación de personal de la Secretaría

4. El personal de la Secretaría desempeña diversas funciones de secretaría y funciones de oficial jurídico. Participa en la labor preparatoria previa a las sesiones del Tribunal y también en la labor del Tribunal durante y después de cada sesión. El personal de la Secretaría hace todos los arreglos para cada período de sesiones del Tribunal, incluida la redacción de notas informativas para los magistrados. En estas notas informativas se examinan y compilan los hechos pertinentes, las alegaciones de las partes, las cuestiones jurídicas, la jurisprudencia y las publicaciones administrativas relacionadas con la apelación en cuestión. El personal asiste a las deliberaciones de las salas de magistrados, presta apoyo jurídico y administrativo en relación con las audiencias orales y prepara y presta asistencia en las sesiones plenarias. También se encarga de la revisión editorial de todas las sentencias y de su finalización y publicación, así como de gestionar los asuntos cotidianos del Tribunal de Apelaciones bajo la dirección del Presidente.

5. A fin de lograr y mantener un sistema eficiente y eficaz de administración de justicia en las Naciones Unidas, es imprescindible que los recursos humanos de la Secretaría del Tribunal sean suficientes. En la actualidad, el personal de la Secretaría está integrado por un Secretario, dos oficiales jurídicos y dos auxiliares. Este personal es insuficiente para desempeñar debidamente las múltiples tareas y funciones del Tribunal. Por tanto, es importante que se considere activamente la posibilidad de aumentar la capacidad del personal de la Secretaría del Tribunal. A tal fin, se insta y recomienda encarecidamente que se proporcione al Tribunal dos funcionarios adicionales, a saber, un oficial jurídico y un auxiliar. Con ello se lograría un funcionamiento más eficiente y productivo del Tribunal y un sistema más eficaz de administración de justicia.

2. Peticiones interlocutorias

6. El Tribunal de Apelaciones recibe las peticiones presentadas por las partes y se pronuncia sobre todas ellas. Si bien muchas de esas peticiones se presentan cuando el Tribunal de Apelaciones no está sesionando, a menudo deben ser atendidas de manera urgente y resueltas sin demora.

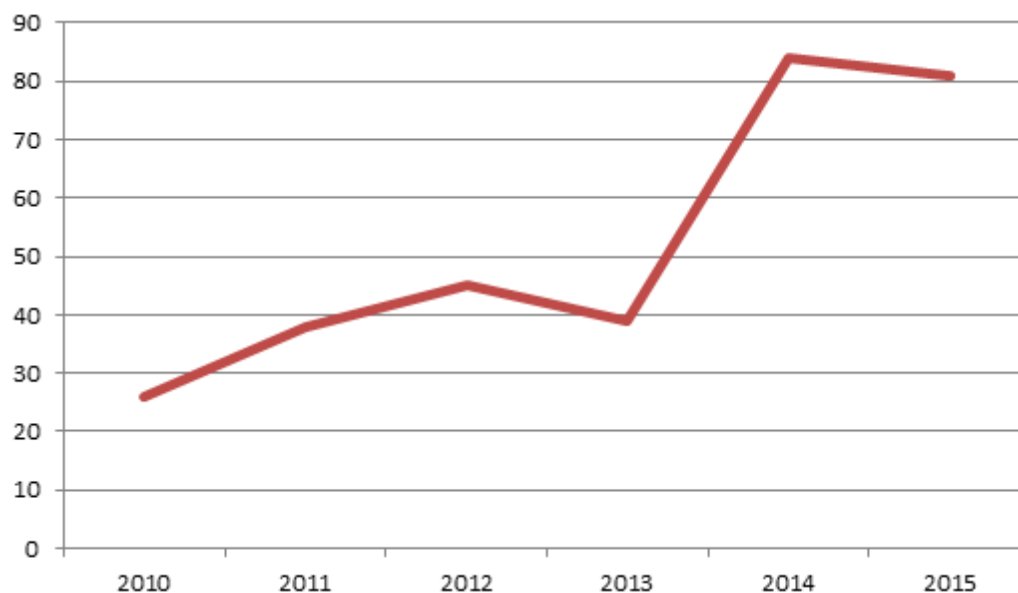
7. Por ello, los magistrados del Tribunal de Apelaciones crearon, en julio de 2010, un sistema *ad hoc* de “magistrados de turno” para ocuparse de las peticiones interlocutorias y otras cuestiones judiciales que se planteaban fuera de los períodos de sesiones anuales. Con arreglo a ese sistema, el Presidente designaba magistrados que se turnaban mensualmente para desempeñar funciones judiciales entre los períodos de sesiones. El sistema de “magistrados de turno” se estableció por iniciativa de los propios magistrados, que trabajaban voluntariamente durante su tiempo libre para resolver oportunamente las peticiones de las partes.

8. Este sistema de “magistrados de turno” ha sido fundamental para sustanciar las apelaciones oportunamente en las distintas fases del procedimiento y evitar posibles violaciones de las garantías procesales. Sin embargo, desde su puesta en marcha hasta la fecha, el volumen de trabajo que deben atender los magistrados entre períodos de sesiones ha aumentado considerablemente.

9. El número de peticiones ha seguido aumentando a lo largo de los años. La Secretaría del Tribunal de Apelaciones recibió 84 peticiones en 2014 y 81 en 2015.

Gráfico III

Peticiones interlocutorias recibidas por el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas entre 2010 y 2015



10. Este fuerte aumento de las peticiones, como se muestra en el gráfico III, consumió gran parte tiempo de los magistrados (aparte del tiempo necesario para examinar y resolver las apelaciones incluidas en la lista de causas) y el sistema no pudo mantenerse, especialmente al no ofrecerse remuneración alguna por esa labor. Por ello, el sistema de “magistrados de turno” dejó de funcionar en 2014.

11. En la actualidad se ocupa de las peticiones el Presidente del Tribunal, que no puede decidir sobre todas ellas debido al gran volumen. En consecuencia, el Presidente se pronuncia sobre las peticiones que se consideran urgentes y aplaza todas las demás hasta el siguiente período de sesiones del Tribunal de Apelaciones. La consecuencia evidente de este cambio será la acumulación de causas con el paso del tiempo, ya que es sencillamente imposible pronunciarse sobre todas las peticiones pendientes y todas las apelaciones incluidas en la lista de causas en períodos de sesiones de dos semanas de duración celebrados tres veces al año.

12. El artículo 2 1) del reglamento del Tribunal de Apelaciones dispone, entre otras cosas, que “el Presidente dirigirá los trabajos del Tribunal de Apelaciones y de la Secretaría”. Asimismo, el artículo 8 5) del reglamento establece que “el Presidente podrá dar instrucciones al Secretario para que informe a un apelante de que su recurso no es admisible por no ir dirigido contra una decisión del Tribunal Contencioso-Administrativo o una decisión adoptada por el Comité Permanente en nombre del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, según el caso”.

13. Es difícil que el Presidente dirija la labor de la Secretaría sin estar presente en Nueva York entre los periodos de sesiones. Según los arreglos actuales, el personal de la Secretaría debe ponerse en contacto periódicamente con el Presidente para recibir orientación sobre cuestiones relacionadas con las apelaciones, peticiones y otras cuestiones judiciales.

Cuestiones sometidas a la consideración de la Asamblea General

14. En consecuencia, el Tribunal de Apelaciones solicita respetuosamente que la Asamblea General examine las siguientes cuestiones y adopte una decisión al respecto:

a) Si el sistema de remuneración judicial basado en el “pago por sentencia” debería sustituirse por una tasa o estipendio diario fijo, a fin de remunerar a los magistrados por el trabajo que realicen al examinar y resolver las peticiones entre periodos de sesiones y por ocuparse de cuestiones reglamentarias y administrativas;

b) Si el Presidente debería recibir una compensación pecuniaria por examinar y resolver las peticiones interlocutorias;

c) Si es necesario que el Presidente se desplace periódicamente a Nueva York (fuera de los periodos de sesiones) para gestionar las cuestiones judiciales que surgen a diario en la Secretaría;

d)Cuál es la mejor solución para ocuparse de la gestión de las peticiones interlocutorias que se presentan cuando el Tribunal no está sesionando.

15. A corto plazo, se propone respetuosamente que se adopten las disposiciones necesarias para restablecer el sistema de “magistrados de turno” con una remuneración a los magistrados por el tiempo dedicado a examinar y resolver las peticiones interlocutorias y otras cuestiones judiciales.

Anexo V

Memorando del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas

Memorando de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas sobre cuestiones sistémicas

Introducción

1. Como complemento de su memorando de 2015 a la Asamblea General sobre cuestiones sistémicas del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas ([A/70/188](#), anexo III), los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, “los magistrados”) desean transmitir respetuosamente a la Asamblea sus opiniones al respecto tras siete años de funcionamiento del Tribunal.

2. Del 16 al 20 de mayo de 2016, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo celebraron su décima sesión plenaria en Nairobi. En previsión de la primera gran transición dentro de la judicatura de las Naciones Unidas en julio de 2016 (con la salida de tres magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en el cargo desde 2009 y la llegada de tres nuevos magistrados), el plenario se centró en las posibles enmiendas pendientes del reglamento del Tribunal o sus directrices sobre la práctica, los problemas y cuestiones actuales (como la redistribución del volumen de trabajo y la gestión de las causas), las pruebas y las audiencias. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo también intercambiaron opiniones sobre el informe del Panel de Evaluación Provisional Independiente ([A/71/62](#)) y el código de conducta para los profesionales, que todavía no se había ultimado.

Estabilidad institucional

Número de magistrados en régimen de dedicación exclusiva en cada lugar de destino

3. Los magistrados reiteran que, tras siete años de experiencia funcional, la necesidad de contar con dos magistrados en régimen de dedicación exclusiva en cada lugar de destino sigue siendo indiscutible. Los datos estadísticos sobre la labor del Tribunal siguen demostrando que para tramitar oportunamente el volumen de causas es preciso nombrar dos magistrados en régimen de dedicación exclusiva en cada uno de los lugares de destino del Tribunal. En 2015 se presentaron 438 causas ante el Tribunal (27 más que en 2014). Los magistrados reiteran que, si bien han seguido tomando todas las medidas adecuadas para agilizar la sustanciación de las causas, como la gestión temprana y proactiva de las causas, la tramitación acelerada de las causas no admisibles o manifiestamente improcedentes y la intervención judicial con miras a que las partes lleguen a un arreglo, el número de causas incoadas cada año sigue siendo elevado y estas no pueden resolverse sin la atención de dos magistrados en régimen de dedicación exclusiva en cada lugar de destino. A este respecto, los magistrados acogieron con satisfacción la decisión de la Asamblea

General de prorrogar los tres puestos de magistrado *ad litem* hasta 2016. Más importante aún, los magistrados opinan, con todo respeto, que, de conformidad con el párrafo 9 de su resolución [70/112](#), la Asamblea General está ahora en condiciones de decidir sobre la conversión de los puestos de magistrado *ad litem* en puestos de dedicación exclusiva y de considerar debidamente la elegibilidad de los magistrados que ya han sido elegidos para puestos de magistrado *ad litem* en el Tribunal Contencioso-Administrativo. Los magistrados en régimen de media dedicación, que son a su vez elegibles para el nombramiento en régimen de dedicación exclusiva, están siendo asignados a las Secretarías con mayor número de causas y deberían retenerse, manteniéndose así el *statu quo* a fin de garantizar la mayor eficiencia del Tribunal Contencioso-Administrativo, como ha sido el caso desde su creación.

4. Los magistrados del Tribunal consideran también que, en caso de que la Asamblea General no adopte una decisión sobre la conversión de los puestos de magistrado *ad litem* en puestos permanentes durante su septuagésimo primer período de sesiones, debería considerar favorablemente la posibilidad de mantener el sistema de magistrados *ad litem* mediante la prórroga de los contratos de estos magistrados y de su personal auxiliar por lo menos hasta el 31 de diciembre de 2017.

El imperativo de independencia del Tribunal y de autonomía en la adopción de sus decisiones

Evaluación provisional independiente del sistema formal de administración de justicia

5. El Tribunal Contencioso-Administrativo celebra que el Panel de Evaluación Provisional Independiente concluyera, en octubre de 2015, su examen del sistema de administración de justicia y su informe al respecto. Los magistrados aguardan con interés el examen de dicho informe por la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones y están a disposición de esta para formular nuevas observaciones o aportar aclaraciones.

6. No obstante, los magistrados siguen preocupados por varias cuestiones que afectan a la autonomía e independencia del Tribunal Contencioso-Administrativo, a la equidad de sus actuaciones y a su eficiencia general en la resolución de un volumen de causas cada vez mayor. Los magistrados solicitan respetuosamente a la Asamblea General que examine las cuestiones que se exponen a continuación y los postulados derivados de ellas.

Independencia del Tribunal Contencioso-Administrativo

7. Los magistrados recuerdan que, en los párrafos 36 y 37 de la resolución [69/203](#), la Asamblea General reafirmó que el Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones no tendrían más facultades que las conferidas en sus respectivos estatutos y que el recurso por parte de los Tribunales a los principios generales del derecho y a la Carta de las Naciones Unidas debía hacerse en el contexto de lo establecido en sus estatutos y en las resoluciones, los reglamentos, la normativa y las publicaciones administrativas aplicables de la Asamblea General y de acuerdo con ellos.

8. Los magistrados entienden y convienen en que el estatuto no les confiere un mandato similar al de un tribunal constitucional, que incluiría la facultad de anular actos normativos que no respetaran las leyes de rango superior. Los magistrados observan, sin embargo, que la Carta de las Naciones Unidas goza de la máxima jerarquía en la estructura del sistema interno de justicia. El Preámbulo de la Carta reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales y en él se asume el compromiso de crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional. Los magistrados reiteran que la función básica de un poder judicial independiente es aplicar e interpretar las disposiciones jurídicas aprobadas previamente por el legislador, en el contexto del sistema interno de justicia, de conformidad con el derecho internacional y el estado de derecho, como establece expresamente la Asamblea General en su resolución 63/253. Como señaló el Secretario General en 2007, el personal de las Naciones Unidas tiene derecho a un sistema de administración de justicia que respete plenamente los estándares internacionales aplicables de derechos humanos^a.

9. Es importante reiterar que la independencia del poder judicial obliga a rechazar todo intento, independientemente de su origen, de influir en su jurisprudencia. Un poder judicial independiente también debe poder examinar con independencia sus procedimientos para asegurar el cumplimiento justo y eficiente de su mandato. Los magistrados examinan sus procedimientos periódicamente, durante sus sesiones plenarias, para velar por que la tramitación de las causas sea justa y rápida. Como se indicó anteriormente, los magistrados examinaron recientemente sus procedimientos relativos a la gestión de las causas, a las pruebas y a las audiencias, y llegaron a la conclusión de que el sistema de gestión de las causas es idóneo para aumentar la eficiencia en la tramitación de las causas y que, en muchos casos, ha dado lugar a que las controversias se remitan a mediación.

Independencia administrativa y financiera

10. Los magistrados recuerdan también la doctrina de la separación de poderes, que garantiza que el poder judicial sea una entidad independiente libre de la injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo, y que delimita claramente las competencias de cada uno de esos poderes. De lo contrario, se pondría en peligro la independencia de los órganos judiciales y se vulneraría la intención de la Asamblea General al establecer el nuevo sistema de administración de justicia.

11. El arreglo según el cual la Administración determina el presupuesto asignado al Tribunal Contencioso-Administrativo y su desembolso puede dar lugar a conflictos de intereses. De conformidad con la doctrina de la separación de poderes, es preciso que el Tribunal Contencioso-Administrativo goce de plena independencia administrativa y financiera respecto de la Oficina de Administración de Justicia, que está encabezada por un Director Ejecutivo. La independencia funcional, piedra angular de la independencia judicial, debe garantizarse velando por que no se tenga

^a “Las Naciones Unidas, como organización que participa en el establecimiento de normas y estándares y que promueve el estado de derecho, tienen una obligación especial de ofrecer a sus funcionarios un sistema de administración de justicia oportuno, eficaz y ecuánime. En consecuencia, debe ‘practicar lo que predica’ respecto de la gestión de sus propios funcionarios y la manera en que los trata. El Secretario General considera que el personal tiene derecho a un sistema de administración de justicia que respete plenamente los estándares internacionales aplicables de derechos humanos” (A/61/758, párr. 5 b)).

la percepción de que el Tribunal actúa en connivencia con los representantes de los poderes ejecutivo o legislativo o con alguna de las partes. La Oficina del Director Ejecutivo, cuyas funciones incluyen el apoyo a los Tribunales y la supervisión de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, también coordina y preside el equipo de tareas sobre el informe anual del Secretario General relativo a la administración de justicia. Los magistrados son conscientes de que la independencia financiera es siempre una cuestión problemática para los tribunales. No obstante, los magistrados deben tener voz en la forma en que se asignan los fondos para las sesiones plenarias, la capacitación, las conferencias, la biblioteca y las necesidades de investigación, los viajes y cualquier otra cuestión relacionada con el adecuado y eficiente desempeño de las funciones del Tribunal. Sería deseable que se estableciera una comisión mixta entre la Asamblea General y los magistrados para establecer y definir directrices sobre esa independencia financiera.

12. Los magistrados toman nota de nuevo del párrafo 27 de la resolución 69/203, en que la Asamblea General solicitó al Secretario General que informara sobre la práctica de gestión proactiva de las causas por los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en la promoción y el éxito de la solución de controversias dentro del sistema formal de administración de justicia, y toman nota del párrafo 29 de la resolución 70/112, en que la Asamblea expresó su preocupación por el aumento del número de causas y alentó a que se redoblaran los esfuerzos para tramitarlas de manera eficaz y eficiente, incluso mediante una gestión proactiva de las causas. Los magistrados reiteran su convicción de que es totalmente inadecuado que un demandado que comparece ante el Tribunal informe sobre la práctica judicial de los magistrados; solo los magistrados pueden responder de manera adecuada a cuestiones que son de su competencia y conocimiento exclusivos.

Presentación de informes

13. En el párrafo 42 de su resolución 70/112, la Asamblea General destacó que el Consejo de Justicia Interna podía contribuir a asegurar la independencia, profesionalidad y rendición de cuentas en el sistema de administración de justicia, y solicitó al Secretario General que encomendara al Consejo la tarea de incluir en sus informes las opiniones del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones.

14. Los magistrados siguen preocupados por el hecho de que la Asamblea General pida al Secretario General (que es el demandado ante el Tribunal) que informe sobre las actividades del Tribunal Contencioso-Administrativo. Con todo respeto, esto supone una importante contradicción con la doctrina de la separación de poderes y debe, o debería, causar cierta incomodidad al demandado. Una parte ante un tribunal no debería informar sobre ninguna de las medidas o actividades de dicho tribunal. Existe un riesgo muy claro de conflicto de intereses y menoscabo a la independencia. Esos informes pueden estar sesgados y pueden provocar que la parte a la que van dirigidos actúe de manera más favorable hacia la parte que presenta el informe, mientras que un informe no sesgado sería objetivo y equilibrado. Un informe elaborado por una de las partes puede conducir a injusticias y a un sistema que no sea independiente ni imparcial. El Secretario General, en su calidad de parte en el procedimiento ante el Tribunal, al igual que los demandantes, no es el actor idóneo para formular observaciones sobre cuestiones judiciales.

15. Para asegurar la imparcialidad e independencia del poder judicial, así como la posición de los magistrados en la jerarquía de las Naciones Unidas, es necesario que el Tribunal tenga acceso directo a la Asamblea General, en lugar de que todas las opiniones y solicitudes de sus magistrados, en particular las relativas a sus prácticas judiciales y a la tramitación de las causas, sean transmitidas en un informe elaborado y presentado por la oficina del Secretario General o en un informe elaborado por el Consejo de Justicia Interna.

16. Los magistrados reiteran que, habida cuenta de la función del Consejo de Justicia Interna como órgano al que la Asamblea General ha encomendado la responsabilidad de supervisar de manera general la eficiencia y eficacia del sistema de justicia interna en su conjunto y de presentar informes al respecto, no es adecuado que uno solo de los componentes del sistema presente informes a la Asamblea General a través del Consejo. Los magistrados ponen de relieve, una vez más, que esa presentación directa de informes se ha establecido para otros tribunales de las Naciones Unidas y para la parte informal del sistema de administración de justicia, es decir, la Oficina del Ombudsman.

Acceso de los magistrados a la justicia

17. Tras siete años de existencia del nuevo sistema de administración de justicia, los magistrados siguen sin disponer de ningún mecanismo para recurrir las decisiones que afectan a sus condiciones de servicio y sus derechos contractuales y que han sido tomadas por una Administración que, por su parte, está sometida a la jurisdicción de los Tribunales. En 2015, dos magistrados tuvieron una controversia con la Administración y, en 2016, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo recién elegidos sufrieron una situación profesional embarazosa al exigirles la Administración que firmaran “cartas de nombramiento” que contenían cláusulas incompatibles con el cargo de magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo y con las condiciones de servicio establecidas por la Asamblea General.

18. Habida cuenta de que las negociaciones entre magistrados y Administración se perciben inevitablemente como negociaciones de carácter político y menoscaban la imagen de independencia judicial, los magistrados reiteran que, en su opinión, la inexistencia de un mecanismo de solución de controversias que les sea aplicable es perjudicial para la independencia del poder judicial y para la Organización. A fin de preservar el principio consagrado en la cláusula 11 de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura (refrendados por la Asamblea General en 1985), los magistrados solicitan que la Asamblea General considere la posibilidad de establecer un mecanismo a través del cual puedan expresar sus inquietudes y estas se puedan atender.

Eficiencia del sistema de administración de justicia

Gestión proactiva de las causas

19. Los magistrados se complacen en informar de que la gestión proactiva de las causas ha generado importantes beneficios para el nuevo sistema de administración de justicia, aunque siete años después de la introducción de dicho sistema se sigue observando que los escritos procesales no incluyen declaraciones fundamentales, bases jurídicas precisas ni jurisprudencia aplicable y están respaldados con

documentación abundante e innecesaria. La gestión proactiva de las causas ha permitido que los magistrados orienten a las partes sobre cómo solicitar, proporcionar y recibir declaraciones de admisión y negación de los hechos, documentos y otras pruebas, y cómo preparar sus alegaciones para que la causa se resuelva sobre la base de los escritos presentados o mediante la celebración de un juicio. La gestión de las causas también ha dado la oportunidad a los demandantes sin asistencia letrada, que en 2015 representaron algo más del 50% de todos los demandantes, de que se familiaricen directamente con la labor del Tribunal Contencioso-Administrativo y consideren seriamente la posibilidad de mediación tras mantener conversaciones directas con un magistrado que les da orientaciones claras sobre los principios jurídicos aplicables y la naturaleza de las pruebas necesarias para apoyar sus alegaciones.

20. La gestión proactiva de las causas por los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo también se ha traducido en la retirada de varias causas y ha evitado la necesidad de un pronunciamiento mediante sentencia motivada^b. Gracias a una gestión enérgica de las causas se han consumido menos recursos (aun cuando las partes no siempre alcanzan un arreglo), puesto que las causas llegan a juicio en mejores condiciones. Además, gracias a la gestión proactiva de las causas se ha producido un cambio en la cultura laboral al facilitarse uno de los propósitos generales del sistema de administración de justicia: preservar un entorno de trabajo armonioso tanto para los funcionarios como para el personal directivo.

21. Por último, los magistrados observan que se ha registrado un aumento en el número de audiencias y que la celebración de audiencias ha pasado a ser la norma, y por lo general los asuntos solo se resuelven sobre la base de los escritos presentados con el consentimiento o la solicitud conjunta de las partes, o en circunstancias en que, por ejemplo, la inadmisibilidad de una demanda es incuestionable.

Transparencia del sistema de administración de justicia

Salas de audiencia y acceso del público

22. Los magistrados toman nota con satisfacción del párrafo 26 de la resolución [70/112](#), en que la Asamblea General reafirmó la necesidad de que el Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones pudieran disponer de salas de audiencia funcionales, y acogen con beneplácito la inclusión por la Asamblea del requisito de que cuenten con tecnología de la información adecuada. A los magistrados les complace confirmar que el Tribunal Contencioso-Administrativo tiene salas de audiencia adecuadas en sus tres emplazamientos, y que se toman constantemente medidas para dotarlas de tecnología de la información adecuada o mejorar la tecnología existente.

Mecanismo de denuncias

23. Los magistrados observan la aprobación por la Asamblea General de un mecanismo para adoptar medidas respecto a posibles faltas de conducta de los magistrados (párr. 40 de la resolución [70/112](#)).

^b Del total de causas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo retiradas en 2015, el 62% se retiraron de resultas de una gestión proactiva de las causas.

Asignación de recursos suficientes

24. La experiencia acumulada en los siete años de existencia del Tribunal Contencioso-Administrativo pone de manifiesto que, si bien se valoran los logros alcanzados desde la puesta en marcha del sistema de administración de justicia en la resolución tanto de las causas pendientes como de las nuevas causas, sigue subestimándose el costo real del funcionamiento del Tribunal y de la Oficina de Administración de Justicia. Los limitados recursos siguen sin ser suficientes para prestar una asistencia administrativa y técnica adecuada y siguen poniendo en peligro el correcto funcionamiento del sistema de administración de justicia y su independencia, como se expone a continuación.

25. Los magistrados señalan, con todo respeto, que no se está alcanzando el objetivo declarado de descentralización, habida cuenta de que la capacidad de celebrar audiencias en lugares de destino distintos de Nueva York, Nairobi y Ginebra se ve limitada por la falta de financiación presupuestaria directa. La justicia debe impartirse lo más cerca posible del lugar donde surgen problemas.

Fondos para viajes y capacitación

26. Uno de los servicios que más se ha desatendido son las Secretarías del Tribunal, que han experimentado aún más dificultades que los magistrados porque en los últimos siete años se han asignado fondos muy limitados para los viajes a las reuniones anuales del personal de las Secretarías de los tres lugares de destino. Durante ese período, ha resultado difícil en general, y en ocasiones imposible, trabajar adecuadamente para asegurar la coherencia y normalización de las prácticas entre las Secretarías, una cuestión que está directamente relacionada con la eficiencia y el acceso a la justicia. Sin embargo, en diciembre de 2015 se celebró en Ginebra una reunión del personal de las Secretarías, que ha dado lugar a una mayor comunicación entre el personal de las Secretarías y una mayor normalización. Se trata solo de un comienzo; la celebración de reuniones de ese tipo debería institucionalizarse y debería asignarse financiación adecuada para ello. Un sistema de administración de justicia profesional y con recursos adecuados requiere también que haya una capacitación y un perfeccionamiento continuos de todo el personal que integra el sistema. La educación judicial continua exige que el personal de las Secretarías participe en cursos y conferencias de intercambio de información con personal de otras secretarías de tribunales internacionales o regionales. Es preciso que también se asignen fondos adecuados para tal fin.

Transcripción de las audiencias

27. Los magistrados reiteran una vez más que contar con un registro profesional y fiable de las actuaciones es esencial para la transparencia de un sistema de administración de justicia profesional y confiable. Si bien se ha reconocido la importancia de la transcripción adecuada de las audiencias, los magistrados siguen observando que la cantidad de fondos asignados con ese fin es mínima, lo cual impide que las audiencias sobre el fondo de los asuntos se transcriban sistemáticamente. Esas transcripciones son importantes para los asuntos que son recurridos en apelación, especialmente en las causas en que las determinaciones fácticas son complicadas o abundantes. Los magistrados reiteran la necesidad de asignar fondos suficientes para producir sistemáticamente transcripciones

profesionales de las audiencias en todos los lugares de destino en que actúa el Tribunal Contencioso-Administrativo.

Recursos en materia de tecnología de la información y las comunicaciones

28. En el párrafo 4 de su resolución [70/112](#), la Asamblea General destacó la importancia de asegurar el acceso de todos los funcionarios al sistema de administración de justicia, cualquiera que fuera su lugar de destino. El sistema de gestión de causas del Tribunal Contencioso-Administrativo permite que los funcionarios que han presentado demandas ante él tengan acceso a su expediente en cualquier momento y desde cualquier computadora. Algunas personas que han sido separadas de la Organización y los litigantes sin asistencia letrada siguen teniendo dificultades para acceder al sistema de gestión de causas o para utilizarlo. A este respecto, se ha dado a entender a los magistrados que se está trabajando para poner en marcha una nueva plataforma hacia finales de 2017.

29. Los magistrados recuerdan que, en el párrafo 34 de su resolución [69/203](#), la Asamblea General destacó la importancia de dar difusión a la jurisprudencia de los Tribunales, entre otras cosas mediante la mejora del buscador informático. Los magistrados entienden que el actual buscador en línea para acceder a las sentencias y órdenes del Tribunal Contencioso-Administrativo y consultarlas ha sido objeto de varias mejoras, y que con su próxima actualización se alcanzarán niveles acordes con los criterios de investigación jurídica pertinentes.

30. Los magistrados solicitan que se sigan asignando fondos suficientes para ayudar a la Oficina de Administración de Justicia a actualizar su Sistema de Gestión de Causas y su buscador en línea a fin de facilitar la difusión de la jurisprudencia del nuevo sistema profesional de justicia interna.

Equidad procesal

Derecho a un recurso efectivo, indemnizaciones y órdenes de anulación

31. Los magistrados observan que el artículo 10.5 a) del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo dispone que, cuando el Tribunal ordena la anulación de una decisión administrativa impugnada o el cumplimiento específico, debe determinar también la cuantía de la indemnización que la Administración podrá pagar en lugar de la anulación cuando la decisión se refiera a un nombramiento, un ascenso o una rescisión de nombramiento.

32. A los magistrados les preocupa el hecho de que, en los casos en que se declara que el despido es improcedente, en la práctica el demandado siempre parece elegir el pago de la indemnización fijada, a pesar de que el exfuncionario no ha cometido ninguna irregularidad. En el artículo no se dispone que deban tenerse en cuenta estas consideraciones al hacer dicha elección. Si no se presta la debida consideración a la decisión de no aceptar la anulación, esto puede dar lugar a importantes injusticias para funcionarios totalmente inocentes.

Representación letrada de los demandantes

33. El Tribunal Contencioso-Administrativo valora los esfuerzos realizados para prestar más asistencia letrada al personal que desea presentar una demanda ante él. Los magistrados reiteran que la experiencia acumulada en sus siete años de existencia sigue poniendo de manifiesto que el número considerable de demandantes que acuden al Tribunal sin representación letrada socava la capacidad de este de centrarse adecuadamente en la gestión de su volumen de trabajo. Estos demandantes a menudo no entienden el procedimiento y suelen aportar numerosos documentos y escritos irrelevantes, abruma a las Secretarías con preguntas y solicitudes innecesarias o improcedentes y, en general, ralentizan el sistema y provocan retrasos en los procedimientos, así como el correspondiente aumento en los costos para el Tribunal.

34. El derecho a la representación letrada es un elemento esencial del nuevo sistema de administración de justicia. Está garantizado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y consagrado en el principio de igualdad de medios procesales. La Asamblea General ha reconocido que asegurar que las partes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, en particular los demandantes, tengan una representación letrada adecuada es requisito necesario para que las Naciones Unidas sean un empleador ejemplar y es una cuestión clave que debe verificarse periódicamente.

35. Los magistrados se suman a la Asamblea General en el reconocimiento de la contribución sumamente positiva de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal al sistema de administración de justicia (párr. 24 de la resolución [70/112](#)).

36. Los magistrados observan con preocupación el considerable tiempo transcurrido para cubrir la vacante del puesto de Jefe de esa Oficina. Más importante aún, los magistrados señalan a la atención de la Asamblea General que podría revisarse el lugar de destino de los Oficiales Jurídicos de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal para asegurar una representación plenamente descentralizada.

37. Los magistrados agradecen además la asistencia que reciben tanto de los letrados del demandado como de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, y observan que en varias causas el demandado ha actuado claramente como un litigante modélico, proporcionando información debidamente tanto a los demandantes como al Tribunal.

Condición de los magistrados

38. Los magistrados observan el párrafo 38 de la resolución [70/112](#), en que la Asamblea General aprobó la armonización de las prerrogativas e inmunidades de los magistrados del Tribunales Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones al considerarlos funcionarios que no formaban parte del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas a los efectos de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas.

39. Los magistrados reiteran que, en virtud de la doctrina de la separación de poderes y la independencia del poder judicial, no revisten la condición de funcionarios, empleados públicos internacionales ni oficiales de la Organización. El poder judicial es una entidad independiente y separada, libre de la injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo, y debe gozar de independencia financiera,

administrativa y disciplinaria. Dado que la principal tarea de los magistrados es dirimir controversias relativas a las decisiones adoptadas o refrendadas a nivel superior en los respectivos departamentos u oficinas, incluso a nivel de Subsecretario General o Secretario General Adjunto, es importante que tengan la categoría y jerarquía adecuadas en relación con el nivel de las decisiones que toman.

40. Es preciso insistir en que las resoluciones dictadas por los magistrados, que tienen consecuencias de gran alcance tanto para el personal como para la Administración, han permitido también aclarar, reevaluar y promulgar nuevas instrucciones, directrices y prácticas administrativas, promoviendo e inculcando así relaciones de trabajo armónicas en las Naciones Unidas en su conjunto.

41. La actual categoría D-2, escalón IV, de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo no solo no condice con la situación de los demás magistrados internacionales del sistema de las Naciones Unidas, que tienen la categoría de Secretario General Adjunto, sino que también es injustificadamente inferior a la de otros puestos pertinentes dentro de la Administración. El Ombudsman de las Naciones Unidas, que forma parte del sistema informal de justicia interna, tiene categoría de Subsecretario General. Cabe señalar que la remisión de causas a la mediación de la Oficina del Ombudsman se hace en el marco del proceso de solución informal, y que es anómalo que los magistrados no tengan por lo menos la misma categoría que la persona a la que remiten causas para su solución informal. Esta anomalía es aún más evidente si se tiene en cuenta que los magistrados tienen la facultad de hacer cumplir los acuerdos alcanzados en la mediación.

42. Lo más importante, sin embargo, es que la categoría y las prestaciones de los magistrados de las Naciones Unidas no deberían estar vinculadas a ninguna categoría de funcionario de las Naciones Unidas. Los magistrados deberían tener una categoría judicial separada y distinta que refleje su total independencia frente a la Administración, cuyas decisiones les corresponde juzgar. En la situación actual, la Administración ha venido interpretando unilateralmente la resolución de la Asamblea General en la que se fija la remuneración de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en la categoría D-2, lo que ha dado lugar a una aplicación incongruente y selectiva de las prestaciones al arbitrio del demandado, principalmente mediante la ampliación de las limitaciones y cargas financieras asociadas a la condición de funcionario, como las contribuciones del personal, pero la denegación al mismo tiempo de prestaciones aplicables al personal, como por ejemplo los incrementos periódicos dentro de la categoría. Recientemente, la Administración ha reducido incluso la remuneración de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo para los próximos años, contrariamente a los principios internacionales establecidos en relación con el poder judicial. Además, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en modo alguno son tratados de forma comparable a los magistrados de la mayoría de los Estados Miembros.

43. En relación con la improcedencia de esa interpretación unilateral de la resolución de la Asamblea General por la Administración, cabe destacar que, a diferencia de los funcionarios, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo no tienen perspectivas de carrera después de prestar servicio en el Tribunal; por el contrario, el estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo excluye expresamente el ascenso o la continuidad del servicio. Además, habida cuenta de la incoherencia que se ha señalado respecto de la categoría de los

magistrados, es necesario reconsiderar la conveniencia de vincular dicha categoría a una categoría concreta de funcionario dentro del régimen de empleo, ya que podría dar lugar a que los magistrados tuvieran que abstenerse en las causas relacionadas con el examen de cuestiones relativas a la categoría, las prestaciones y la remuneración (pues esas decisiones también se les podrían aplicar a ellos por referencia a su categoría de “D-2”), o a cualquier otra categoría de personal. Esto es particularmente importante en el contexto actual, en que la Organización está aplicando un nuevo paquete de remuneración a los funcionarios de contratación internacional, que puede dar lugar a impugnaciones ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

44. A fin de preservar y hacer que se respete la independencia del poder judicial de las Naciones Unidas, debería considerarse la posibilidad de excluir expresamente a los magistrados del régimen aplicable a los funcionarios de las Naciones Unidas. Los magistrados no son funcionarios ni empleados públicos internacionales, y deberían considerarse de manera aislada y totalmente independiente de los integrantes de la administración pública internacional. La Asamblea General debería determinar y fijar sus prestaciones de forma independiente para evitar que se vean afectadas por las publicaciones administrativas del demandado y sujetas a la interpretación del personal de este, situación incompatible con la independencia judicial, y más grave aún si se tiene en cuenta que los magistrados no pueden recurrir a ningún tribunal. Los magistrados señalan respetuosamente que, dado que hay tan pocos magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, asegurar una categoría e independencia adecuadas para ellos no supondría una carga abrumadora para la Organización.

Cuestiones adicionales de eficiencia

Enmiendas legislativas

45. Los magistrados señalan con todo respeto que la Asamblea General, al aceptar las propuestas de enmienda del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, parece basarse en propuestas formuladas sin recabar la opinión de los magistrados del Tribunal. En aras de la racionalidad del proceso legislativo en los asuntos que afectan a los procedimientos del Tribunal Contencioso-Administrativo (incluidas las decisiones sobre si los objetivos de equidad y eficiencia deben alcanzarse mediante intervenciones legislativas o si podrían lograrse en su lugar en el marco de la jurisprudencia), es más adecuado que se permita a los magistrados del Tribunal realizar aportaciones sobre cada enmienda propuesta basadas en sus conocimientos.

46. Un ejemplo de intervención legislativa innecesaria, cuyo resultado es confuso y posiblemente genere costos, es el párrafo 38 de la resolución [69/203](#), en que la Asamblea General enmendó el artículo 10, párrafo 5, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo para exigir que solo se concediera una indemnización por “daños debidamente respaldados por pruebas”. Los magistrados aprovechan esta oportunidad para compartir con la Asamblea General que, en principio, todas las indemnizaciones se conceden tras constatar que se han sufrido daños. Sin embargo, corresponde al Tribunal decidir sobre qué base sería legítimo llegar a esa constatación, entre otras sobre la base de hechos notorios y del sentido común, que no requieren pruebas separadas en el sentido técnico. El requisito de que haya “pruebas” puede tener un efecto adverso en la práctica, en la medida en que, en

lugar de permitir una constatación judicial de que se ha producido el daño basada en el sentido común, el procedimiento podría verse invariablemente lastrado por audiencias de testigos adicionales, mientras que los costos de los reconocimientos médicos, los certificados médicos y las licencias de enfermedad en relación con un presunto daño moral supondrán una carga para la Organización. Teniendo en cuenta que los magistrados tienen un conocimiento profundo de cómo funcionan los procedimientos y cuáles son las posibles consecuencias de cualquier cambio en las disposiciones de control, es muy conveniente que, para que la intervención legislativa sea racional, se recabe la opinión de los magistrados en relación con cualquier iniciativa legislativa pertinente en materia de procedimiento.

Entrada en vigor de las enmiendas

47. Asimismo, los magistrados señalan con todo respeto que la Asamblea General carece de disposiciones oficiales relativas a la publicación y la determinación de la fecha de entrada en vigor de las enmiendas de los estatutos del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones. Si bien puede decirse que esas enmiendas surten efecto desde el momento en que se aprueban, sin una publicación accesible de la enmienda se plantean problemas para todos los afectados por ella. Los magistrados solicitan respetuosamente que se aporten aclaraciones en esta esfera para garantizar la certeza y la posibilidad de acceso de todas las partes.

Calidad de la redacción de las publicaciones administrativas

48. Los magistrados están preocupados porque la calidad de la redacción de las publicaciones administrativas suele ser inferior a la que cabría esperar. Ello da lugar a una pérdida de eficiencia en la Administración, genera controversias y aumenta la duración, la complejidad y los costos de la administración de justicia. El Tribunal Contencioso-Administrativo ha tenido ante sí asuntos en los que no existían procedimientos de aplicación de las publicaciones administrativas, no se habían establecido procedimientos de transición entre publicaciones, había conflictos entre publicaciones y no había habido ningún examen sistémico de las publicaciones administrativas.

Calidad de las investigaciones iniciales y de la determinación de los hechos en los asuntos disciplinarios

49. Los magistrados han señalado que las investigaciones iniciales y la determinación de los hechos en los asuntos disciplinarios suelen ser de calidad muy deficiente y no están en consonancia con las mejores prácticas. Las investigaciones ponen de manifiesto que son costosas de realizar. Es injusto para los funcionarios que sus denuncias no se investiguen debidamente, e igualmente injusto para las personas que son objeto de esas investigaciones. Cabe prever que los costos para la Administración serían grandes. Los magistrados entienden que quienes realizan las investigaciones por lo general solo han recibido capacitación durante tres días y deben realizar las investigaciones además de desempeñar sus funciones normales, lo que retrasa la conclusión de las investigaciones.

Demoras de la Dependencia de Evaluación Interna

50. Es evidente que a menudo hay demoras que superan el plazo previsto para la conclusión de la evaluación interna. Esta situación no es de ninguna ayuda para el sistema. Además, los magistrados expresan su inquietud cuando deben examinar asuntos en que la Dependencia de Evaluación Interna no ha dado ninguna respuesta a un demandante.

Protección de los denunciantes de irregularidades

51. Varios casos producidos en los últimos siete años, pero particularmente en 2015, muestran que las disposiciones sobre protección de los denunciantes de irregularidades no parecen estar funcionando adecuadamente y han dado lugar a solicitudes urgentes de suspensión de la ejecución de decisiones y a causas sobre el fondo. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo piden respetuosamente a la Asamblea General que revise esas disposiciones a fin de asegurar que reflejan adecuadamente la política en que se basan y velar por su aplicación práctica y eficiente.

Falta de descentralización en los asuntos disciplinarios y algunos otros asuntos

52. El deseo de la Asamblea General era que el sistema de justicia fuera descentralizado. Lamentablemente, es evidente que la labor del Tribunal Contencioso-Administrativo se ha visto obstaculizada por el hecho de que algunas causas, en particular las causas disciplinarias, están centralizadas en la Sede de Nueva York. Debido a la diferencia horaria entre la ubicación del funcionario y Nueva York, algunos asuntos pueden verse afectados negativamente por el hecho de que, por ejemplo, sean las 20.00 horas en Bangkok y las 9.00 horas en Nueva York. O, por el contrario, que sean las 9.00 horas en Bangkok y las 20.00 horas en Nueva York. Es funcionalmente imposible que, en esas circunstancias, puedan celebrarse audiencias correctamente. Los magistrados solicitan respetuosamente que se realice un examen de los problemas que plantea el hecho de que determinados asuntos estén centralizados en la Sede de Nueva York.

Examen del reglamento

53. Tras siete años de aplicación y funcionamiento del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo, los magistrados consideran que es conveniente realizar un examen de su eficiencia a fin de asegurar la mayor armonización y eficiencia funcional posible de los procesos entre las Secretarías que prestan apoyo a los magistrados. Esto también contribuirá a la cuestión del acceso a la justicia. Además, los magistrados examinarán el impacto de las causas *de minimis*, temerarias y sin fundamento.

Código único de conducta para todos los representantes letrados

54. Los magistrados se suman a la Asamblea General y lamentan también el retraso en la finalización de un código único de conducta para todos los representantes letrados (párr. 36 de la resolución [70/112](#)). Los magistrados siguen a la espera de que se apruebe.

Asistencia del personal jurídico y administrativo

55. Los magistrados desean agradecer la asistencia prestada por la Oficina de Administración de Justicia y la asistencia y el apoyo prestados por el personal jurídico y administrativo de las Secretarías del Tribunal Contencioso-Administrativo.

15 de julio de 2016
