



Asamblea General

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

Septuagésimo primer período de sesiones
Administración de justicia en las Naciones Unidas

Sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Panel de Evaluación Provisional Independiente sobre el sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas, presentado de conformidad con la resolución 69/203.



Informe del Panel de Evaluación Provisional Independiente sobre el sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas

Resumen

El Panel de Evaluación Provisional Independiente fue nombrado en marzo de 2015. Se le encomendó la tarea de realizar una evaluación del sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas que se introdujo en 2009. El Panel comenzó su labor a principios de mayo y la concluyó a finales de octubre de 2015. El Panel examinó las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, los informes del Secretario General y el Consejo de Justicia Interna sobre el sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas y las secciones pertinentes de los informes sobre el sistema de justicia y las evaluaciones de dicho sistema.

El Panel celebró consultas con numerosos interesados con carácter confidencial y en el entendimiento de que no se desvelarían las fuentes. Las consultas se realizaron mediante conversaciones en persona o por medio de videoconferencias y teleconferencias. En la sección III, que va precedida de una breve descripción del nuevo sistema y los seis primeros años de su existencia, figura un resumen de las opiniones de los interesados. La evaluación del Panel y sus sugerencias para mejorar el sistema figuran en la sección IV y un resumen de sus recomendaciones en la sección V.

El Panel opina que el sistema ha tenido un buen comienzo y supone una mejora con respecto al sistema anterior.

El sistema de justicia de las Naciones Unidas funciona en un entorno especial y complicado. Está concebido para contribuir a una mejor rendición de cuentas de la Organización y su personal resolviendo conflictos internos y abordando las faltas de conducta. Sin embargo, muy a menudo las víctimas de los conflictos y las faltas de conducta no son funcionarios y dichas víctimas recurren a las Naciones Unidas solicitando ayuda y reparaciones. La obligación de que el personal de las Naciones Unidas rinda cuentas de su conducta y la atención a las víctimas, independientemente de que sean o no funcionarios de las Naciones Unidas, son responsabilidades fundamentales que recaen sobre la Organización y su Administración. De no cumplir con esas responsabilidades se incurriría en la impunidad, que es perjudicial para la Organización, su misión, la moral del personal y la justicia.

Al Panel le sorprendió saber que únicamente alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo de las Naciones Unidas tiene acceso al sistema de justicia. El personal por contrata y los consultores, entre otros, no tienen acceso al sistema. Habría que poner remedio a esta situación. En el seno de la fuerza de trabajo surgen muchos conflictos entre los funcionarios y el personal que no es de plantilla, que deberían resolverse utilizando un mecanismo único. La cláusula de arbitraje que figura en los contratos del personal que no es de plantilla es prohibitivo, en particular sobre el terreno, y costoso para ambas partes, si se aplica. Se debe proporcionar un recurso efectivo a todas las personas que estén empleadas por las Naciones Unidas o que tengan una relación contractual con la Organización.

Es evidente que el nuevo sistema de justicia es exigente para la Organización y en particular para su Administración. Cada vez es más frecuente que se impugnen las decisiones y hay que aprender de los resultados de los procedimientos. Esto debería servir para mejorar las prácticas de gestión, cumplir las normas y políticas y resolver con prontitud las controversias o, mejor aún, prevenirlas. La gestión del personal y de los conflictos es una parte inherente de una administración moderna. Se debe alentar al personal directivo a que responda de manera positiva a los intentos de mediación. Ambas partes deberían tener muy presente que lograr una solución concertada es mejor que incurrir en prolongados debates jurídicos. La solución de los conflictos tiene por objeto mantener las relaciones laborales y no se trata simplemente de ganar o perder.

De hecho, un gran número de causas que se están sustanciando en el sistema de justicia se refieren a cuestiones sobre la carrera profesional, así como a la interpretación de las normas y los procedimientos. La mayoría de esas causas se podrían evitar si las normas estuvieran mejor redactadas, los procedimientos fueran más claros y las prácticas resultaran coherentes.

Otra cuestión que normalmente conduce a la interposición de recursos son las investigaciones. Las investigaciones deben ser realizadas por profesionales y hay que revisar las esferas en las que esto no ocurre.

Las estadísticas muestran un aumento del número de causas en los últimos cinco años. El examen también ha demostrado que un gran número de funcionarios, en particular sobre el terreno, aún desconocen el sistema de justicia. Por consiguiente, es demasiado pronto para concluir que se ha estabilizado el número de causas anuales, razón de más para dar prioridad a evitar y resolver con prontitud las controversias.

El Panel ha analizado si se han alcanzado los objetivos fijados por la Asamblea General cuando 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 el personal directivo y los funcionarios respondan por igual de sus actos.

El Panel ha llegado a la conclusión de que los objetivos se han cumplido en gran medida, pero que es posible y necesario introducir mejoras sin que para ello haya que aportar grandes recursos adicionales.

Con respecto a la independencia, el Panel considera que es necesario fortalecer el principio de independencia judicial, por ejemplo, definiendo mejor la condición tanto de los oficiales jurídicos de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal que asesoran a los funcionarios como de los oficiales jurídicos que prestan sus servicios en las secretarías. Los magistrados de los Tribunales deberían participar oficialmente en el proceso de selección de los Secretarios y los oficiales jurídicos de las secretarías. Además, los Tribunales deberían presentar sus informes anuales directamente a la Asamblea General y se debería aclarar más la condición jurídica de los magistrados reconociéndolos como funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y tienen sus propias condiciones de servicio.

El sistema de justicia se ha hecho más transparente, pero se necesitan más actividades de divulgación a fin de aumentar los conocimientos que tienen del sistema todos los funcionarios y conseguir que el sistema sea universalmente accesible. Se requiere una mayor transparencia por parte de los Tribunales, con una mayor coherencia en las causas de las que conozca el Tribunal Contencioso-Administrativo y un mayor y mejor razonamiento en las sentencias del Tribunal de Apelaciones. El Panel observa que se está mejorando el motor de búsqueda de la jurisprudencia de los Tribunales. Como se ha mencionado anteriormente, unas normas bien redactadas y unos procedimientos fácilmente accesibles aumentan la transparencia en la adopción de decisiones y cabe esperar que mejoren la prevención de las controversias. Debe reanudarse la publicación de guías con las enseñanzas extraídas de la jurisprudencia.

El sistema está profesionalizado en casi todos los niveles. El Panel considera que las cualificaciones que deben poseer los posibles magistrados son demasiado limitadas y sugiere que se añadan conocimientos de derecho de los derechos humanos y de derecho internacional, junto con experiencia práctica en justicia penal y administrativa. Los magistrados también deberían estar más familiarizados con la estructura, las normas y los procedimientos de la Organización antes de asumir sus funciones. Es necesario introducir un código de conducta único para todos los letrados que actúan ante los Tribunales.

El sistema es algo más descentralizado que antes. Por ejemplo, se pueden encontrar ombudsman y oficiales jurídicos de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal en las regiones y, por ejemplo, el Tribunal Contencioso-Administrativo tiene tres sedes diferentes. No obstante, el Panel observa que todavía demasiadas funciones están centralizadas en la Sede, como la Dependencia de Evaluación Interna y la Oficina de Asuntos Jurídicos en la esfera de los asuntos disciplinarios. Habría que poner remedio a esta situación. La justicia debería estar más cerca de las personas a las que presta servicio, tanto mediante la presencia física de sus componentes como con un mejor acceso a los centros de coordinación, las guías y los recursos, entre otras cosas. El Panel observa en general una falta de descentralización, delegación de autoridad y capacidad para actuar de las oficinas y misiones sobre el terreno. Esto conduce a demasiados malentendidos y fricciones innecesarios con la Sede.

En cuanto al estado de derecho y el debido proceso, el Panel recomienda, en primer lugar, que, a fin de aumentar la coherencia, el Tribunal Contencioso-Administrativo establezca disposiciones detalladas sobre el procedimiento, ya sea en el reglamento o en directrices sobre la práctica. Los funcionarios deberían estar protegidos contra las represalias cuando comparezcan como testigos en las causas o cuando interpongan un recurso.

El derecho a impugnar decisiones por la vía judicial es un derecho fundamental, pero no debe utilizarse indebidamente. El Tribunal Contencioso-Administrativo no debería dudar en condenar en costas a una parte que manifiestamente abuse del procedimiento ni en desestimar la causa con carácter sumario.

El Panel ha llegado a la conclusión de que no es necesario introducir correcciones drásticas. Algunos ámbitos (la Dependencia de Evaluación Interna, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y el Tribunal de Apelaciones) no disponen de suficientes recursos, lo cual debería remediarse. Las propuestas del Panel a este respecto no son demasiado onerosas. Por otro lado, las propuestas para evitar y

resolver con prontitud las controversias deberían reducir el número de causas en el sistema formal. Asimismo, el Panel no ha detectado ámbitos que dispongan de más recursos de los necesarios.

El sistema de justicia está desempeñando el papel que le corresponde en lograr un lugar de trabajo respetuoso, que es el objetivo general que debe alcanzarse para que la Organización pueda cumplir su mandato. Deben adoptarse diversas medidas para conseguirlo. Sin embargo, solo unas cuantas de esas medidas afectan directamente al sistema de justicia.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	7
II. Los seis primeros años del nuevo sistema de justicia interna en las Naciones Unidas	10
III. Opiniones de los interesados sobre el funcionamiento del sistema de justicia.....	18
IV. Evaluación y sugerencias para mejorar el sistema	35
A. Independencia	35
B. Transparencia	42
C. Profesionalización.....	46
D. Descentralización	47
E. Acceso a la justicia	50
F. Estado de derecho y debido proceso	52
G. Derechos y obligaciones de los funcionarios y rendición de cuentas del personal directivo y los funcionarios	60
H. Sistema informal	65
I. Sistema formal	66
J. Interacción entre el sistema informal y el formal.....	90
K. Determinación de las causas de las controversias y las posibles soluciones y prevención y pronta resolución de las controversias	90
L. Recursos suficientes y eficacia en función de los costos	92
V. Recomendaciones	94
Anexo	
Atribuciones.....	100

I. Introducción

A. Nombramiento

1. El 30 de marzo de 2015, el Secretario General nombró a los siguientes miembros del Panel de Evaluación Provisional Independiente de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 69/203, párrafo 10, y 68/254, párrafo 12: Jorge Bofill, Chris de Cooker, Bob Hepple, Hina Jilani, Navanethem Pillay y Leonid Skotnikov. El Panel designó a Chris de Cooker para que actuara como su facilitador.
2. Cabe lamentar que a mitad del ejercicio Bob Hepple tuviera que presentar su renuncia por razones médicas. Poco después falleció. El Panel reconoce el papel que desempeñó el Sr. Hepple en la configuración de su plan de trabajo y su participación activa en muchas entrevistas y en los primeros debates sobre la elaboración del presente informe.
3. Ann Makome actuó como Secretaria del Panel. Beverley Medas prestó apoyo administrativo.

B. Mandato

4. El Panel se creó para realizar una evaluación provisional independiente del sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas. Su nombramiento siguió a la aprobación por la Asamblea General de su resolución 69/203, de 18 de diciembre de 2014, en la que la Asamblea reafirmó su decisión incluida en la resolución 68/254 de llevar a cabo, con una buena relación costo-eficacia, una evaluación provisional independiente utilizando expertos independientes, entre los que habría expertos familiarizados con los mecanismos internos de resolución de diferencias laborales.
5. Se encomendó al Panel que examinara todos los aspectos del sistema de administración de justicia, prestando especial atención al sistema formal y su relación con el sistema informal, y analizara, entre otras cuestiones, si los objetivos y las metas del sistema que figuraban en la resolución 61/261¹, aprobada para crear un nuevo sistema de administración de justicia, se estaban alcanzando con eficiencia y una buena relación costo-eficacia².
6. La Asamblea General decidió que el objetivo de la evaluación provisional era mejorar el sistema actual y que la evaluación debía incluir un examen de, entre otras cosas, los elementos que figuraban en el anexo II del informe del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas³ y en la carta del Presidente de la Sexta Comisión sobre el tema⁴ y todas las demás cuestiones importantes de interés para la evaluación, como el papel de los interesados en el sistema de administración de justicia en la preparación de las propuestas

¹ Resolución de la Asamblea General aprobada el 4 de abril de 2007 para crear un nuevo sistema de administración de justicia.

² Véanse las resoluciones 69/203, párr. 10, y 68/254, párrs. 11 y 12.

³ A/69/227.

⁴ A/C.5/69/10, anexo.

pertinentes⁵. La Asamblea solicitó al Secretario General que transmitiera las recomendaciones del Panel, junto con el informe final de este y sus observaciones al respecto, para examinarlos en la parte principal de su septuagésimo primer período de sesiones⁶.

7. El mandato prescrito por el Secretario General y comunicado al Panel incluía los parámetros y el alcance de la evaluación formulados por la Asamblea General en las resoluciones anteriormente mencionadas. Dicho mandato figura en el anexo del presente informe.

8. Tomando nota de las resoluciones y del mandato, el Panel entiende que el examen de todos los aspectos del sistema de administración de justicia entraña conocer a fondo cada uno de los componentes del sistema, las normas que son pertinentes para una evaluación de la actuación de esos componentes y los procesos que incorporan estos componentes en un sistema coherente.

9. Para cumplir plenamente su mandato, el Panel examinó las causas profundas más importantes de las quejas que conducen a litigar o a recurrir al sistema informal de solución de controversias, a fin de evaluar la medida en que las prácticas de la Administración afectaban tanto al volumen de trabajo del sistema de administración de justicia como a su eficacia en la consecución de los objetivos para los que se estableció el nuevo sistema.

10. El alcance del mandato requiere un estudio de la jurisprudencia esencial de los Tribunales para ayudar a que las conclusiones sobre su función aclaren las leyes y las normas aplicables de la Organización.

11. El Panel es particularmente consciente de su responsabilidad de examinar el aspecto de la rendición de cuentas⁷. Un elemento fundamental de la evaluación es la medida en que este promueve la rendición de cuentas para asegurar que los derechos de los funcionarios se respeten suficientemente en todas las decisiones administrativas, así como un medio para limitar las controversias mejorando las prácticas en materia de gobernanza.

12. El Panel entiende que no se le encomendara la tarea de proponer una remodelación de la estructura del sistema actual. Por lo tanto, el Panel ha examinado el funcionamiento de los diversos mecanismos del sistema formal e informal, teniendo presentes los objetivos para los que se establecieron y las normas que se espera que respeten y, cuando lo consideró necesario, formuló recomendaciones para mejorar el rendimiento de esos mecanismos y del sistema de administración de justicia en su conjunto.

C. Metodología

13. El Panel inició su labor en mayo de 2015. Se reunió del 4 al 12 de mayo, del 8 al 19 de junio, del 2 al 10 de julio, del 27 de julio al 6 de agosto y del 26 de agosto al 4 de septiembre. Hubo intercambio de opiniones, aportaciones y borradores por correo electrónico.

⁵ Resolución 69/203, párr. 12.

⁶ *Ibid.*, párr. 13.

⁷ Véase la resolución 61/261, párr. 4.

14. De conformidad con lo dispuesto en el anexo II del informe del Secretario General (A/69/227), el Panel examinó las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, los informes del Secretario General y el Consejo de Justicia Interna sobre el sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas y las secciones pertinentes de los informes sobre el sistema de justicia y las evaluaciones de este.

15. El Panel celebró consultas con numerosos interesados, como antiguos funcionarios y funcionarios en ejercicio de las Naciones Unidas, que participaban en el sistema de justicia o habían recurrido a él; sindicatos y asociaciones; la Administración dentro de la Secretaría y los fondos y programas, incluidas las dependencias de evaluación interna; los representantes letrados del personal y la Administración, incluidas la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y la Sección de Derecho Administrativo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y sus homólogos en los fondos y programas y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno; la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y otras autoridades investigadoras de los fondos y programas; magistrados, Secretarios y oficiales jurídicos del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas; la Oficina de Administración de Justicia; la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas; consejeros del personal; el Consejo de Justicia Interna; y miembros del antiguo Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas.

16. Las consultas se llevaron a cabo con carácter confidencial y en el entendimiento de que no se desvelarían las fuentes. Las consultas se realizaron mediante conversaciones en persona o por medio de videoconferencias y teleconferencias. El Panel realizó videoconferencias y teleconferencias para celebrar consultas con el personal que se encontraba en el Afganistán, Camboya, la India, el Iraq y Tailandia y varias operaciones de mantenimiento de la paz para recabar sus opiniones sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas y si estaba cumpliendo los objetivos previstos para el sistema por la Asamblea General en su resolución 61/261. Los miembros del Panel se reunieron en persona con los interesados en Beni (República Democrática del Congo), Entebbe (Uganda), Ginebra, Goma (República Democrática del Congo), La Haya (Países Bajos), Nairobi, Nueva York, Santiago y Viena.

17. El Panel recibió información de los interesados pertinentes, tanto a iniciativa de estos como en respuesta a una solicitud, sobre la orientación general y el funcionamiento del sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas.

18. A fin de recabar la máxima información posible, el Panel envió en mayo un mensaje en la intranet de las Naciones Unidas, i-Seek, a todo el personal, que tuvo respuesta de algunos funcionarios. El Panel también creó una dirección de correo electrónico accesible únicamente por los miembros del Panel y el Secretario. Decenas de funcionarios respondieron enviando observaciones y sugerencias. Además, el Panel celebró reuniones generales, algunas de ellas por videoconferencia.

19. Conforme al párrafo 23 del informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto⁸, el Panel invitó a los Estados Miembros a que

⁸ A/69/519.

hicieran aportaciones en cuanto a las mejores prácticas pertinentes de sus jurisdicciones nacionales para su examen como parte de la evaluación.

20. Por último, el Panel aprovechó para su labor los conocimientos de sus miembros sobre el derecho internacional público, el derecho de los derechos humanos, la normativa nacional e internacional en materia laboral y administración pública y los sistemas de solución de controversias en otras organizaciones internacionales, así como su experiencia en esos ámbitos.

II. Los seis primeros años del nuevo sistema de justicia interna en las Naciones Unidas

21. Por medio de sus resoluciones 61/261, 62/228 y 63/253, la Asamblea General estableció un nuevo sistema de administración de justicia para la solución de las controversias laborales entre la Organización y su personal. El nuevo sistema entró en vigor el 1 de julio de 2009.

A. Sistema informal

22. Cabe recordar que la resolución informal de controversias, y en particular la función de ombudsman, existía en las Naciones Unidas antes de la creación del nuevo sistema de justicia. Por ejemplo, desde 1993 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene un mediador⁹. En junio de 2002 se estableció la Oficina del Ombudsman Conjunto para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos en sustitución del Grupo de Asesoramiento y Asistencia al Personal, que tenía carácter voluntario. Desde 2006, la Oficina del Ombudsman Conjunto también presta servicios al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Por último, en octubre de 2002 se creó la Oficina del Ombudsman.

23. En 2009, la Asamblea General decidió crear una oficina del ombudsman única, integrada y descentralizada para la Secretaría, los fondos y los programas. También decidió establecer oficialmente una división de mediación ubicada en la Sede, dependiente de dicha oficina. Por lo tanto, la oficina integrada consta de los ombudsman de las Naciones Unidas, los fondos y los programas y el ACNUR, y la División de Mediación. Siguen en marcha los debates sobre la revisión de las atribuciones. En la actualidad hay siete oficinas regionales, situadas en Bangkok, Entebbe, Ginebra, Goma, Nairobi, Santiago y Viena. Cada oficina cuenta con un ombudsman regional.

B. Sistema formal

24. No obstante, los cambios más importantes se produjeron en la parte formal del sistema de justicia. El nuevo sistema reemplazó a un sistema formado por órganos

⁹ Cambió su denominación por la de ombudsman en 2009.

de revisión por pares¹⁰, que prestaba asesoramiento al Secretario General antes de adoptar una decisión definitiva. Esa decisión definitiva podía ser impugnada ante el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, que estaba constituido por magistrados externos e independientes. En 2006, el Grupo de Reforma llegó a la siguiente conclusión: “La administración de la justicia en las Naciones Unidas no es profesional ni independiente. El sistema de administración de justicia actual es extremadamente lento, no cuenta con suficientes recursos, es ineficiente y, por ende, resulta ineficaz. No cumple con muchas de las normas básicas para las garantías procesales estipuladas en los instrumentos internacionales de derechos humanos¹¹.”

25. El nuevo sistema formal consta de una Dependencia de Evaluación Interna y un sistema judicial de dos instancias, a saber, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y un tribunal de segunda instancia, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

26. La Asamblea General también decidió¹² crear la Oficina de Administración de Justicia, integrada por la Oficina del Director Ejecutivo, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y las secretarías de los Tribunales. Además, la Asamblea creó el Consejo de Justicia Interna.

Dependencia de Evaluación Interna

27. La Dependencia de Evaluación Interna¹³ se estableció con efectos a partir del 1 de julio de 2009. Sustituyó al antiguo proceso de revisión administrativa. Su mandato se describe en una instrucción interna¹⁴. La función esencial de la Dependencia es realizar una evaluación imparcial y objetiva de las decisiones administrativas no disciplinarias impugnadas por los funcionarios de la Secretaría¹⁵.

28. El proceso de evaluación tiene por objeto permitir que la Administración tenga la oportunidad de corregir decisiones administrativas incorrectas y proporcionar a los jefes ejecutivos un instrumento para que el personal directivo rinda cuentas de sus decisiones. La Dependencia formula recomendaciones a fin de que se mantengan total o parcialmente, se revoquen o se diriman las decisiones impugnadas. La decisión final es adoptada por el Secretario General Adjunto de Gestión.

29. El proceso de evaluación interna puede generar también recomendaciones sobre medidas en materia de responsabilidad y cuestiones normativas. Además, la Dependencia comunica al personal directivo de todos los niveles, de manera individual o colectiva, sus observaciones en relación con las tendencias y cuestiones sistémicas.

30. La Dependencia tiene también el mandato de proponer medios para resolver oficiosamente las controversias entre los funcionarios y las dependencias contra las que se recurre, incluidas las recomendaciones sobre la correspondiente indemnización. Si se confirma la decisión administrativa, el funcionario recibe una respuesta motivada por escrito.

¹⁰ Juntas mixtas de apelación, juntas mixtas de disciplina y grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones.

¹¹ Véase A/61/205, párr. 5.

¹² Resolución 62/228.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ ST/SGB/2010/9.

¹⁵ Los fondos y programas han mantenido el antiguo sistema de revisión administrativa.

31. La regla 11.2.d) del Reglamento del Personal establece que la respuesta del Secretario General, en la que se indicará el resultado de la evaluación interna, se comunicará por escrito al funcionario en un plazo de 30 días naturales a partir de la fecha en que se haya recibido la solicitud de la evaluación interna si el funcionario está destinado en Nueva York, y en un plazo de 45 días naturales en los demás casos. Cuando se esté tratando de resolver la cuestión por la vía informal con la asistencia de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, esos plazos quedan suspendidos.

32. La Dependencia, que funciona como dependencia independiente dentro del Departamento de Gestión, está integrada por un jefe, cuatro oficiales jurídicos y tres auxiliares administrativos. La Dependencia presenta un informe sobre sus actividades dos veces al año. El Secretario General Adjunto de Gestión envía los informes a todos los jefes de departamentos y oficinas, oficiales ejecutivos y jefes de administración.

33. Entre el 1 de julio de 2009 y el 31 de diciembre de 2014, la Dependencia recibió 4.874 solicitudes de evaluación¹⁶. Solo en 2014 se recibieron 1.541 solicitudes, pero más de la mitad se referían a dos grupos, cada uno con solicitudes similares.

34. En 2014, alrededor del 25% de las decisiones basadas en las recomendaciones de la Dependencia fueron impugnadas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, la mayoría de ellas pertenecientes a alguno de los dos grupos anteriormente mencionados. En 2013, esta cifra fue del 13,6%.

Oficina de Administración de Justicia

35. La Oficina de Administración de Justicia fue establecida por la Asamblea General¹⁷. Tiene su sede en Nueva York. Está constituida por la Oficina del Director Ejecutivo y la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, junto con las secretarías de las tres sedes del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones. La Oficina del Director Ejecutivo está integrada por el Director Ejecutivo, el Secretario Principal, un auxiliar especial y un auxiliar administrativo.

36. La organización y el mandato de la Oficina se establecen en una instrucción interna (ST/SGB/2010/3). En ese documento se indica que la Oficina de Administración de Justicia es una oficina independiente encargada de la coordinación general del sistema formal de administración de justicia y de contribuir a que este funcione con imparcialidad, transparencia y eficiencia.

37. A este respecto, la Oficina presta apoyo sustantivo, técnico y administrativo a los Tribunales por conducto de sus secretarías, presta asistencia a los funcionarios y sus representantes en la interposición de demandas y recursos de apelación por conducto de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y brinda asistencia, según proceda, al Consejo de Justicia Interna. El Director Ejecutivo informa al Secretario General sobre la labor de la Oficina y se encarga de la gestión y administración de la Oficina, de garantizar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en

¹⁶ En los informes anuales del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas, el más reciente de los cuales es el documento con signatura A/70/187, pueden encontrarse más datos y estadísticas sobre la Dependencia de Evaluación Interna, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, los Tribunales y la Oficina de Administración de Justicia.

¹⁷ Resolución 62/228, párr. 10.

el trabajo de la Oficina y de la gestión de los recursos humanos y financieros de la Oficina.

Director Ejecutivo

38. El Director Ejecutivo asesora al Secretario General en cuestiones sistémicas relacionadas con la administración de justicia interna, entre otras cosas, recomendando cambios en los reglamentos, las normas y otras disposiciones administrativas que puedan mejorar el funcionamiento del sistema.

39. El Director Ejecutivo prepara los informes del Secretario General a la Asamblea General sobre cuestiones relacionadas con la administración de justicia; se encarga, según proceda, del enlace acerca de esas cuestiones con otras oficinas; y representa, según se requiera, al Secretario General en las reuniones de órganos intergubernamentales, organizaciones internacionales y otras entidades sobre cuestiones de administración de justicia.

40. Por último, el Director Ejecutivo se encarga de la difusión de información acerca del sistema formal de administración de justicia.

Oficina de Asistencia Letrada al Personal

41. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal se creó para que sustituyera a la Lista de Asesores Letrados, que estaba integrada por colegas voluntarios¹⁸. La Oficina comenzó su labor el 1 de julio de 2009. La Oficina está constituida por letrados, aunque la Asamblea General ha instado a los representantes del personal y al Secretario General a que creen incentivos que permitan que los funcionarios sigan participando en la labor de la Oficina y les alienten en ese sentido, entre otras cosas prestando voluntariamente asistencia letrada profesional.

42. La Oficina de Administración de Justicia ha establecido un fondo fiduciario de contribuciones voluntarias para que preste apoyo al mandato de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal. En 2013, la Asamblea General decidió que, con carácter experimental, la financiación de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal se complementaría con una deducción voluntaria de la nómina¹⁹. Los funcionarios tienen la posibilidad de no participar en este sistema. El porcentaje de funcionarios que deciden no contribuir al sistema varía en función de los lugares de destino y las dependencias orgánicas, pero es considerable.

43. La organización y el mandato de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal se establecen en una instrucción interna (ST/SGB/2010/3). La Oficina se encuentra en la Sede y cuenta con un oficial jurídico en Addis Abeba, Beirut, Ginebra y Nairobi.

44. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal está dirigida por un jefe que, sin perjuicio de su responsabilidad de prestar asistencia letrada a los funcionarios en forma independiente e imparcial, rinde cuentas al Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia. El jefe es responsable de la gestión y el buen funcionamiento del programa de asistencia letrada a los funcionarios en el sistema de justicia interna, entre otros, en procedimientos administrativos, disciplinarios y de apelación ante los Tribunales.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 13.

¹⁹ Véase la resolución 68/254, párr. 33.

45. Los oficiales jurídicos hacen presentaciones periódicamente en sus respectivos lugares de destino y en otras ubicaciones sobre el sistema de justicia, incluido el papel de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal.

46. Asimismo, los oficiales jurídicos tienen la responsabilidad de actuar en interés de sus clientes. Sus acciones se rigen por un código de conducta. Prestan asesoramiento y, cuando sea necesario, representan a sus clientes ante la Dependencia de Evaluación Interna o los Tribunales. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal procura activamente la solución de las controversias, en particular ante la Dependencia.

47. Entre el 1 de julio de 2009 y el 31 de diciembre de 2014, la Oficina recibió 4.853 casos (incluidos los casos que están agrupados). En casi el 60% de los casos la Oficina prestó asesoramiento jurídico sumario. En el 12% de los casos la Oficina prestó asistencia letrada ante el Tribunal Contencioso-Administrativo y en el 3% de los casos ante el Tribunal de Apelaciones. En la actualidad, alrededor del 25% de los demandantes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo están representados por la Oficina y más del 50% comparecen sin representación letrada.

Secretarías de los Tribunales

48. El Secretario Principal rinde cuentas al Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia. Sin perjuicio de la autoridad de los magistrados respecto de las cuestiones judiciales, el Secretario Principal es responsable de la supervisión de las actividades de las secretarías de los Tribunales.

Secretarios

49. El Tribunal Contencioso-Administrativo tiene tres Secretarías, una en cada una de sus sedes. Cada secretaría está dirigida por un Secretario, que, bajo la autoridad del Secretario Principal, es responsable de la administración y el buen funcionamiento de la rama del Tribunal en el correspondiente lugar de destino.

50. La secretaría del Tribunal de Apelaciones tiene su sede en Nueva York. Su Secretario, que se halla bajo la autoridad del Secretario Principal, tiene funciones similares a las de los Secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo.

Tribunales

Tribunal Contencioso-Administrativo

51. El estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo fue aprobado por la Asamblea General en 2008²⁰. El Tribunal comenzó su labor el 1 de julio de 2009.

52. El Tribunal Contencioso-Administrativo tiene tres sedes, a saber, Ginebra, Nairobi y Nueva York. Cada una de ellas cuenta con una secretaría y una sala de audiencias. En cada sede hay un magistrado permanente y, con carácter provisional, un magistrado *ad litem*. El Tribunal también cuenta con dos magistrados en régimen de media dedicación que son enviados a una de esas sedes en función de la carga de trabajo. El Tribunal aprobó su propio reglamento, que recibió la aprobación de la Asamblea General. El Tribunal elige a su Presidente de entre los magistrados en régimen de dedicación exclusiva por un período de un año. Las causas que se

²⁰ Resolución 63/253. Fue modificado por la resolución 69/203 en 2014.

tramitan ante el Tribunal son juzgadas habitualmente por un solo magistrado, pero el Presidente del Tribunal de Apelaciones, tras la solicitud por escrito del Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo, podrá autorizar que una causa se remita a una sala integrada por tres magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, cuando sea necesario en razón de su especial complejidad o importancia. Las causas que se remitan a una sala integrada por tres magistrados serán resueltas por voto mayoritario.

53. Los funcionarios que deseen impugnar una decisión administrativa deben presentar su demanda en la secretaría, teniendo en cuenta la asignación geográfica. En la actualidad, el personal que presta servicios en Europa y Asia (incluido el Pacífico) debe interponer su demanda en Ginebra, el que se halle en África y la Península Arábiga (incluidos el Estado de Palestina, el Iraq, Israel, Jordania, el Líbano y la República Árabe Siria) en Nairobi, y el que se encuentre en América y el Caribe en Nueva York. A continuación cada causa es asignada a la secretaría correspondiente. Las partes podrán solicitar el cambio de lugar de enjuiciamiento.

54. El Secretario General está representado ante el Tribunal Contencioso-Administrativo por la Sección de Derecho Administrativo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos o la oficina regional de esa Sección en Ginebra, Nairobi o Viena, o los respectivos fondos y programas, según proceda. La Sección representa a la Organización en todas las causas disciplinarias.

55. Como disposición transitoria respecto del sistema anterior, el Tribunal Contencioso-Administrativo también sustanció 169 causas transferidas de las antiguas juntas mixtas de apelación y los antiguos comités mixtos de disciplina y 143 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y dictó sentencia en dichas causas.

56. Entre el 1 de julio de 2009 y el 31 de diciembre de 2014, el Tribunal Contencioso-Administrativo recibió 710 causas en Ginebra, 532 en Nairobi y 594 en Nueva York. Durante los cinco primeros años, el Tribunal recibió un promedio de algo menos de 300 causas por año. En 2014 la cifra era de más de 400 causas. El Tribunal resolvió 1.510 causas dictando 1.070 sentencias (370 en Ginebra, 323 en Nairobi y 377 en Nueva York). Al 31 de diciembre de 2014 había un total de 317 causas pendientes. En comparación, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas dictó 1.499 sentencias en sus casi 60 años de existencia. El Tribunal Contencioso-Administrativo ha dictado 3.834 órdenes. En promedio, aproximadamente el 39% de las causas son incoadas por mujeres. Cabe recordar que las mujeres representan el 34,1% del total del personal²¹.

57. La mayoría de las causas son incoadas por el personal perteneciente al Cuadro Orgánico o categorías superiores y al Servicio Móvil, con un máximo del 63% en 2012. Este porcentaje se redujo al 33% en 2014. Las causas incoadas por el personal del Cuadro de Servicios Generales representaron por término medio un poco más del 20% en los cuatro primeros años, pero la cifra aumentó hasta el 31% en 2013 y el 40% en 2014. Cabe recordar que el 64% de los funcionarios pertenecen al Cuadro de Servicios Generales. El mayor número de causas se refiere a cuestiones relacionadas con los nombramientos, seguidas de las relativas a las prestaciones y los beneficios laborales.

²¹ Véase A/69/292.

Tribunal de Apelaciones

58. El estatuto del Tribunal de Apelaciones fue aprobado por la Asamblea General en 2008 en su resolución 63/253 y modificado por las resoluciones 66/237 y 69/203. El Tribunal inició su labor el 1 de julio de 2009 y dictó su primera sentencia en 2010.

59. El Tribunal de Apelaciones está integrado por siete magistrados y tiene su sede en Nueva York, si bien podrá celebrar períodos de sesiones en Ginebra o Nairobi, si lo requiere el volumen de trabajo. El Tribunal celebró su primer período de sesiones en 2010. Actualmente celebra tres períodos de sesiones anuales de dos semanas de duración, dos en Nueva York y un período de sesiones de verano en Ginebra. El fallo de las causas se anuncia públicamente al término de cada período de sesiones, pero las sentencias completas se publican posteriormente alrededor de seis semanas después de los períodos de sesiones. La secretaría se encuentra en Nueva York.

60. El Tribunal de Apelaciones aprobó su propio reglamento. Su Mesa, elegida anualmente, consta de un presidente y dos vicepresidentes.

61. Las causas ante el Tribunal de Apelaciones son juzgadas habitualmente por una sala de tres magistrados y se resuelven por voto mayoritario. Cuando el Presidente o dos magistrados que conozcan de una causa consideren que en esta se plantea una cuestión de derecho importante, podrán, en cualquier momento antes de dictar sentencia, remitir la causa al pleno del Tribunal. En esos casos, el quórum es de cinco magistrados.

62. El Tribunal de Apelaciones es competente para conocer de las apelaciones interpuestas contra una sentencia dictada por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o el Tribunal Contencioso-Administrativo del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)²² y pronunciarse al respecto cuando en esos recursos de apelación se afirme que el Tribunal en cuestión:

- a) Se ha extralimitado de su jurisdicción o competencia;
- b) No ha ejercido la competencia de que está investido;
- c) Ha cometido un error de derecho;
- d) Ha cometido un error de procedimiento que ha afectado a la causa; o
- e) Ha cometido un error de hecho que ha tenido como consecuencia la adopción de una decisión manifiestamente irrazonable.

63. El Tribunal de Apelaciones también es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra decisiones adoptadas por el Comité Permanente en nombre del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas y dictar una sentencia al respecto. Además, el Tribunal es competente para conocer de las demandas interpuestas contra un organismo, organización o entidad, cuando exista un acuerdo especial entre la entidad de que se trate y el Secretario General para aceptar la competencia del Tribunal, y dictar una sentencia al respecto. Esos acuerdos

²² El OOPS cuenta con un tribunal contencioso-administrativo propio, que sigue el modelo del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, pero no forma parte de este. Entró en funcionamiento el 1 de junio de 2011. Presta servicio a unos 30.000 empleados. Hasta el 31 de diciembre de 2014 había recibido 356 causas, incluidas 162 que estaban pendientes al 1 de junio de 2011. El tribunal había dictado 177 sentencias, 47 de las cuales fueron recurridas en apelación.

especiales solo se podrán concertar si en el organismo, la organización o la entidad existe un proceso neutral de primera instancia que incluya actuaciones escritas y una decisión por escrito en que se indiquen las razones, los hechos y los fundamentos de derecho. Hasta la fecha, las siguientes entidades han suscrito dicho acuerdo: la Organización de Aviación Civil Internacional, la Corte Internacional de Justicia, la Organización Marítima Internacional, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

64. El Secretario General está representado por la Oficina de Asuntos Jurídicos en el Tribunal de Apelaciones. El OOPS y los organismos comparecen ante los tribunales sin representación letrada.

65. Al 31 de diciembre de 2014, el Tribunal de Apelaciones había recibido 686 causas y había resuelto 585 de ellas. El Tribunal había dictado casi 500 sentencias y algo más de 200 órdenes. Además, había celebrado 21 audiencias.

66. Pueden interponer recurso de apelación tanto los demandantes como los demandados. Con respecto a los recursos de apelación contra las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo, 422 apelaciones se referían a 408 sentencias. De esas 422 causas, 267 recursos de apelación fueron interpuestos por funcionarios y de esos recursos 23 fueron archivados o retirados. Con respecto a los restantes 244 recursos, los funcionarios obtuvieron un fallo favorable total o parcialmente en 51 causas y desfavorable en 193. El Secretario General interpuso 155 recursos de apelación, de los cuales 3 fueron archivados o retirados. Con respecto a los restantes 152 recursos, el Secretario General obtuvo un fallo favorable total o parcialmente en 104 causas y desfavorable en 48²³.

67. El número de causas sustanciadas por el Tribunal de Apelaciones parece bastante estable, a saber, alrededor de 140 causa al año. Cabe señalar, sin embargo, que el número de peticiones interlocutorias está aumentando y llegó a 84 en 2014.

Consejo de Justicia Interna

68. A fin de asegurar aún más la independencia, la profesionalidad y la rendición de cuentas del sistema de administración de justicia²⁴, la Asamblea General decidió establecer, a más tardar el 1 de marzo de 2008, un consejo de justicia interna integrado por cinco miembros, a saber, un representante del personal, un representante de la Administración y dos juristas externos de renombre, uno de ellos designado por el personal y el otro por la Administración, y presidido por un jurista de renombre elegido por consenso por los otros cuatro miembros.

69. La Asamblea General encomendó al Consejo las siguientes tareas:

a) Servir de enlace con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en lo que respecta a la selección de candidatos adecuados para los puestos de magistrado, entre otras cosas, celebrando entrevistas, de ser necesario;

b) Presentar a la Asamblea General sus opiniones y recomendaciones sobre dos o tres candidatos para cada vacante en los Tribunales, teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica;

²³ En 2013, la mitad de los recursos de apelación fueron interpuestos por los funcionarios y la otra mitad por el Secretario General; en 2014 el 65% de los recursos fueron interpuestos por los funcionarios y el 35% por el Secretario General.

²⁴ Resolución 62/228.

c) Redactar un código de conducta de los magistrados para su examen por la Asamblea General;

d) Presentar a la Asamblea General sus opiniones sobre la aplicación del sistema de administración de justicia.

70. Por último, la Asamblea General decidió que el Consejo recibiera asistencia, según procediera, de la Oficina de Administración de Justicia.

71. Además de ese mandato general, el Consejo ha realizado una amplia gama de tareas concretas en cumplimiento de lo solicitado por la Asamblea General.

72. El Consejo presenta un informe anual a la Asamblea General. En el anexo de esos informes figuran las opiniones de los magistrados de los Tribunales.

III. Opiniones de los interesados sobre el funcionamiento del sistema de justicia

73. El Panel celebró nueve sesiones de consultas en Nueva York, Viena, La Haya, Santiago, Ginebra, Entebbe, Goma y Beni (ambos lugares de destino del personal que presta servicios en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)) y Nairobi, durante las cuales se celebraron 124 reuniones de consulta, incluidas videoconferencias y teleconferencias, con una amplia gama de agentes que participaban en los sistemas formal e informal de administración de justicia en la Secretaría, los fondos y programas, los representantes del personal, la Administración y otras oficinas pertinentes.

74. Durante el proceso de consultas, el Panel recibió numerosas opiniones diferentes y a veces contradictorias sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto y sugerencias para mejorarlo. Las opiniones y contribuciones se distribuyen entre los objetivos específicos y las partes del sistema.

Funcionamiento general del sistema de justicia

75. En general, hubo un amplio acuerdo en que el nuevo sistema suponía una mejora con respecto a su predecesor. Muchos interesados opinaron que era más racional y profesional. Otros señalaron que había intensificado la rendición de cuentas del personal directivo, había facultado en mayor medida a los funcionarios para solicitar reparaciones y había abordado las preocupaciones de estos. Sin embargo, hubo acuerdo general en que el sistema todavía estaba evolucionando y en algunos ámbitos su funcionamiento podría mejorarse.

76. En el otro extremo del espectro, algunos interesados tenían una opinión diferente sobre las repercusiones del nuevo sistema en su conjunto. Algunos funcionarios expresaron desconfianza en el sistema aduciendo su imposibilidad de impartir justicia de manera imparcial y efectiva porque estaba “controlado por la Administración”. Asimismo, expresaron su frustración por lo que percibían como el incumplimiento por parte de la Administración de las decisiones de los Tribunales, las bajas indemnizaciones que se otorgaban, la falta de protección contra las represalias y la inacción de la Administración frente al personal directivo que ha actuado en flagrante violación de las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas. Un interesado propuso que los funcionarios que estuvieran insatisfechos

con las decisiones del sistema de justicia interna pudieran recurrir a los mecanismos de apelación de los países anfitriones con arreglo a la legislación local.

77. Algunos miembros del personal directivo también expresaron desconfianza en el sistema y sugirieron que estaba sesgado en favor de los funcionarios. Sostuvieron que el nuevo sistema había creado un efecto disuasivo sobre su trabajo porque tenían miedo de ser llevados ante los Tribunales por funcionarios pleiteadores cuando adoptaban medidas contra el personal que no rendía lo suficiente. Unos cuantos manifestaron que el sistema se había vuelto demasiado “legalista” y que ello promovía una cultura “litigiosa”.

78. Muchos interesados observaron que, a menos que se aborden las causas subyacentes de los conflictos en el lugar de trabajo y los litigios, el sistema estaba condenado al fracaso.

Independencia

79. La independencia de los Tribunales y la percepción de su independencia fueron elementos que muchos destacaron como una preocupación fundamental. Algunos interesados expresaron la opinión de que la estructura y la organización actuales del sistema de administración de justicia, incluida la gestión administrativa de los Tribunales y las secretarías, generaba la impresión de que los Tribunales estaban bajo la autoridad directa de la Administración. Se destacó que resultaba especialmente problemática la ubicación de los Tribunales y las secretarías en la misma planta que la Oficina de Administración de Justicia en Nueva York. El Panel fue informado de que en una ocasión se habían hecho llegar por error a los magistrados una queja contra un magistrado y comentarios sobre algunas sentencias por conducto del Director Ejecutivo de la Oficina.

80. El nivel de remuneración de los magistrados correspondiente a la categoría D-2 también se consideraba un elemento que contribuía a esa percepción, puesto que esta categoría dentro del sistema de clasificación del personal de las Naciones Unidas parecía colocar a los magistrados en una posición “inferior” respecto de los altos funcionarios de la Secretaría, como los subsecretarios generales y los secretarios generales adjuntos.

81. Además, el sistema de magistrados *ad litem* cuyos contratos se prorrogan anualmente también se consideraba perjudicial para la independencia judicial. Aunque esos magistrados fueron nombrados inicialmente por un año con el fin de remediar el retraso creado en el sistema anterior, se ha producido su renovación anualmente, a pesar de que es evidente que se necesitan sus servicios a más largo plazo. Los interesados consideraron que la seguridad en el cargo de los magistrados era vital para garantizar la independencia del sistema.

82. También se consideró que el hecho de que los Tribunales rindieran cuentas ante la Asamblea General por conducto del Consejo de Justicia Interna socavaba y limitaba su independencia. Algunos interesados estimaron que era una anomalía que los magistrados no tuvieran una relación jerárquica directa con la Asamblea, mientras que la Administración (por su carácter ejecutivo) tenía acceso pleno e ilimitado a ella. Además, recomendaron que se habilitara un canal abierto y “sin censura” para presentar los informes de los Tribunales a la Asamblea.

83. Si bien reconocían el importante papel de la Asamblea General como órgano legislativo de las Naciones Unidas encargado de la promulgación de los estatutos

aplicables a los Tribunales, algunos interesados consideraron que las recientes modificaciones de los estatutos eran un intento de limitar y controlar la autoridad de los Tribunales. Asimismo, señalaron que la reciente modificación del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo en el sentido de exigir pruebas del daño moral se produjo como reacción a la sentencia dictada en la causa *Ademagic y otros*²⁵.

84. Aparte de los Tribunales, los interesados señalaron también otros elementos del sistema de administración de justicia cuyo funcionamiento se veía afectado por la falta de independencia. En particular, el hecho de que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal se halle bajo la autoridad del Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia, que forma parte integrante de la Administración, era considerado por algunos como un impedimento para el ejercicio independiente de sus funciones. Algunos funcionarios tenían la percepción de que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal era parte de la Administración porque sus abogados son empleados de la Organización y dependen del Secretario General y se citó como ejemplo una causa en la que un abogado de la Oficina estuvo representado ante el Tribunal Contencioso-Administrativo por el letrado del demandado²⁶.

85. Muchos interesados también consideraron que el hecho de que la Dependencia de Evaluación Interna estuviera integrada dentro del Departamento de Gestión socavaba el funcionamiento independiente e imparcial de la Dependencia. Asimismo, expresaron la opinión de que la Dependencia, que está encargada de llevar a cabo una evaluación imparcial y objetiva de las decisiones administrativas impugnadas por los funcionarios, no solo debía ser imparcial, sino también parecerlo y que requería cierto grado de independencia para poder actuar de manera eficaz y eficiente.

Transparencia

86. Aunque reconocían que el actual sistema de justicia era más transparente que su predecesor, varios interesados señalaron ámbitos en los que había margen de mejora. El Panel escuchó las preocupaciones de varios interesados sobre el funcionamiento del motor de búsqueda, ya que consideraban que estaba anticuado y era difícil de utilizar e impreciso. Afirmaron que esas deficiencias dificultaban el acceso a la jurisprudencia y la investigación. Se sugirió que se publicaran las sentencias de los Tribunales como documentos oficiales en el Sistema de Archivo de Documentos, como se hacía con las sentencias de su predecesor, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, a fin de que se pudiera acceder a ellas más fácilmente.

87. Los interesados señalaron que, si bien los Tribunales celebraban audiencias públicas, había poca visibilidad de su labor y se hacía poco por dar a conocer las audiencias al personal. En un lugar de destino, por ejemplo, se informó al Panel de los intentos de la Administración de obstaculizar que se tuviera conocimiento del sistema disuadiendo al personal de asistir a las audiencias.

88. Algunos interesados también expresaron su preocupación por lo que consideraron una falta de transparencia en el proceso de examen de la Dependencia de Evaluación Interna. Indicaron que la Dependencia no facilitaba a los funcionarios los documentos relacionados con sus decisiones, lo cual les dificultaba a ellos y a sus representantes evaluar si su caso tenía alguna posibilidad razonable de

²⁵ UNDT/2012/131.

²⁶ Véase *Oummih* (UNDT/2013/044).

prosperar. También se manifestó que las decisiones sobre la evaluación interna de los organismos, los fondos y los programas carecían de razonamiento. Algunos sugirieron que las decisiones de la Dependencia se dieran a conocer públicamente.

89. Si bien se expresó un amplio apoyo a la labor que estaba realizando la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, algunos funcionarios consideraron que la ausencia de criterios claros de esta para aceptar o rechazar asuntos denotaba falta de transparencia. Señalaron que muchos de los casos rechazados por la Oficina posteriormente prosperaban ante los Tribunales tras ser aceptados por abogados particulares.

90. Otra cuestión que se planteó en relación con la transparencia fue la renuencia de la Administración a proporcionar al personal información pertinente para incoar una causa. Se informó al Panel de que la inmensa mayoría de las solicitudes de información presentadas por los funcionarios para incoar una causa eran rechazadas por la Administración y a menudo se obligaba a los letrados que representaban al personal a obtener una orden judicial con el fin de evaluar la viabilidad del asunto sometido a su estudio. Los interesados recomendaron que el Secretario General estableciera un mecanismo mediante el cual el personal pudiera acceder fácilmente a la información de la Administración que no estuviera clasificada como confidencial.

Profesionalización

91. Los interesados convinieron en general en que, en comparación con su predecesor, el nuevo sistema era más profesional. Acogieron con beneplácito la profesionalización de los magistrados, pero indicaron que los criterios de estos variaban de un lugar a otro. Los magistrados reconocieron ante el Panel esas diferencias e indicaron que estaban trabajando para armonizar su enfoque.

92. Según algunos interesados, mientras que los magistrados se han profesionalizado, los abogados se están quedando a la zaga. Se indicó que el desempeño de los abogados ante los Tribunales no alcanzaba el nivel exigido. Se informó al Panel de casos en que el abogado del demandado había ocultado información pertinente para una audiencia o se había negado a prestar asistencia a litigantes no representados. Los interesados sugirieron que se elaborara un código de conducta para todos los letrados que comparezcan ante los Tribunales. Sin embargo, no todos los interesados compartían esa opinión y algunos letrados entrevistados por el Panel afirmaron que ya estaban obligados por los códigos de conducta de sus jurisdicciones nacionales.

93. Numerosos interesados recomendaron firmemente que el Panel abordara la cuestión de las investigaciones por falta de conducta y acoso. Si bien no forma parte directamente del sistema de justicia, numerosas partes interesadas informaron al Panel de que el actual sistema de realización de investigaciones por falta de conducta no se ajustaba a las normas probatorias establecidas por los Tribunales. Con arreglo al actual sistema establecido conforme al boletín del Secretario General sobre la prohibición de la discriminación, el acoso, incluido el acoso sexual, y el abuso de autoridad (ST/SGB/2008/5) y la instrucción administrativa sobre las medidas y los procedimientos disciplinarios (ST/AI/371 y Amend.1), ciertas investigaciones están a cargo de funcionarios que han recibido formación limitada de la OSSI. Se informó al Panel de que la calidad de la mayoría de las investigaciones era deficiente y a menudo las conclusiones de las investigaciones

eran erróneas y, en consecuencia, eran rechazadas por los Tribunales. La situación ha dado lugar a muchos casos en los que la Organización no ha podido iniciar procedimientos disciplinarios contra funcionarios que presuntamente habían cometido flagrantes irregularidades y a una percepción de impunidad. Los interesados recomendaron enérgicamente que se revisara todo el procedimiento de investigación y que la OSSI llevara a cabo todas las investigaciones de denuncias de falta de conducta.

Descentralización

94. Varios interesados opinaron que el sistema estaba demasiado “centrado en Nueva York” y que se necesitaba una mayor descentralización, especialmente por parte de la Administración. Además, señalaron que, si bien los Tribunales estaban ubicados en Ginebra, Nueva York y Nairobi, otras partes esenciales del sistema, como la Dependencia de Evaluación Interna, estaban centralizadas en Nueva York, lo cual afectaba al funcionamiento eficaz del sistema en su conjunto.

95. Se informó al Panel de que la gran mayoría de las causas centraba su defensa en Nueva York, donde hay muchos abogados defensores. En muchos casos los demandados optaron por utilizar abogados ubicados en Nueva York para defender sus causas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de Nairobi y otras en las que intervenían demandantes situados en Bangkok. La práctica crea grandes dificultades en la programación de las audiencias y provoca demoras debidas a los diferentes husos horarios.

96. La falta de descentralización de la Administración también afecta a otros aspectos del sistema. El Panel tuvo conocimiento de casos en que las negociaciones para la solución por la vía informal en los lugares de destino fuera de Nueva York se retrasaron o fracasaron por completo después de que se hubiera llegado a un acuerdo porque todas las decisiones relativas a la aprobación de los arreglos se adoptan en Nueva York.

97. Los interesados también sugirieron que podría ser útil que los Tribunales y las secretarías tuvieran una mayor movilidad y celebraran audiencias en lugares sobre el terreno. Aunque la rama del Tribunal Contencioso-Administrativo de Nairobi celebró una vista en Kinshasa, parece que la práctica es poco habitual. El Tribunal de Apelaciones, por ejemplo, no ha celebrado ningún período de sesiones en África.

98. También se informó al Panel de que los abogados de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal experimentaron grandes dificultades al representar a los demandantes en lugares donde no existía ninguna rama del Tribunal Contencioso-Administrativo debido a la falta de fondos para viajes. Aunque podían hacer uso de los servicios de teleconferencia y videoconferencia, había límites en cuanto a lo que podía lograrse cuando trataban con sus clientes a distancia.

Acceso a la justicia

99. En consonancia con las observaciones formuladas por el Consejo de Justicia Interna en su informe más reciente²⁷, el Panel fue informado por varios interesados durante sus visitas sobre el terreno en Entebbe y los dos lugares de destino de la MONUSCO mencionados anteriormente de que varios funcionarios no sabían que

²⁷ A/70/188, párr. 33.

existía el sistema de justicia interna ni cómo podían acceder a él. Este extremo fue confirmado por el personal durante las reuniones generales y por los funcionarios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal que habían llevado a cabo misiones de divulgación en lugares remotos sobre el terreno.

100. Muchos interesados recomendaron firmemente que se redoblaran los esfuerzos en las actividades de divulgación para informar a los funcionarios sobre el sistema. Se comunicó al Panel que la labor de divulgación que había realizado la Oficina de Administración de Justicia tuvo que interrumpirse debido a la falta de financiación. El Panel tuvo conocimiento de que los funcionarios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal llevaban a cabo misiones de divulgación en las misiones sobre el terreno con financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz. Si bien la falta de conocimientos sobre el sistema resultaba más patente fuera de Nairobi, Ginebra y Nueva York, el conocimiento de la existencia de los diversos mecanismos del sistema y de las oficinas en las que el personal puede solicitar asistencia también era sorprendentemente limitado en esos lugares.

101. Los interesados también señalaron que las dificultades que planteaba la utilización del Sistema de Gestión de Causas constituían un impedimento para acceder a la justicia. En su opinión, las deficiencias del sistema dificultan gravemente el acceso en lugares sobre el terreno alejados en los que el acceso a Internet es limitado. Además de las dificultades tecnológicas, las barreras lingüísticas y la complejidad del sistema crean mayores limitaciones y obstaculizan el acceso efectivo al sistema. Los interesados pidieron que se modernizara el sistema para resolver el problema.

102. Un número considerable de interesados expresaron preocupación por la falta de acceso al sistema de los pasantes, los consultores y del personal que no es de plantilla. Además, señalaron que muchas oficinas y misiones recurrían a voluntarios, contratistas y consultores. Se informó al Panel de que esas categorías del personal no siempre podían utilizar la cláusula de arbitraje porque no era adecuada para los pequeños contratistas. Asimismo, destacaron la necesidad de que la Organización proporcionara un recurso efectivo a todos sus trabajadores. En su opinión, la situación actual, que otorga una protección selectiva a parte del personal y deja fuera a otra parte, menoscaba la confianza en el sistema.

103. También se citaron el temor a las represalias y la intimidación como factores que influían en el acceso a la justicia. El Panel recibió información sobre el temor generalizado a las represalias y las repercusiones desfavorables de parte del personal por utilizar el sistema. Varios usuarios manifestaron que se les había tratado de disuadir de utilizar el sistema y que el personal directivo había adoptado represalias en su contra por solicitar una reparación judicial.

Estado de derecho, debido proceso y rendición de cuentas

Estado de derecho y debido proceso

104. Si bien los interesados coincidieron en que, en general, el nuevo sistema había proporcionado a los funcionarios las herramientas necesarias para exigir el cumplimiento de sus derechos, expresaron su preocupación por la resistencia demostrada por la Administración a la autoridad y a las decisiones de los Tribunales, que amenazaba con debilitar el estado de derecho dentro de la Organización. Se informó al Panel sobre casos concretos en que la Administración se había negado a

aplicar órdenes, o no las había aplicado, entre ellas órdenes de reposición y de suspensión de la ejecución de decisiones, lo cual minaba la confianza general en la capacidad del sistema de salvaguardar los derechos de los funcionarios.

105. Algunos interesados manifestaron su preocupación por la interpretación que reconocía una competencia limitada a los Tribunales y por la interpretación restrictiva de lo que constituía una decisión administrativa, que tenían como efecto negar recursos efectivos a los funcionarios. Sostuvieron que los Tribunales debían estar facultados para examinar la legalidad del Estatuto del Personal y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, así como de las decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional, y para determinar si se ajustaban o no a las normas internacionales. Muchos consideraron que la reciente decisión²⁸ del Tribunal de Apelaciones de excluir las decisiones de la Oficina de Ética del ámbito de revisión administrativa menoscababa el estado de derecho, puesto que básicamente privaba de todo recurso a los funcionarios que alegaban haber sido objeto de represalias y no haber recibido protección.

106. Otra de las preocupaciones señaladas por los interesados era la falta de protección frente a las represalias. Los interesados destacaron la necesidad de que la Organización proporcionara apoyo y protección a todos los funcionarios, entre ellos los que denunciaran faltas de conducta o comparecieran como testigos. Señalaron que ello revestía particular importancia debido a que los funcionarios tenían el deber de denunciar todo incumplimiento de las reglas y los reglamentos a los oficiales que tuvieran la responsabilidad de adoptar las medidas oportunas. Se informó al Panel de casos en los que la Administración había ignorado o incumplido medidas de protección de testigos dictadas por los magistrados. Algunos funcionarios expresaron su preocupación por el hecho de que, en algunos casos, se habían rescindido los contratos de funcionarios que habían “ganado” causas ante los Tribunales, o que habían llegado a un acuerdo con la Administración, aduciendo falta de fondos, reestructuraciones o supresión del puesto.

Debido proceso

107. Diversos interesados manifestaron al Panel que los Tribunales habían sido excesivamente estrictos en cuanto a la ampliación de los plazos para la presentación de demandas, y afirmaron que esa rigidez había conducido a la desestimación de acciones fundadas y había obstaculizado los derechos de los funcionarios a recurrir ante los Tribunales para obtener reparación.

108. Los interesados señalaron que los Tribunales desestimaban un número desmesurado de causas por motivos de admisibilidad debido a lagunas en las reglas y los reglamentos. Conforme a la regla 11.2 b) del Reglamento del Personal, el funcionario que desee impugnar formalmente una decisión administrativa adoptada a raíz del asesoramiento recibido de los órganos técnicos, según determine el Secretario General, no tendrá que solicitar una evaluación interna. Si bien el Secretario General no ha indicado cuáles son los órganos que considera técnicos, se advierte regularmente a los funcionarios de que la Dependencia de Evaluación Interna no considera admisibles las impugnaciones de decisiones de diversos órganos debido a que estas no constituyen decisiones administrativas.

²⁸ Véase *Wasserstrom* (2014-UNAT-457).

Rendición de cuentas

109. Un número considerable de interesados puso de relieve el problema de la rendición de cuentas por considerarlo fundamental. De conformidad con el artículo 10, párrafo 8, de su estatuto, el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá remitir las causas pertinentes al Secretario General 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. La impresión general era que el sistema de remisión para la exigencia de responsabilidades no estaba funcionando correctamente. Muchos interesados criticaron que la Organización no tomara medidas contra el personal directivo involucrado en causas remitidas al Secretario General con fines de rendición de cuentas. En su opinión, el hecho de que no se impusieran sanciones al personal directivo, ni siquiera cuando su conducta hubiera ocasionado pérdidas pecuniarias a la Organización, demostraba que no existía ningún factor que disuadiera a dicho personal de tomar malas decisiones. Los interesados pidieron que se mejorara la función de rendición de cuentas a fin de lograr un cambio en la Organización.

110. El Panel fue informado de casos en los que, si bien la acción o inacción del personal directivo había provocado pérdidas sustanciales, no se había llevado a cabo ninguna investigación. Algunos interesados propusieron, como medida disuasoria, que se solicitara una contribución financiera al personal directivo cuyo comportamiento hubiese provocado daños materiales a la Organización. Otros, sin embargo, manifestaron su preocupación por que la aplicación de medidas estrictas para exigir responsabilidades llevara al personal directivo a tomar decisiones guiado por el deseo de evitar incurrir en responsabilidad, en lugar de por exigencias operativas.

111. Se informó al Panel de que el Secretario General había establecido un grupo especial para examinar las remisiones efectuadas con fines de rendición de cuentas y formular recomendaciones para la adopción de medidas oportunas. Sin embargo, muchos interesados señalaron que faltaba información y que no se comunicaban a los Tribunales ni a los funcionarios las medidas adoptadas contra el personal directivo en cuestión.

112. Otro grupo de interesados cuestionó la aplicación del mecanismo de remisión en su totalidad, pues afirmó que los Tribunales lo habían utilizado de la manera más amplia posible y que se había convertido en un proceso de rendición de cuentas “penal”. Estos interesados consideraron que la remisión de algunas causas había sido indebida y había dañado la reputación de algunos directivos y funcionarios, especialmente porque no se había dado al personal directivo y a los funcionarios señalados en las causas remitidas la oportunidad de defender sus acciones. Propusieron que se estableciera un mecanismo para que, cuando la Organización obtuviera una decisión judicial a su favor, se suprimiera el episodio del expediente, a fin de proteger a los funcionarios que habían sido exculpadados. También consideraron que el personal directivo involucrado en causas que se remitieran con fines de rendición de cuentas debía tener la oportunidad de defenderse.

113. Durante las visitas sobre el terreno, miembros del personal directivo manifestaron al Panel su gran frustración porque la complejidad del proceso disciplinario les impedía tomar medidas contra funcionarios que habían cometido infracciones graves. Consideraron que la carga de presentar pruebas “claras y convincentes” exigida por los Tribunales era demasiado onerosa. Destacaron, asimismo, que los retrasos en la investigación de las causas disciplinarias generaban

una impresión de impunidad sobre el terreno y conllevaban un gran riesgo para la reputación de la Organización. Pidieron que se aplicara un enfoque equilibrado que permitiera proteger a los funcionarios y, al mismo tiempo, salvaguardar la capacidad de la Organización de exigir responsabilidades a los funcionarios que cometieran infracciones graves.

Sistema informal

114. La evaluación del Panel se centró en la interacción entre el sistema formal y el informal. Los interesados consideraron que el sistema informal desempeñaba una función importante en el sistema general de justicia. En su gran mayoría, los interesados coincidieron en que las Naciones Unidas debían promover la prevención de conflictos y la mediación informal. Se informó al Panel de los continuos esfuerzos realizados para promover la resolución informal de controversias mediante la remisión de causas por parte de los Tribunales, así como la remisión de funcionarios al sistema informal efectuada por diversas oficinas, entre ellas la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, la Dependencia de Evaluación Interna y los consejeros del personal. Varios interesados, entre ellos la Dependencia, confirmaron que habían remitido casos a la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, con resultados positivos. En esos casos, la Oficina trata de obtener tiempo suficiente y, en caso necesario, una suspensión de los plazos para intentar resolver la controversia de manera informal.

115. También se informó al Panel de que se había observado una notable tendencia al alza en la solución de conflictos como consecuencia de la participación judicial proactiva y que los Tribunales remitían cada vez más causas a mediación y a instancias de resolución informal.

116. Durante las visitas sobre el terreno, el personal directivo comunicó al Panel que valoraba la función de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas. En un lugar de destino fuera de Nueva York, miembros del personal directivo informaron al Panel de que habían logrado evitar que un 50% de las controversias avanzaran a la instancia judicial recurriendo al sistema informal. Atribuyeron este logro a la implicación de los dirigentes al más alto nivel y a la comunicación colaborativa mantenida con la Oficina con el objetivo de detectar los problemas lo antes posible.

117. Los interesados también señalaron algunas dificultades con las que tropezaban en la interacción entre el sistema informal y el formal, y pidieron que hubiera más vínculos entre ambos sistemas. Una de las principales dificultades guardaba relación con el intercambio de información entre los dos sistemas y con lo que los interesados consideraron una “compartimentación”. Se informó al Panel de que el hecho de que la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas no compartiera información sobre la marcha de algunos casos, por motivos de confidencialidad, había retrasado su tramitación.

118. En otros casos, las demoras en las que incurre la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas al intentar resolver una controversia por la vía informal han hecho que prescriban los plazos para iniciar el trámite en el sistema formal. Los interesados propusieron que se ampliara el plazo para iniciar el trámite ante la Dependencia de Evaluación Interna cuando las partes estuvieran intentando resolver el asunto por la vía informal. Se informó al Panel de que la Dependencia y la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las

Naciones Unidas, con el asesoramiento de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, estaban elaborando un marco de trabajo para gestionar la prórroga de los plazos durante la etapa de resolución informal, tanto antes como durante la evaluación interna, a la espera de que se emitiera una publicación administrativa oficial respecto a la ampliación de los plazos en virtud de las reglas 11.2 c) y d) del Reglamento del Personal.

119. Una segunda dificultad radicaba en la exigibilidad del cumplimiento de los acuerdos alcanzados por la vía informal. Los interesados compartieron ejemplos de casos en que la Administración había incumplido acuerdos celebrados en mediación tras prolongadas negociaciones, socavando así el sistema informal. En algunos casos, la Administración había argumentado que la persona que había negociado el acuerdo en nombre de la Organización no estaba facultada para hacerlo.

120. Algunos interesados opinaron que las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas no siempre se tomaban en serio debido a que la Oficina carecía de autoridad o “fuerza” para ejecutar los acuerdos negociados y exigir su cumplimiento. Por consiguiente, algunos funcionarios recurrían al sistema formal porque consideraban que la Oficina no era eficaz. Los interesados consideraron que era importante que la Oficina adoptara una actitud más dinámica al intentar resolver los conflictos y llegar a acuerdos por la vía informal. También destacaron la necesidad de que los mediadores estuvieran facultados para mediar y celebrar acuerdos.

121. En consultas con representantes de los organismos, fondos y programas, así como de oficinas más pequeñas, se informó al Panel de que muchos de sus casos se habían resuelto satisfactoriamente mediante procesos informales. Atribuyeron ese logro a su estilo pragmático de gestión, a la flexibilidad en la financiación o a la intervención temprana de los equipos jurídicos. Por otra parte, se señaló que la Secretaría era reacia a recurrir a la resolución informal de controversias y a cumplir los acuerdos negociados por las partes. Se consideró que el hecho de que la Administración no cumpliera los acuerdos negociados era perjudicial para la credibilidad de la mediación y la resolución informal de las controversias.

122. Algunos interesados insinuaron que el sistema informal no se utilizaba lo suficiente porque los funcionarios no estaban al tanto de los servicios que en él se prestaban. Propusieron redoblar los esfuerzos de divulgación para dar mayor visibilidad a su labor, crear incentivos para su uso y capacitar al personal directivo en cuanto a los beneficios de dicho sistema.

123. Se expresaron opiniones variadas acerca de si la mediación debía ser obligatoria. Algunos interesados propusieron que fuera un primer paso obligatorio en el proceso, a fin de reducir la cantidad de causas que se tramitaban en el sistema formal. La gran mayoría de los interesados, sin embargo, se opuso a la propuesta, pues consideró que ello restringiría los derechos de los funcionarios. Además, consideraron que la mediación era más eficaz cuando las partes estaban dispuestas a buscar soluciones.

Dependencia de Evaluación Interna

124. El Panel escuchó opiniones divergentes acerca del papel y el funcionamiento de la Dependencia de Evaluación Interna. Por un lado, algunos interesados consideraron que la Dependencia era eficiente y que tenía una tasa elevada de

resultados favorables, y atribuyeron el número cada vez mayor de solicitudes de evaluación interna a la creciente confianza en ella. Opinaron que, si bien la Dependencia formaba parte del Departamento de Gestión, era capaz de desempeñar sus funciones de manera objetiva e imparcial. Señalaron, asimismo, que la Dependencia había resuelto muchos casos y había evitado que acabaran en un proceso judicial.

125. Por otro lado, otros interesados pusieron en duda la independencia y la imparcialidad de la Dependencia, pues consideraron que no tenía autoridad para tomar decisiones independientes debido a que formaba parte del Departamento de Gestión. A su entender, la Dependencia era una extensión de la Administración que daba automáticamente su “visto bueno” a las decisiones tomadas por esta. Señalaron que el elevado número de decisiones administrativas confirmadas por la Dependencia demostraba su falta de imparcialidad. Además, señalaron que la gran mayoría de las solicitudes de evaluación interna se denegaban por considerarse inadmisibles. Recomendaron que la Dependencia se suprimiera o se “reformara profundamente” para garantizar su independencia e imparcialidad, y se propuso que su director fuera una persona ajena a las Naciones Unidas.

126. Varios interesados expresaron su preocupación por algunas prácticas de la Dependencia que consideraban incompatibles con su mandato. Se informó al Panel de que, si bien se había encomendado a la Dependencia la tarea de examinar la legalidad de las decisiones administrativas en nombre del Secretario General, esta rara vez declaraba ilegal una decisión. En cambio, cuando la Dependencia determinaba que una decisión era ilícita, pedía a quien había tomado la decisión que la modificara y declaraba que la solicitud de evaluación interna carecía de objeto. En su opinión, esa práctica promovía la impunidad y minaba la confianza en el sistema.

127. Otra práctica que se señaló a la atención del Panel guardaba relación con las causas en las que se solicitaba que se suspendiera la ejecución de decisiones. Conforme a la regla 11.3 b) i) del Reglamento del Personal, los funcionarios pueden presentar una demanda ante el Tribunal Contencioso-Administrativo para que suspenda la ejecución de la decisión administrativa impugnada hasta que haya concluido la evaluación interna. Algunos interesados informaron al Panel de que la Dependencia había adoptado la práctica de acelerar el proceso de examen y dictar su decisión antes de que se celebrara la audiencia relativa a la suspensión de la ejecución o inmediatamente después de que se emitiera una orden en ese sentido. Sostuvieron que esa práctica tenía el efecto de privar al personal de la posibilidad de beneficiarse de medidas interlocutorias. Los interesados consideraron que la práctica constituía un intento deliberado de la Dependencia de privar al Tribunal de la competencia que le confería el artículo 13 de su reglamento, y señalaron que, en circunstancias normales, la Dependencia dictaba sus decisiones al menos 45 días después de que se presentara una solicitud de evaluación interna (30 días en el caso de funcionarios en un lugar de destino en el que hubiera sede). También deploraron que, en general, la Dependencia no siempre cumpliera los plazos para emitir su decisión.

Oficina de Administración de Justicia

Director Ejecutivo

128. Si bien reconocieron la importante función que desempeñaba la Oficina de Administración de Justicia en la coordinación del sistema general de justicia, los interesados observaron que existía un conflicto de intereses inherente al sistema,

dado que la Oficina Ejecutiva del Secretario General proporcionaba servicios a la Oficina de Administración de Justicia y la administraba.

129. Algunos interesados comentaron que, en Nueva York, la configuración y proximidad física de los Tribunales, las secretarías y la Oficina de Administración de Justicia agudizaba la impresión de interferencia de esta última. Se informó al Panel de que el Director Ejecutivo de la Oficina desempeñaba una función administrativa, más que sustantiva, en la labor de las secretarías. Sin embargo, algunos interesados consideraron que la situación no era “ideal” y señalaron que colocaba al personal de las secretarías en una posición “difícil”.

Oficina de Asistencia Letrada al Personal

130. La abrumadora mayoría de los interesados coincidió en que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal desempeñaba una función singular e importante en el sistema de justicia. Estos interesados consideraron que sus abogados eran profesionales y eficientes. Diversos funcionarios que habían recibido asistencia de la Oficina comunicaron al Panel que esta había actuado de manera profesional y los había ayudado a resolver sus casos. Otras oficinas que colaboraban estrechamente con la Oficina también encomiaron su profesionalidad y eficiencia. Consideraron que era una clara ventaja que el personal pudiera ser representado por abogados de la Oficina con buen conocimiento de las reglas y los reglamentos de la Organización. Los funcionarios y el personal directivo que participaban en el sistema de administración de justicia indicaron que, más allá de proporcionar asesoramiento jurídico y representar a los funcionarios, la Oficina desempeñaba un papel importante como “filtro” de causas infundadas.

131. Se informó al Panel de que, desde 2009, la Oficina había prestado asistencia al personal en unos 5.000 casos. La asistencia proporcionada comprendía asesoramiento jurídico sumario, asesoramiento y representación durante la resolución informal de las controversias y la mediación formal, asistencia en la evaluación interna y durante el proceso disciplinario, y representación letrada ante los Tribunales y otros órganos de apelación.

132. Los interesados lamentaron, no obstante, que la Oficina tuviera escasísimos recursos, pues solo contaba con 10 oficiales jurídicos para atender a más de 70.000 funcionarios. En su opinión, la falta de recursos suficientes impedía proporcionar representación letrada adecuada y justa a los funcionarios, especialmente en lugares de destino en los que no hubiera sede. Los interesados manifestaron su preocupación por que la Oficina pudiera verse obligada a rechazar algunos casos por su capacidad limitada y pidieron que se incrementara su dotación de personal en consonancia con su volumen de trabajo y con el número de clientes, a fin de garantizar la igualdad de medios procesales. Muchos interesados se refirieron a la notable diferencia que existía entre el número de abogados que representaba a la Administración y la dotación total de personal de la Oficina. Se informó al Panel de que el número de oficiales jurídicos que representaba a la Administración prácticamente cuadruplicaba el número total de abogados en la Oficina.

133. Diversos interesados comunicaron al Panel sus críticas respecto a la Oficina, pues consideraban que favorecía a la Administración. Señalaron que existía un conflicto de interés debido a que los abogados de la Oficina eran remunerados por la Administración y defendidos por sus abogados. Algunos interesados indicaron que esa percepción podía ser uno de los factores que contribuía a que un elevado

número de demandantes compareciera ante los Tribunales sin representación letrada. Algunos interesados consideraron que la estructura de la plantilla de la Oficina era problemática, puesto que no existía una perspectiva de carrera clara. Se informó al Panel de que la Oficina no contaba con puestos de categoría P-4, motivo por el cual varios abogados de la Oficina que querían ascender se habían trasladado a otras oficinas de la Administración, entre ellas la Oficina de Asuntos Jurídicos. Hay quienes consideraron que estos traslados contribuían a la sensación de que los abogados de la Oficina favorecían a la Administración o eran renuentes a impugnar sus decisiones para no poner en peligro sus perspectivas de carrera.

134. También se expresó preocupación por la falta de criterios claros para la aceptación o el rechazo de casos en la Oficina. Los interesados mencionaron que, en algunos casos rechazados por la Oficina, los funcionarios obtuvieron posteriormente sentencias favorables ante los Tribunales cuando otros abogados aceptaron representarlos o incluso cuando optaron por representarse a sí mismos. Algunos funcionarios señalaron que la Oficina era reacia a aceptar casos complejos o delicados desde el punto de vista político y que solo aceptaba casos que podía ganar. Se informó al Panel de que la Oficina no mantenía un registro de los casos que había rechazado para determinar si, en última instancia, se había obtenido una decisión favorable ante los Tribunales.

135. Algunos interesados consideraron que no era “adecuado” que la Oficina dependiera de la Oficina de Administración de Justicia, y propusieron que esta última no se encargara de contratar al personal de aquella. También se refirieron al perfil del personal de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y propusieron que se incrementara la diversidad lingüística, geográfica y de género de su personal a fin de representar a los funcionarios con más eficacia.

136. Los interesados expresaron opiniones divergentes en cuanto al sistema de financiación voluntaria, por el que se invita al personal a pagar el 0,05% de su sueldo para financiar la Oficina. Muchos consideraron que el sistema era problemático y afirmaron que contravenía la Carta de las Naciones Unidas, la cual establecía que todas las oficinas de las Naciones Unidas debían financiarse con fondos de la Organización. Otros manifestaron que era injusto pedirle al personal que financiara una entidad sobre la que no tenía control alguno. Se propuso que la Oficina solo prestara servicios al personal del Cuadro de Servicios Generales y a funcionarios que no dispusieran de los recursos necesarios para costear los servicios de un abogado defensor. Observaron que muchos funcionarios optaban por representarse a sí mismos a pesar de que la Oficina ofrecía servicios gratuitos. Otros interesados propusieron que los funcionarios evaluaran la posibilidad de establecer un sistema de financiación de servicios jurídicos que fuera independiente de la Administración. En su opinión, un sistema de ese tipo, que implicaría que el personal contribuyera a un sistema subvencionado, subsanaría la actual desigualdad de medios procesales. También permitiría a los funcionarios contratar los servicios de abogados de su elección que les rendirían cuentas, en lugar de depender exclusivamente de la Oficina.

Secretarías

137. Si bien pareció existir un consenso general en cuanto al importante papel que desempeñaban las secretarías al prestar apoyo al funcionamiento de los Tribunales, algunos interesados manifestaron que el sistema de apoyo no estaba bien articulado.

También les preocupaba que los magistrados no siempre participaran en el proceso de selección de los Secretarios, incluido el Secretario Principal, y recomendaron que se los consultara.

138. Varios interesados indicaron que la función del Secretario Principal no estaba clara y propusieron que se redactaran términos de referencia precisos para el puesto. Se informó al Panel de que el Secretario Principal desempeñaba una doble función, pues era también Director Ejecutivo Adjunto de la Oficina de Administración de Justicia. Algunos interesados consideraron que podía existir un conflicto de intereses en el desempeño de esta doble función y pidieron que se reconfigurara.

Tribunales

139. Hubo consenso general entre los interesados en cuanto al valor del sistema de justicia de dos instancias y la importante contribución de los Tribunales a la configuración del sistema a través de su jurisprudencia. Se consideró que la existencia de un tribunal de apelaciones que revisara la labor del tribunal de primera instancia era un rasgo positivo que promovía una justicia de mejor calidad. No obstante, los interesados manifestaron varias inquietudes sobre ambos Tribunales y recomendaron algunas medidas que, en su opinión, fortalecerían aún más su función y permitirían que el sistema operara con mayor eficacia.

Tribunal Contencioso-Administrativo

140. Los interesados afirmaron que las prácticas y los procedimientos del Tribunal Contencioso-Administrativo variaban en cada lugar de destino y que las partes no sabían a qué atenerse. Mientras algunos magistrados celebraban audiencias orales cuando existían hechos controvertidos, otros solo lo hacían “excepcionalmente, no como regla general”, incluso en causas disciplinarias en las que se imputaban hechos graves. Asimismo, se informó al Panel de que, si bien algunos magistrados acostumbraban convocar audiencias para la gestión de las causas, otros no las consideraban indispensables. Algunos interesados consideraron que el marco actual era “vago” y estaba supeditado a la personalidad de los magistrados. Destacaron la necesidad de redactar un reglamento detallado para proporcionar una orientación clara a las partes y dar más coherencia al sistema. Se informó al Panel de que los magistrados del Tribunal estaban trabajando para armonizar más su enfoque mediante la publicación de orientaciones y directrices sobre la práctica.

141. En ese sentido, varios interesados expresaron su preocupación por la disparidad en la jurisprudencia de los Tribunales. Se informó al Panel sobre casos en que los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo habían hecho caso omiso de las sentencias del Tribunal de Apelaciones, lo cual se atribuyó en gran medida a que el sistema era relativamente nuevo y seguía evolucionando.

142. Si bien los interesados coincidieron en que el sistema actual era más rápido y eficiente que el anterior, manifestaron al Panel su preocupación por la mayor cantidad de retrasos en la sustanciación de las causas tramitadas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. Los interesados recomendaron que en el código de conducta de los magistrados o en el reglamento se establecieran plazos para dictar las sentencias. Varios interesados señalaron también que no existía un sistema para tramitar las causas manifiestamente infundadas, las cuales, en su opinión, obstruían el sistema. Propusieron que se estableciera un procedimiento acelerado para descartar las causas infundadas a fin de que el Tribunal dispusiera de más tiempo

para tramitar las demandas válidas y serias. Algunas personas recomendaron que se aplicara algún tipo de sanción a quienes presentaran demandas infundadas y sugirieron que el establecimiento de un sistema de tasas judiciales podía tener un efecto disuasivo. Sin embargo, otros opinaron que imponer tasas judiciales obstaculizaría el acceso a la justicia y propusieron que, en su lugar, el Tribunal ordenara el pago de las costas en esas causas.

Tribunal de Apelaciones

143. Varios interesados expresaron su descontento con la organización del trabajo del Tribunal de Apelaciones, la cual, en su opinión, afectaba la calidad de sus sentencias. Se informó al Panel de que el Tribunal celebraba tres períodos de sesiones anuales de dos semanas de duración, en cada uno de los cuales deliberaba y emitía al menos 35 decisiones. Algunos interesados dudaron de que, en un plazo tan breve, los magistrados tuvieran tiempo suficiente para revisar exhaustivamente las sentencias antes de adoptar sus decisiones.

144. Se informó al Panel de que las solicitudes formuladas a los magistrados para que ampliaran los períodos de sesiones habían sido desoídas debido a que la mayoría de los magistrados del Tribunal de Apelaciones ocupaban puestos a tiempo completo en sus países de origen y no estaban disponibles durante períodos más prolongados. Además, el Tribunal no contaba con un sistema para tramitar las peticiones interlocutorias cuando no estuviera sesionando. Se informó al Panel de que, anteriormente, el Presidente del Tribunal se ocupaba de esas peticiones, pero, recientemente, las peticiones se estaban aplazando al período de sesiones siguiente. Varios interesados propusieron que se estableciera un tribunal a tiempo completo o que el Tribunal estuviera integrado por magistrados seleccionados de una lista de magistrados jubilados. También pidieron que se estableciera un sistema de magistrados de turno para tramitar las peticiones interlocutorias.

145. Los interesados manifestaron una preocupación más importante, relativa a la falta de coherencia en la jurisprudencia. Se señalaron a la atención del Panel varias decisiones en las que el Tribunal había dictado sentencias contradictorias sobre cuestiones importantes, como la devolución de causas, la supresión de datos en las sentencias, el anonimato y las indemnizaciones. Se informó al Panel de que, si bien el Tribunal de Apelaciones había manifestado con anterioridad que el Tribunal Contencioso-Administrativo gozaba de una “indiscutible discrecionalidad y autoridad para cuantificar y ordenar el pago de una indemnización con arreglo al artículo 10, párrafo 5, de su estatuto por la vulneración de los derechos de un funcionario” (véase la causa UNDT/2011/081), posteriormente había reducido el monto de la indemnización concedida por el Tribunal Contencioso-Administrativo en una serie de causas sin dar explicaciones claras. Los interesados observaron que esa discordancia en la jurisprudencia de los Tribunales socavaba la integridad del sistema en su conjunto y destacaron la necesidad de que el Tribunal de Apelaciones fuera coherente, con el fin de orientar al tribunal inferior y la jurisprudencia general del sistema de justicia.

146. Muchos interesados tenían la impresión de que el Tribunal de Apelaciones favorecía a la Administración. Como prueba de ese sesgo, varios interesados señalaron el elevado número de decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo revocadas por el Tribunal de Apelaciones sin fundamentación suficiente. Algunos interesados manifestaron que el Tribunal de Apelaciones no se reunía con la

suficiente frecuencia y no estaba en contacto con la realidad del sistema en su conjunto debido a que funcionaba a tiempo parcial.

147. Un número considerable de interesados lamentaron que las sentencias parecieran carecer de “análisis y fundamentación suficiente” y no proporcionaran orientación a los posibles demandantes y al sistema en su conjunto. Afirmaron que la “escasa” fundamentación era un indicio de que el Tribunal de Apelaciones era más proclive a resolver en favor de la Administración y a reducir los montos de las indemnizaciones. Se informó al Panel de que cerca del 70% de las decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo solían revocarse en apelación. Sin embargo, otros interesados consideraron que ese elevado índice de revocación indicaba que había problemas en las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo.

148. Algunos interesados consideraron que el sistema de remuneración de los magistrados era problemático. Se informó al Panel de que los magistrados eran remunerados en función del número de sentencias que dictaban y que no se los remuneraba por realizar otras tareas. Los interesados manifestaron su preocupación por el hecho de que esa modalidad de remuneración pudiera repercutir en la calidad de las órdenes y generar incentivos indeseados para revocar decisiones, menoscabando así la confianza en el sistema.

Consejo de Justicia Interna

149. Hubo un amplio reconocimiento de la importante función que desempeñaba el Consejo de Justicia Interna en cuanto a la vigilancia y supervisión del funcionamiento del sistema. Algunos interesados hicieron hincapié en la importancia de proporcionar garantías institucionales de independencia del Consejo y propusieron que se precisaran su mandato y su función.

Identificación de las principales causas de las controversias y de posibles soluciones, prevención de controversias y pronta resolución

150. Los interesados hicieron referencia a diversas causas de las controversias y los litigios laborales y subrayaron la importancia de abordarlas. Una de las causas constantes de litigio señalada por los interesados era la vaguedad y complejidad del marco jurídico en el que funcionaba el sistema de justicia. Tanto el personal directivo como los funcionarios indicaron que el Estatuto del Personal y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, los boletines, las instrucciones administrativas, las circulares informativas y otras publicaciones administrativas del Secretario General eran incoherentes, vagas, complejas y difíciles de interpretar. Además, se informó al Panel de que el personal directivo no recibía suficiente apoyo u orientación sobre el modo de aplicar las reglas. Observaron que las disposiciones mal redactadas de algunos de esos documentos jurídicos creaban ambigüedad y daban lugar a múltiples interpretaciones. Por ejemplo, no quedaba claro cuándo se podía conceder licencia con o sin goce de sueldo a un funcionario. Los interesados señalaron que, si las reglas fueran más claras, podrían evitarse muchos problemas. Destacaron la necesidad de que se realizara un examen amplio de las publicaciones administrativas para eliminar las disposiciones poco claras y ambiguas y consolidar todas las reglas en un único documento de fácil consulta.

151. También se informó al Panel de que numerosas controversias judiciales eran producto de malas prácticas de gestión y, en algunos casos, de errores flagrantes cometidos por el personal directivo. Los interesados atribuyeron este hecho a la

falta de rendición de cuentas y señalaron que no había ningún incentivo para la buena gestión ni factores disuasivos para evitar la mala gestión. Uno de los interesados consideró que la cultura de gestión era “demasiado prudente”, a tal punto que las prácticas de gestión notoriamente malas nunca se abordaban. Otro interesado observó que la Administración derivaba sus problemas al sistema de justicia. Se puso de relieve la importancia de examinar el sistema de justicia en el contexto de la cultura de gestión en su conjunto. Algunos interesados observaron que no existía ningún mecanismo para desarrollar aptitudes para la buena gestión y consideraron que la capacitación ofrecida al personal directivo era “deficiente”. Recomendaron que se impartiera al personal directivo de todos los niveles capacitación sobre prácticas de gestión críticas, como la gestión de conflictos y la evaluación del desempeño profesional, y que se mejorara la rendición de cuentas.

152. En ese sentido, algunos interesados señalaron que una de las principales causas de litigio era la falta de transparencia en la gestión. Se informó al Panel de que, en muchos casos, los funcionarios recurrían al sistema de justicia debido a que algunos miembros del personal directivo no indicaban los motivos por los que se adoptaban las decisiones administrativas. Algunos interesados observaron que en la Organización existía una “cultura de secretismo generalizada”, por lo cual el personal directivo no se sentía obligado a justificar sus acciones, incluso cuando así se le exigiera.

153. Los funcionarios también señalaron que los procedimientos administrativos eran difíciles y complejos. Durante las visitas sobre el terreno que realizó el Panel, los funcionarios se quejaron de la falta de información sobre sus prestaciones y derechos, y señalaron que los procesos administrativos eran lentos y engorrosos. Esos factores, aunados al difícil entorno de trabajo, a menudo contribuían a la frustración y al surgimiento de conflictos laborales.

154. Se señaló que una de las cuestiones más problemáticas en el sistema de las Naciones Unidas era el sistema de evaluación de la actuación profesional. Varios miembros del personal directivo se quejaron de que no contaban con herramientas para tratar con funcionarios que tuvieran un mal desempeño. Afirmaron que el proceso de impugnación de la evaluación de la actuación profesional solía utilizarse para bloquear evaluaciones veraces de esos funcionarios. Como consecuencia de ello, los planes de mejora de la actuación raramente se aplicaban y no había consecuencias por el mal desempeño. Los funcionarios también se quejaron de que el personal directivo utilizaba indebidamente el sistema de evaluación de la actuación profesional para despedir a los funcionarios que no gozaban de su favor. Se informó al Panel de casos en los que el personal directivo no había llevado a cabo evaluaciones del desempeño profesional durante períodos de hasta siete años. Varios interesados propusieron que se revisara por completo el sistema de evaluación del desempeño profesional o se sustituyera por un sistema más sencillo basado en criterios de evaluación del desempeño objetivos.

155. Un número considerable de interesados manifestó su preocupación por que no hubiera ningún mecanismo para extraer enseñanzas de la jurisprudencia de los Tribunales y por que las reglas de la Organización no hubieran evolucionado en consonancia con la jurisprudencia. Propusieron que la Administración estableciera un sistema para examinar la jurisprudencia y reflejarla en las reglas, las políticas y las prácticas de la Organización. Numerosos miembros del personal directivo acogieron favorablemente la guía de enseñanzas extraídas publicada en el pasado

por la Dependencia de Evaluación Interna, por considerarla un instrumento útil, y pidieron que se volviera a publicar. Indicaron que sería bueno para el sistema en su conjunto extraer enseñanzas y adoptar medidas correctivas cuando se detectaran lagunas en las políticas o las prácticas de la Organización. Más allá de las enseñanzas que pudieran extraerse, algunos interesados propusieron que se proporcionara al personal directivo orientaciones claras sobre medidas concretas e información específica.

156. Por último, los interesados pidieron que la Administración modificara su enfoque y los funcionarios destacaron la necesidad de que la Organización en su conjunto promoviera de forma proactiva la prevención de los conflictos y la resolución informal de las controversias para fomentar un entorno de trabajo positivo.

IV. Evaluación y sugerencias para mejorar el sistema

157. En el párrafo 4 de su resolución 61/261, la Asamblea General 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 del estado de derecho y del debido proceso para asegurar que se respetaran los derechos y obligaciones de los funcionarios y que el personal directivo y los funcionarios respondieran por igual de sus actos, decisión que reafirmó en su resolución 63/253.

158. Por tanto, antes de analizar los elementos más detallados del mandato del Panel, es importante verificar si se han cumplido esos objetivos principales y determinar en qué ámbitos es posible o necesario introducir mejoras.

A. Independencia

159. El Grupo de Reforma propuso que las demandas ya no se interpusieran contra el Secretario General, sino contra la Organización. El Secretario General pasaría entonces a ser el guardián de la integridad del sistema de justicia interna y el protector del estado de derecho²⁹. Con ello se habría alcanzado un grado adecuado de independencia y autonomía para la futura Oficina de Administración de Justicia, puesto que esta habría rendido cuentas al “guardián” del sistema de justicia en lugar de al demandado en las causas tramitadas ante los órganos judiciales. Si bien la Asamblea General aceptó establecer la Oficina de Administración de Justicia, no modificó la función del Secretario General, lo cual generó cierta ambigüedad institucional.

160. La propuesta del Grupo de Reforma no estaba exenta de dificultades jurídicas y prácticas. En primer lugar, es discutible que las Naciones Unidas en su conjunto puedan ser consideradas responsables de lo que constituyen, en definitiva, controversias laborales dentro de la Secretaría (o en las estructuras ejecutivas de diversos fondos y programas). En segundo lugar, no está nada claro cuál sería el fundamento jurídico para que las personas que adoptaron una decisión impugnada la defiendan en nombre de la Organización. Por último, en algunos casos el Secretario General o el director ejecutivo del fondo o programa en cuestión podría ser directamente responsable de la adopción de una decisión administrativa impugnada.

²⁹ Véase A/61/205, párr. 123.

161. Por consiguiente, el Panel no reiterará las propuestas del Grupo de Reforma, aunque considera que el principio de independencia judicial e institucional podría fortalecerse en el marco actual.

162. El Panel desea aclarar, en primer lugar, que el Secretario General no solo es el demandado ante los órganos judiciales, sino que, más importante aún, tiene un interés directo, en su calidad de más alto funcionario administrativo de las Naciones Unidas, en velar por que se haga justicia y que el sistema de justicia interna funcione de manera adecuada (así como, de hecho, la responsabilidad de velar por ello). Lo mismo cabe decir de los funcionarios de las Naciones Unidas que tienen la tarea de prestar apoyo a ese sistema.

163. El Panel considera que se deben tratar ciertas cuestiones y tomar medidas para proteger y reforzar la independencia judicial en el sistema de administración de justicia. Esta tarea no se limita a los Tribunales, sino que también comprende el examen de los elementos del sistema que en las resoluciones de la Asamblea General y los informes del Secretario General se califican de “independientes”.

164. Al hacerlo, el Panel es consciente de que el criterio para determinar si hay independencia judicial es que se asegure la separación de poderes entre el poder judicial, por una parte, y las autoridades ejecutivas y legislativas, por la otra. Por consiguiente, el primer interrogante que se plantea es si el funcionamiento de los elementos del sistema formal que forman parte del poder ejecutivo respeta el principio de separación de poderes.

Dependencia de Evaluación Interna

165. El Grupo de Reforma recomendó suprimir completamente el antiguo proceso de examen administrativo previo a la solución de controversias por vía judicial. Sin embargo, el Secretario General propuso sustituir el antiguo mecanismo por una función de evaluación interna más fuerte y dotada de recursos suficientes, como primer paso del sistema formal de justicia³⁰. La Asamblea General aceptó establecer una dependencia de evaluación interna independiente en la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión³¹. En el nuevo sistema, la Dependencia presenta recomendaciones al Secretario General Adjunto, quien les da curso en virtud de la autoridad delegada por el Secretario General.

166. El Panel observa que la Dependencia no ha sido concebida para actuar como entidad independiente de la Administración ni funciona de esa manera, sino que más bien forma parte de la Administración y tiene el mandato de ayudarla a examinar las decisiones impugnadas antes de que los casos pasen a la vía judicial. Que la Dependencia goce de autonomía frente al personal directivo que ha adoptado la decisión impugnada no cambia el hecho de que es, sin duda alguna, una extensión de la Administración. Efectivamente, desempeña una función importante, que es útil tanto para la Administración como para los funcionarios damnificados. El Panel considera que esta situación respeta el principio de separación de poderes y no afecta en modo alguno el principio de independencia judicial.

³⁰ Véase A/61/758, párr. 29.

³¹ Resolución 62/228, párrs. 50 a 52.

Oficina de Administración de Justicia

167. El Grupo de Reforma recomendó que se estableciera la Oficina de Administración de Justicia para dotar al sistema de justicia de independencia institucional y autonomía presupuestaria y funcional y que esta presentara informes al Secretario General en su calidad de “guardián” propuesto del sistema de justicia.

168. El Secretario General ha calificado a la Oficina de “oficina independiente”³². La Asamblea General señaló la importante función que desempeñaba la Oficina en el mantenimiento de la independencia del sistema formal³³.

169. La Oficina presta apoyo sustantivo, técnico y administrativo a los Tribunales por conducto de sus secretarías. También presta asistencia a los funcionarios y sus representantes en la presentación de reclamaciones y recursos por conducto de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, además de prestar asistencia de secretaría, según proceda, al Consejo de Justicia Interna³⁴. Por último, su Director Ejecutivo, entre otras cosas, asesora al Secretario General en cuestiones sistémicas relacionadas con el sistema de justicia interna, prepara el informe del Secretario General a la Asamblea General sobre la administración de justicia, representa al Secretario General en el seno de la Organización en relación con esas cuestiones y le presenta informes acerca de la labor de la Oficina, sin perjuicio de su independencia³⁵.

170. En resumen, la Oficina tiene los siguientes componentes:

- a) Los funcionarios de las Naciones Unidas que tienen la condición de oficiales de los Tribunales (las secretarías);
- b) Los funcionarios de las Naciones Unidas que son letrados de funcionarios que utilizan el sistema (Oficina de Asistencia Letrada al Personal);
- c) El Secretario General (que es el demandado en el sistema actual), a quien presta asistencia, presenta informes y representa.

171. Debido a la combinación inusual de funciones asignadas a la Oficina, podría considerarse que la estructura actual, a pesar de las salvaguardias en cierta medida declarativas incluidas en su mandato, repercute en el principio de separación de poderes y, en consecuencia, en la independencia judicial.

Oficina de Asistencia Letrada al Personal

172. La Asamblea General observó la importante función que desempeñaba la Oficina de Asistencia Letrada al Personal prestando asistencia letrada al personal de manera independiente e imparcial³⁶. La Asamblea también reconoció la importancia de la Oficina como filtro en el sistema de administración de justicia al prestar asistencia letrada a los funcionarios sobre el fundamento de sus causas, especialmente cuando proporcionaba asesoramiento jurídico sumario o preventivo³⁷. El Panel observa que la función de “filtro” corresponde a los oficiales jurídicos de la Oficina que actúan como letrados, es decir, teniendo en cuenta el interés superior de sus

³² Véase ST/SGB/2010/3, secc. 2.1.

³³ Resolución 62/251, párr. 32.

³⁴ Véanse ST/SGB/2010/3, secc. 2.1, y resolución 62/228, párr. 38.

³⁵ Véase ST/SGB/2010/3, secc. 3.

³⁶ Resolución 62/251, párr. 36.

³⁷ Resolución 68/254, párr. 18.

clientes. Se debe establecer oficialmente que los funcionarios de las Naciones Unidas gozan de la condición de letrados mientras se desempeñen como oficiales jurídicos de la Oficina (véase el párr. 329). Esto podría ofrecerles una “exención funcional” de las reglas del Reglamento del Personal que puedan ser incompatibles con su independencia frente a la Administración en el desempeño de sus funciones letradas.

Secretarías

173. Con el fin de salvaguardar mejor estos principios fundamentales, es necesario, entre otras cosas, establecer un vínculo institucional más claro entre las secretarías y los Tribunales (véase el párr. 338). Después de todo, la propia razón de ser de cualquier secretaría es la de servir al tribunal de que se trate, y los funcionarios de una secretaría son, ante todo, oficiales de los Tribunales. En este sentido, resulta útil, pero insuficiente, el artículo 21 del reglamento de ambos Tribunales: debería establecerse oficialmente que los funcionarios de las Naciones Unidas gozan de la condición de oficiales de los Tribunales mientras se desempeñen como Secretarios o funcionarios de las secretarías. Además, los magistrados deberían desempeñar una función oficial en el proceso de selección y nombramiento de los Secretarios y su personal, así como en la evaluación de su desempeño profesional.

Secretario Principal

174. Si bien los estatutos de los Tribunales disponen el establecimiento de las secretarías³⁸, no se refieren al puesto de Secretario Principal, que fue creado por la Asamblea General con el fin de supervisar la labor de las secretarías³⁹.

175. Las funciones del Secretario Principal, que forma parte de la Oficina del Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia, comprenden las tareas de coordinar la labor de las secretarías y asesorar al Director Ejecutivo sobre los recursos asignados a ellas y otros asuntos técnicos. No está claro si las funciones incluyen el apoyo sustantivo prestado a los magistrados por el personal de las secretarías en la tramitación de las causas ante los Tribunales. El Panel considera que es preciso aclarar esta cuestión.

Tribunales

176. Naturalmente, la independencia de los Tribunales está vinculada a la cuestión de la condición de los magistrados. Al tratar esta cuestión, hay que tener en cuenta que los magistrados no forman parte en absoluto de la jerarquía de la Secretaría. Esto se debe sencillamente a que están facultados para dictar decisiones vinculantes para el Secretario General y revocar decisiones administrativas adoptadas por funcionarios de muy alto nivel de la Administración. A este respecto, la situación no es diferente de la que se observa en los sistemas jurídicos nacionales en los que el principio de separación de poderes goza de gran raigambre.

177. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo son funcionarios de las Naciones Unidas pero no de la Secretaría, mientras que los magistrados del Tribunal de Apelaciones son expertos en misión⁴⁰. No obstante, tanto la Asamblea

³⁸ En el artículo 6, párrafo 2, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y el artículo 5, párrafo 2, del estatuto del Tribunal de Apelaciones.

³⁹ Resolución 62/228, párr. 47.

⁴⁰ Véase la resolución 63/253, párr. 30.

como el Secretario General señalan regularmente que los magistrados gozan de una “categoría”⁴¹, presumiblemente la categoría D-2 en el caso de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, quienes reciben la remuneración correspondiente a dicha categoría, como propuso el Secretario General⁴². Sin embargo, el hecho de que su remuneración o las condiciones de servicio se fijen por referencia a la categoría D-2 no los convierte en funcionarios de esta categoría. Aún más cuestionable es que se indique que los magistrados del Tribunal de Apelaciones, que actualmente son expertos en misión, gozan de una “categoría”.

178. Esta confusión refleja la sensación persistente de que los magistrados forman parte del sistema jerárquico de la Secretaría y, por tanto, tienen una jerarquía “inferior” a la de los funcionarios de la Secretaría de “categoría superior”. En 2014, incluso los propios magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, tras señalar que, en virtud de la doctrina de separación de poderes y la independencia del poder judicial, los magistrados no eran funcionarios, empleados públicos ni personal de la Organización, insistieron, algo contradictoriamente, en que en una organización jerárquica como las Naciones Unidas era importante que los magistrados tuvieran la categoría y jerarquía adecuadas⁴³. Seguidamente, explicaron que su categoría D-2 era anómala y debía elevarse⁴⁴. En 2015, reiteraron esas opiniones y sugirieron que los magistrados del Tribunal debían pertenecer a la categoría de Subsecretario General⁴⁵. No obstante, como alternativa, los magistrados señalaron en 2015 que, a fin de preservar y hacer que se respetara la independencia del poder judicial de las Naciones Unidas, podría considerarse la posibilidad de excluir a los magistrados de la administración pública internacional. Propusieron que los magistrados fueran considerados de manera aislada y que fueran totalmente independientes de la comunidad de la administración pública internacional, y que simplemente tuvieran una “categoría y un cargo judicial” y ocuparan un puesto judicial en el sistema de las Naciones Unidas⁴⁶.

179. El Panel también toma nota de la postura expresada por los magistrados del Tribunal de Apelaciones de que se los designe Secretarios Generales Adjuntos⁴⁷.

180. El Panel considera que la condición jurídica de los magistrados de los Tribunales debe aclararse tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas, estableciendo categóricamente que no quedan comprendidos en la estructura de la Secretaría, como a efectos de armonizar sus prerrogativas e inmunidades. En particular, se debería:

- a) Establecer una remuneración y unas condiciones de servicio específicamente para los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, sin hacer referencia a la categoría D-2;
- b) Especificar con claridad que la única “categoría” de que gozan los magistrados de los Tribunales es la de magistrado del sistema de justicia interna de las Naciones Unidas;

⁴¹ Véanse, por ejemplo, la resolución 68/254, párr. 31, y A/69/227, anexo V.

⁴² Véase A/61/758, párr. 33.

⁴³ Véase A/69/205, anexo I, párrs. 30 y 31.

⁴⁴ Véase *ibid.*, párr. 33.

⁴⁵ Véase A/70/188, anexo III, párr. 41.

⁴⁶ Véase, *ibid.*, párr. 43.

⁴⁷ Véase *ibid.*, anexo II, párrs. 24 a 27.

c) Reconocer a los magistrados del Tribunal de Apelaciones como funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría; de este modo, las prerrogativas e inmunidades de las que gozan actualmente los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en virtud del artículo V, sección 18, de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas se extenderían también a los magistrados del Tribunal de Apelaciones, como propuso el Secretario General.

181. En apoyo de la propuesta más reciente del Secretario General, el Panel observa que ni el desempeño a tiempo parcial de los magistrados del Tribunal de Apelaciones ni su sistema de remuneración podría justificar de manera alguna la notable diferencia en sus prerrogativas e inmunidades en comparación con los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, ni debería considerarse un impedimento para que pasen de ser expertos en misión a ser funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría.

182. Las propuestas mencionadas no entrañan, en sí mismas, ningún cambio en el nivel de remuneración de los magistrados de ninguno de los dos Tribunales.

183. En 2011, la Asamblea General encomendó al Consejo de Justicia Interna la tarea de incluir en sus informes anuales las opiniones de ambos Tribunales, que se adjuntan desde entonces a esos informes⁴⁸. Este mecanismo permite que los Tribunales den a conocer a los Estados Miembros sus opiniones acerca de cuestiones que consideran de interés actual. Esto representa una mejora respecto a la situación anterior, en la que la labor de los Tribunales era presentada a los Estados Miembros en los informes anuales del Secretario General a la Asamblea sobre la administración de justicia y en los informes anuales del Consejo. Sin embargo, parecería más lógico y más acorde con la importancia de los dos órganos judiciales dentro del sistema de justicia interna que los Tribunales presentaran sus informes anuales directamente a la Asamblea. Los informes, preparados con el apoyo de las secretarías, podrían incluir datos objetivos sobre la labor de los Tribunales durante el período que abarcara el informe, así como los recursos presupuestarios y posiblemente humanos solicitados. Se debería invitar al Presidente de cada Tribunal a presentar el respectivo informe a la Asamblea. De este modo, entre otras cosas, habría una interacción directa entre los Tribunales, por una parte, y los Estados Miembros, por la otra, sin menoscabar la independencia de los Tribunales. Se sigue una práctica similar en relación con la Corte Internacional de Justicia, que nunca ha dado lugar a ningún tipo de preocupación en cuanto a la independencia del principal órgano judicial de las Naciones Unidas. Por el contrario, el mecanismo propuesto podría reforzar la independencia de los Tribunales en relación con otros órganos que integran el sistema formal. Naturalmente, el Secretario General y el Consejo (así como la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, cuando procediera) formularían observaciones sobre la labor o las solicitudes de los Tribunales en sus propios informes. Por tanto, la Asamblea tendría un panorama más preciso y detallado del funcionamiento de los Tribunales en el contexto del sistema de justicia interna.

184. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo también solicitan a la Asamblea General que considere la posibilidad de establecer un mecanismo a través del cual puedan manifestar sus inquietudes sobre las decisiones que afecten

⁴⁸ Resolución 66/237.

sus condiciones de servicio y sus derechos contractuales. Consideran que la ausencia de tal mecanismo es perjudicial para la independencia del poder judicial⁴⁹. El Panel considera que la posibilidad de presentar informes directamente a que se hace referencia en el párrafo anterior podría dar respuesta a algunas de las inquietudes que motivan esta solicitud.

185. El principio de separación de poderes no debería regir únicamente la relación entre los Tribunales y el poder ejecutivo de las Naciones Unidas (es decir, su Secretaría), sino también la relación entre los órganos judiciales y el legislador (función que, en relación con los Tribunales, desempeña la Asamblea General). Fue la Asamblea la que creó los Tribunales y aprobó sus estatutos. Además, incluso los reglamentos de los Tribunales están sujetos a la aprobación de la Asamblea. La Asamblea está facultada para modificar los estatutos o incluso cambiar totalmente el sistema de justicia interna; sin embargo, debería sin duda abstenerse de involucrarse en la labor judicial de los Tribunales, la cual comprende, en particular, determinar en cada causa que se tramita ante los Tribunales y, de manera más general, cuál es el derecho aplicable y, de ser necesario, la jerarquía de las normas en cuestión. Esta labor es una parte esencial de la facultad de interpretar y aplicar la ley, inherente a la función judicial. Por otra parte, se plantea la cuestión de si los Tribunales estarían obligados a actuar de conformidad con las opiniones de la Asamblea relativas a su función judicial que se expresan en sus resoluciones y no revisten el carácter de modificaciones de los estatutos⁵⁰.

Consejo de Justicia Interna

186. Ni el mandato general del Consejo de Justicia Interna, ni la manera en que se cumple, puede suscitar inquietudes en cuanto al respeto de los principios de independencia judicial y separación de poderes. Ello es así en lo referente a la participación del Consejo en la selección de los candidatos para cubrir vacantes en los Tribunales, que consiste en proporcionar asesoramiento experto y objetivo a la Asamblea General, así como a su segunda tarea, la de comunicar a la Asamblea sus opiniones sobre el funcionamiento del sistema interno de administración de justicia. Esta última función es más pertinente para el tema de la independencia, ya que implica interactuar con todos los interesados, incluidos los magistrados, y, de ser necesario, formular observaciones y recomendaciones en relación con el componente judicial del sistema formal. Sin embargo, el papel del Consejo en este caso está cuidadosamente delimitado: puede calificarse de “vigilancia sin interferencia” en general y específicamente con respecto a la función judicial, que es competencia exclusiva de los Tribunales. En cuanto a la independencia que corresponde al Consejo, como órgano de expertos, el Panel apoya la postura expresada por el Consejo en su informe más reciente a la Asamblea respecto a los “representantes” de la Administración y del personal en su seno⁵¹.

⁴⁹ Véase A/70/188, anexo III, párr. 25.

⁵⁰ Véanse, por ejemplo, el párrafo 26 de la resolución 68/254 y el párrafo 37 de la resolución 69/203.

⁵¹ Véase A/70/188, párr. 112.

Sistema informal: Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas

187. En primer lugar, la actual estructura del sistema informal no puede afectar la aplicación de los principios de independencia judicial y de separación de poderes en relación con el sistema formal. En segundo lugar, los principios no son directamente aplicables a la parte informal del sistema de administración de justicia interna. La independencia del Ombudsman de las Naciones Unidas (y de funcionarios similares en otras entidades de las Naciones Unidas) debe interpretarse en el contexto de su mandato, con arreglo al cual la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas forma parte de la Secretaría (u otras oficinas del ombudsman de las respectivas estructuras ejecutivas). Desde el punto de vista sistémico, esto coloca al Ombudsman de las Naciones Unidas en la situación de “tercero interno” encargado de la resolución informal y voluntaria de conflictos. En particular, la especificidad de esta posición se refleja en su acceso directo al Secretario General (o a los jefes ejecutivos de otras entidades de las Naciones Unidas) y al personal directivo superior. Sin embargo, no se trata de una “relación jerárquica” sino, más bien, del instrumento y la condición necesarios para cumplir sus responsabilidades. La División de Mediación forma parte de la Oficina. Las funciones de mediador y de ombudsman son similares en muchos aspectos, al igual que los arreglos institucionales, que prevén un grado adecuado de independencia de este servicio.

B. Transparencia

188. Uno de los problemas del antiguo sistema de administración de justicia que el Grupo de Reforma deseaba corregir era que, en general, carecía de transparencia y no cumplía los requisitos mínimos del estado de derecho⁵².

189. La Asamblea General estableció que el nuevo sistema de justicia debía ser transparente. El Panel observa que la transparencia guarda relación tanto con la independencia judicial como con la equidad de las actuaciones y sigue el viejo adagio de que no solo debe hacerse justicia, sino que también es preciso que ello quede patente. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que el significado de la noción de transparencia ha de ser correctamente interpretado para cada uno de los componentes del sistema de justicia interna. Los estándares aplicables al funcionamiento de los Tribunales no necesariamente resultan aplicables a la Administración, debido a su distinta naturaleza. En el caso de los Tribunales, la publicidad de sus actos es un elemento fundamental de todo sistema de justicia moderno. En el caso de la Administración, si bien los requisitos de transparencia han experimentado una evolución constante en los últimos años, no se da por hecho que cada acto deba ser público, como ocurre con los Tribunales. Por lo tanto, es necesario realizar un análisis diferenciado.

Tribunales

190. Un elemento importante del estado de derecho es la existencia de un poder judicial independiente y cualificado que funcione en el marco de un sistema de justicia interna transparente y eficaz y que adopte decisiones fundamentadas sin

⁵² Véase A/61/205, párr. 73.

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.

191. Teniendo en cuenta las prácticas actualmente en vigor de las que ha sido testigo, el Panel ha llegado a la conclusión de que, en general, el sistema judicial opera con transparencia. Tanto los requisitos para ser magistrado como el proceso de nombramiento son públicos.

192. Las sesiones y las audiencias de los Tribunales son públicas, se presentan pruebas que pueden ser refutadas y las decisiones se dictan oralmente en público o por escrito, y posteriormente se divulgan.

193. El público puede acceder a las salas de audiencias. El 24 de noviembre de 2014, se inauguró una nueva sala de audiencias en Nueva York. Todas las sedes del Tribunal Contencioso-Administrativo, en Nairobi, Ginebra y Nueva York, cuentan ya con salas de audiencias profesionales y funcionales. Los listados de causas se anuncian con antelación en los edificios y en los sitios web pertinentes.

194. También se presenta periódicamente información pública sobre la labor del nuevo sistema a la Asamblea General por diversos cauces, entre ellos el informe del Consejo de Justicia Interna al que se adjuntan las observaciones de los magistrados. Los informes, con excepción de los informes confidenciales del Ombudsman de las Naciones Unidas, se difunden y someten a debate en la Asamblea.

195. No obstante, el Panel también considera que el funcionamiento de los Tribunales podría mejorarse. Como se indica más adelante (véase el párr. 264), la práctica difiere en las distintas sedes del Tribunal Contencioso-Administrativo y no todos los magistrados aplican los mismos criterios en cuanto a la necesidad de celebrar audiencias orales cuando se debaten cuestiones de hecho. Si bien el artículo 18 del reglamento del Tribunal de Apelaciones contempla la celebración de audiencias orales, hasta la fecha solo se han celebrado unas 20.

196. En lo que respecta al acceso a la jurisprudencia de los Tribunales, en general se reconoce que el motor de búsqueda es anticuado y no funciona correctamente, lo cual es especialmente problemático en el sistema de justicia interna de las Naciones Unidas debido a la complejidad de las reglas aplicables en el seno de la Organización (véanse los párrs. 200 a 206). Por consiguiente, la publicidad de las decisiones judiciales es fundamental para dotar de claridad a la interpretación y aplicación de las reglas con respecto a unos hechos determinados. A tal fin, es necesario poder acceder a ellas fácilmente⁵³.

197. Tras consultar las sentencias del Tribunal de Apelaciones, el Panel comprobó que eran justificadas las quejas según las cuales las decisiones del Tribunal no estaban fundadas, o no lo estaban suficientemente. En opinión del Panel, esta práctica no es aceptable ni refleja un proceso de adopción de decisiones transparente.

⁵³ En este sentido, el Panel considera que la Oficina de Administración de Justicia debería estar autorizada a publicar en su sitio web versiones consolidadas de los estatutos de los Tribunales cuando sean modificados por la Asamblea General, incluso en los casos en que esta solo haya aprobado las modificaciones y no el texto consolidado.

Conocimiento del sistema de justicia interna

198. El Panel llegó a la conclusión de que, si bien los interesados conocían en general la existencia del sistema de justicia interna, tenían poco o ningún conocimiento efectivo del sistema y los recursos que ofrecía. Los funcionarios, especialmente sobre el terreno, expresaron su frustración al Panel porque no sabían dónde empezar o a quién consultar para acceder al sistema. A los funcionarios no les resulta fácil comprender cómo funciona el sistema electrónico de presentación de escritos, sobre todo donde más se necesita, es decir, en las operaciones sobre el terreno, donde los funcionarios locales a menudo no dominan ninguno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. El Panel recomienda que se redoblen los esfuerzos para que todos los funcionarios conozcan mejor el sistema, a fin de garantizar el acceso universal a este.

199. Como ya se mencionó, el actual motor de búsqueda para acceder al sitio web es anticuado y, por momentos, no funciona correctamente, lo cual socava la transparencia e impide tener un mayor conocimiento sobre el sistema. Esas preocupaciones se señalaron en los informes del Secretario General y del Consejo de Justicia Interna. El Panel ha tomado nota de que el motor de búsqueda y el sistema de acceso en línea se están actualizando y confía en que esto remedie la situación.

Las reglas y su aplicación

200. Hay una multitud de reglas, reglamentos y publicaciones administrativas que no se han consolidado o actualizado y que son de conocimiento de la Administración pero no de los funcionarios. En general, se reconoce que las reglas y los reglamentos son difíciles de entender y de encontrar. La manera en que esto repercute en la transparencia y el funcionamiento general del sistema se puede explicar a través del siguiente ejemplo.

201. La instrucción administrativa sobre medidas especiales para el logro de la igualdad entre los géneros (ST/AI/1999/9) establece las siguientes preferencias de género:

Cuando haya una o más mujeres candidatas a una vacante del Cuadro Orgánico y categorías superiores, esta será ocupada por una de esas candidatas siempre que:

- i) Reúna las cualificaciones establecidas en los requisitos del puesto vacante;
- ii) Sus cualificaciones sean sustancialmente iguales o superiores a las de los candidatos varones al puesto.

Por otra parte, la instrucción administrativa sobre el sistema de selección del personal (ST/AI/2010/3 y Amend.1 y 2) establece que el jefe de departamento seleccionará al candidato que considere más idóneo para cumplir las funciones. Además, la sección 13.3 de la misma instrucción establece que sus disposiciones prevalecerán sobre cualquier disposición en contrario que figure en otras instrucciones administrativas vigentes en el momento de su emisión.

202. En la causa *Tiwathia*⁵⁴, un directivo superior argumentó, en nombre del demandado, que la instrucción administrativa ST/AI/2010/3 sustituía a la

⁵⁴ UNDT/2015/021.

instrucción administrativa ST/AI/1999/9 y testificó que, si bien técnicamente la instrucción ST/AI/1999/9 seguía “vigente”, estaba “desactualizada” y sus “principios se [habían] incorporado en otros instrumentos de gestión”. Este ejemplo corrobora justamente lo dicho por los funcionarios al Panel: “la Administración no comparte información”.

203. El Tribunal Contencioso-Administrativo coincidió con la postura del demandado y determinó que la instrucción administrativa ST/AI/1999/9 era incompatible con la instrucción administrativa ST/AI/2010/3. Sin embargo, ni el Secretario General ni los magistrados cuestionaron la validez de la instrucción administrativa ST/AI/1999/9.

204. En la causa *Zhao, Zhuang y Xie*⁵⁵, el Tribunal Contencioso-Administrativo falló a favor de los demandantes por considerar que el directivo contratante no había aplicado los criterios de preferencia de género que figuraban en la sección 1.8 d) de la instrucción administrativa ST/AI/1999/9. Durante la apelación se argumentó, en nombre del Secretario General, que el análisis efectuado había cumplido los requisitos previstos en la sección, pero el Tribunal de Apelaciones no estuvo de acuerdo con esa postura y confirmó la decisión del Tribunal Contencioso-Administrativo al dictaminar que la sección 1.8 d) era aplicable a los órganos de nombramientos y ascensos.

205. Es necesario mejorar la transparencia y consolidación de las reglas y las publicaciones administrativas, algo que también pidió el Consejo de Justicia Interna:

Si se dejan de lado los motores de búsqueda, las normas aplicables a la resolución de litigios en las Naciones Unidas son en sí mismas innecesariamente oscuras. El Consejo de Justicia Interna fue informado de que los magistrados y los litigantes a veces tienen que reconstruir el estado actual de las normas de las Naciones Unidas a partir de distintas disposiciones administrativas que se han promulgado a lo largo de los años. Se debería tener en cuenta la posibilidad de elaborar versiones consolidadas de las instrucciones administrativas cada vez que se las reforme⁵⁶.

206. En lo que respecta a la aplicación de las reglas, el Panel reconoce los esfuerzos realizados recientemente por la Administración para que las decisiones y su justificación sean más transparentes (por ejemplo, al reducir la cantidad de personal en las misiones de mantenimiento de la paz). No obstante, los funcionarios, especialmente sobre el terreno, manifestaron su descontento ante el Panel porque, lejos de ayudarlos dotando al sistema de transparencia, la Administración obstaculizaba u obstruía el acceso a la información, con la aparente convicción de que ello los disuadiría de litigar. El Panel considera que todavía hay margen para dotar de mayor transparencia al proceso de adopción de decisiones del personal directivo. Ello, a su vez, debería ayudar a evitar los litigios en algunos casos.

⁵⁵ 2015-UNAT-536.

⁵⁶ Véase A/70/188, párr. 36.

C. Profesionalización

207. El Grupo de Reforma señaló que era esencial establecer un sistema de justicia interna profesional, independiente y con recursos adecuados, porque era el único capaz de generar y mantener la certidumbre y la previsibilidad y, por ende, de contar con la confianza del personal directivo, los funcionarios y demás interesados. Indicó además que la eficacia de un sistema de justicia dependía del nivel de respeto y confianza que inspirara⁵⁷.

208. La Asamblea General ha establecido un sistema de administración de justicia “profesionalizado”. Reconoció que la labor de los magistrados y los abogados en un sistema de justicia requería conocimientos especializados para administrar justicia de manera imparcial, en el caso de los magistrados, y conocimientos para actuar ante un tribunal en el interés superior de sus clientes, en el caso de los abogados, con sujeción a normas de conducta que fueran apropiadas en interés de una administración de justicia imparcial y justa.

209. A primera vista, la judicatura está más profesionalizada que en el pasado. Sin embargo, todavía pueden hacerse mejoras y, de hecho, es necesario realizarlas. La independencia judicial no es absoluta, sino que conlleva para los magistrados deberes de profesionalidad, como por ejemplo terminar la tramitación de las causas de manera oportuna y ser escrupulosamente justos e imparciales para, de esa manera, evitar que se perciban sesgos en sus decisiones, o declaraciones sin fundamento de la judicatura, favorables a los funcionarios o la Administración, a lo que hay que añadir la obligación de respeto y moderación judicial para evitar excesos de autoridad y observaciones perjudiciales e innecesarias.

210. Entre los criterios actuales para el nombramiento de los magistrados figura la exigencia de varios años de servicio judicial en tribunales nacionales. El Panel recomienda que se exija 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. En el proceso de selección se debería actuar con la debida diligencia.

211. El Panel recomienda que se mejore la preparación de los magistrados antes de que asuman sus funciones. Un minucioso proceso de orientación inicial ayudará a que los magistrados se familiaricen con el marco normativo, la jurisprudencia establecida, los valores y el funcionamiento interno de la Organización, así como con los objetivos de justicia y de un entorno de trabajo armonioso.

212. Los abogados están rezagados en lo relativo a su profesionalización. Los interesados informaron al Panel de que los representantes letrados abordaban las causas como una lucha a muerte y no trataban de alentar y facilitar el diálogo entre las partes con miras a solucionar las controversias.

213. No prestan asistencia a los litigantes que se representan a sí mismos. La profesionalidad significa tanto actuar en el interés superior de los clientes como mantener el más alto nivel de integridad y decoro, e incluye responsabilidades como señalar a la atención del tribunal todas las decisiones e instrumentos jurídicos

⁵⁷ A/61/205, párr. 8.

pertinentes para que este adopte una decisión con pleno conocimiento de los principios y el derecho aplicables.

214. Es aconsejable que los representantes letrados adquieran experiencia judicial y conocimientos sobre el funcionamiento de la Organización como vía para subsanar la desigual calidad de la representación y tratar de lograr la igualdad de medios procesales.

215. Es necesario contar con un código de conducta profesional. El Panel opina que debería haber un código de conducta único para todos los letrados que comparezcan ante los Tribunales, en lugar de que haya un código específico para letrados externos y que los funcionarios se rijan por el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas⁵⁸.

216. Cabe señalar que otros componentes del sistema, como los representantes letrados de la Secretaría, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y la Dependencia de Evaluación Interna, están profesionalizados. La educación continua en materia de práctica judicial y evolución de la jurisprudencia ayudará a mantener el sistema.

D. Descentralización

217. La Asamblea General decidió establecer un sistema descentralizado de administración de justicia⁵⁹. A juicio del Panel, esta característica abarca dos aspectos: el carácter internacional de la Organización requiere que el sistema de justicia interna se estructure teniendo en cuenta su diversidad y su presencia en todo el mundo; y, más importante aún, el carácter descentralizado del sistema está íntimamente relacionado con la garantía de acceso a la justicia (véase la secc. IV.E) y debe diseñarse en consecuencia. Solo un sistema descentralizado garantiza el acceso a la justicia de todos los funcionarios, tanto en la Sede como sobre el terreno. La justicia debe llegar a las personas, y no a la inversa.

218. En cuanto al sistema informal, la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas tiene su sede en Nueva York. Cuenta con siete oficinas regionales y un servicio de mediación. Las oficinas regionales están ubicadas en Bangkok, Entebbe, Ginebra, Goma, Nairobi, Santiago y Viena, y cada una de ellas cuenta con un ombudsman regional. Los ombudsman para los fondos y programas y para el ACNUR prestan servicios a todos sus destinatarios desde Nueva York y Ginebra, respectivamente. El sistema informal está más descentralizado que el sistema formal, como se expone a continuación.

219. A fin de evaluar el alcance de la descentralización del sistema formal de administración de justicia, es preciso examinar por separado a los Tribunales y las demás entidades que integran el sistema.

220. El Grupo de Reforma propuso la creación del Tribunal Contencioso-Administrativo como tribunal de primera instancia descentralizado⁶⁰ y reafirmó así que una de sus características clave era la descentralización. El Secretario General

⁵⁸ Véase A/69/205, párr. 184.

⁵⁹ Véase A/61/261, párr. 4.

⁶⁰ Véase A/61/205, párrs. 74 y 152.

estuvo de acuerdo con dicha propuesta⁶¹. Esa fue la respuesta a las juntas mixtas del antiguo sistema (juntas mixtas de apelación y comités mixtos de disciplina), ubicadas principalmente en las sedes (Nueva York, Ginebra, Viena y Nairobi), pero no sobre el terreno. Esta situación suscitó la preocupación del Grupo de Reforma, en particular respecto a los casos disciplinarios, porque, en su opinión, la distancia física entre los lugares de destino sobre el terreno y la Sede afectaba la calidad de la administración de justicia. El Grupo de Reforma señaló que, con frecuencia, los funcionarios de las oficinas sobre el terreno y de las misiones de mantenimiento de la paz que eran objeto de procedimientos disciplinarios ante comités mixtos de disciplina ubicados en la Sede eran entrevistados por teléfono y tenían pocas oportunidades, o ninguna, de exponer sus casos y responder a las preguntas en persona, y afirmó que esa práctica difería muy poco de un juicio *in absentia*⁶². Esta situación llevó al Grupo de Reforma a proponer un nuevo tribunal contencioso-administrativo con sede en Nueva York, Ginebra y Nairobi (con un magistrado en régimen de dedicación exclusiva en cada ubicación) y en Santiago y Bangkok (con un magistrado en régimen de media dedicación en cada ubicación)⁶³.

221. La Asamblea General decidió crear el tribunal contencioso-administrativo propuesto, pero en tres ubicaciones (Nueva York, Ginebra y Nairobi) en lugar de las cinco sugeridas. El Tribunal recibe causas procedentes de distintos lugares de destino⁶⁴. Con arreglo al artículo 5 de su estatuto, el Tribunal Contencioso-Administrativo puede celebrar períodos de sesiones en otros lugares de destino, si el número de causas pendientes así lo justifica. El Panel entiende que esta combinación de un tribunal con base permanente en tres lugares de destino y con capacidad para actuar como tribunal móvil es la respuesta jurídica a la necesidad de contar con un tribunal de primera instancia descentralizado.

222. Por lo tanto, el Panel considera que, en las condiciones actuales, no está justificado cumplir la propuesta del Grupo de Reforma de establecer una sede permanente o en régimen de media dedicación del Tribunal Contencioso-Administrativo en Santiago o Bangkok. Aunque una sede en Bangkok supondría la presencia del sistema de justicia en Asia, hay maneras más convenientes y eficaces en función de los costos de atender la demanda en la región. En lo que respecta a Santiago, según las entrevistas realizadas por el Panel en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la información recabada, hay solo unos pocos casos al año en la región. Además, la región no tiene que hacer frente a inconvenientes derivados de la diferencia horaria que podrían obstaculizar las comunicaciones, por ejemplo entre Santiago (GMT-3) y Nueva York (GMT-4). Es importante señalar, sin embargo, que, a la hora de asignar una causa a una sede concreta del Tribunal Contencioso-Administrativo, a veces se da prioridad a la carga de trabajo del Tribunal y no al origen geográfico de la causa.

223. El Panel sugiere que, si se aumenta la movilidad del Tribunal Contencioso-Administrativo con arreglo al artículo 5 de su estatuto, este podría llegar a lugares de destino sobre el terreno y garantizar así el acceso a la justicia de los funcionarios y la celebración de audiencias en condiciones adecuadas (véase el párr. 372).

⁶¹ Véase A/61/758, párr. 17.

⁶² Véase A/61/205, párr. 24.

⁶³ *Ibid.*, párr. 76.

⁶⁴ En 2014, el 22% de las causas recibidas procedían de operaciones sobre el terreno (misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas), el 34% de la Secretaría y el 44% de los organismos, fondos y programas (véase A/70/187, gráfico I).

224. El Tribunal Contencioso-Administrativo está descentralizado, pero difícilmente puede decirse que el sistema de administración de justicia en su conjunto lo esté. Las demás entidades que interactúan en el sistema formal, y especialmente la Administración, están ubicadas fundamentalmente en la Sede. El Grupo de Reforma ya destacó este hecho al señalar que, cuando se descentralizara el sistema de administración de justicia y se produjera la consiguiente delegación de autoridad a los jefes ejecutivos de las oficinas fuera de la Sede y de las misiones, podría ser preciso dotar de más asesores jurídicos a la Administración en los lugares de destino fuera de Nueva York⁶⁵.

225. En el mismo sentido, el Panel observa que, cuando se trata de cuestiones disciplinarias, la representación letrada de la Administración se realiza exclusivamente desde Nueva York. En una decisión reciente del Tribunal Contencioso-Administrativo se señalan las consecuencias que esa falta de enfoque descentralizado de la Administración puede tener para la Organización en su conjunto:

Como observación final separada, esta causa ha puesto de relieve otro problema sistémico, aunque de carácter procedimental, a saber, las dificultades prácticas para la tramitación de causas en que las partes se encuentran en lugares de destino con 11 horas de diferencia horaria. Si bien el Tribunal agradece enormemente la disposición del abogado del demandado para comparecer en Nueva York a las 6.30 horas a fin de debatir sobre la tramitación de la causa y coincidir así con la comparecencia en persona del demandante a las 17.30 horas en Bangkok al término de su jornada de trabajo, se sugiere encarecidamente que se busque una solución que tenga en cuenta mejor el alcance geográfico mundial de las Naciones Unidas y el deseo expresado por la Asamblea General de contar con un sistema de justicia descentralizado. Fue injusto, tanto para el demandante como para el abogado del demandado, comparecer ante el Tribunal a esos horarios, pero no fue posible encontrar una solución más razonable para ambas partes. Si esta cuestión no se examina debidamente, el Tribunal podría encontrarse con que el abogado del demandado en Nueva York solo pueda, por razones técnicas, celebrar una audiencia completa a partir de las 9.00 horas (hora de Nueva York) y que el demandante que se encuentra en Bangkok se vea obligado a iniciar una audiencia a las 20.00 horas (hora de Bangkok), en caso de que sea realmente posible desde el punto de vista técnico organizarla a esa hora. No es razonable que una persona tenga que iniciar una audiencia a esa hora de la noche. También sería prácticamente imposible llamar a testigos. Además, es inconcebible que un abogado esté dispuesto a representar a un demandante si las audiencias comienzan a las 20.00 horas y duran al menos cuatro horas⁶⁶.

226. El Panel alienta firmemente a la Administración a que tome nota de esta situación y adopte las medidas adecuadas para facilitar el funcionamiento del Tribunal Contencioso-Administrativo en casos similares.

227. En lo que respecta a la Dependencia de Evaluación Interna, que opera desde la Sede, el Panel recomienda que se asignen funcionarios de esa Dependencia a las oficinas regionales y sobre el terreno. Esto no impone necesariamente que se realicen nuevos nombramientos o se contrate a más personal. Algunas de las

⁶⁵ Véase A/61/205, párr. 114.

⁶⁶ UNDT/2015/069, párr. 33.

funciones de la Dependencia podrían delegarse a los oficiales locales en los lugares de destino, que servirían así de canal de comunicación fluida entre los funcionarios afectados y la Dependencia en Nueva York. No se trata solo de una cuestión de descentralización geográfica: esa medida resolvería también los problemas que plantea la diversidad cultural y lingüística de la Organización. También contribuiría a mejorar y facilitar las negociaciones entre la Dependencia y los funcionarios, en especial los que carecen de asistencia letrada.

228. Por otra parte, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal es una entidad más descentralizada que las demás oficinas del sistema, pero sus oficiales jurídicos, debido a la escasez de recursos, no siempre pueden tener suficiente comunicación directa con sus clientes, lo que les impide desempeñar sus funciones de manera adecuada (véase el párr. 333). La Oficina realiza diversas actividades de divulgación y capacitación⁶⁷, pero, en opinión del Panel, estas actividades no deben verse como esfuerzos para cumplir las exigencias de descentralización, sino que contribuyen más bien a un mayor conocimiento del sistema y un mayor acceso a él. Aunque un sistema descentralizado trata de garantizar el acceso a la justicia de todos los funcionarios, también tiene que proteger de manera efectiva sus derechos a lo largo de todo el proceso. Esto significa que, para cumplir su mandato, la Oficina necesita, para su funcionamiento ordinario, contar con recursos suficientes para prestar asistencia y representación letradas adecuadas.

E. Acceso a la justicia

229. En la sección de su informe relativa al alcance y jurisdicción⁶⁸, el Grupo de Reforma observó que el sistema de justicia interna (formal e informal) de la Organización solo se aplicaba a quienes eran considerados funcionarios, concepto interpretado de manera restrictiva en la práctica de las Naciones Unidas y en la jurisprudencia establecida. Las personas contratadas con arreglo a acuerdos de servicios especiales y los contratistas particulares no estaban incluidos en ese concepto. Los acuerdos de las Naciones Unidas con los países que aportan contingentes establecen un marco de solución de controversias para el personal de contratación local. Sin embargo, la realidad sobre el terreno es que no se ha establecido tal sistema y que muchos miembros del personal de contratación local de las misiones de mantenimiento de la paz están contratados por largos períodos como contratistas particulares. La cláusula de arbitraje que figura en la mayoría de sus contratos no es realista en el terreno y será costosa para todas las partes cuando se invoque. La cláusula funciona más como elemento de disuasión que como mecanismo adecuado y accesible de solución de controversias. Además, no debe olvidarse que las controversias en el lugar de trabajo, incluidos los casos de acoso y discriminación, no solo se dan entre los funcionarios, sino también entre funcionarios y no funcionarios. Debería mantenerse un único mecanismo integral de solución de controversias.

230. El Grupo de Reforma observó a este respecto lo siguiente:

Todas las personas nombradas para trabajar para la Organización mediante la prestación de servicios personales deberían tener pleno acceso al sistema de

⁶⁷ Véase A/70/187, párrs. 75 y 76.

⁶⁸ A/61/205, párrs. 15 a 20.

justicia formal e informal de las Naciones Unidas. El Grupo de Reforma considera que, además de abarcar a las personas a quienes se aplica actualmente el artículo 2 del estatuto del [Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas], el sistema de justicia debe hacerse extensivo a:

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

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

231. El Secretario General estuvo de acuerdo con estas propuestas, pero la Asamblea General decidió inicialmente que únicamente tendrían acceso al nuevo sistema quienes tuvieran acceso al antiguo⁶⁹. Posteriormente decidió que los pasantes, el personal de tipo II proporcionado gratuitamente y los voluntarios (que no fueran Voluntarios de las Naciones Unidas) tendrían la posibilidad de solicitar la evaluación interna que correspondiera, pero no tendrían acceso a los Tribunales. La Asamblea decidió que volvería a examinar la cuestión del alcance del sistema de administración de justicia en su sexagésimo quinto período de sesiones, con miras a asegurar que todas las categorías de personal de las Naciones Unidas tuvieran a su disposición recursos efectivos, teniendo debidamente en cuenta los tipos de recurso que fueran más adecuados a tal fin⁷⁰.

232. Aunque la cuestión se plantea ante la Asamblea General cada año, la realidad sobre el terreno es que no existe un sistema de justicia alternativo adecuado para los no funcionarios y los funcionarios sobre el terreno. En 2011, el Secretario General, en respuesta a una solicitud de la Asamblea, propuso un procedimiento de arbitraje acelerado⁷¹, pero esta propuesta parece haberse descartado.

233. En sus observaciones sobre el informe del Grupo de Reforma, el Secretario General señaló que los funcionarios de las Naciones Unidas no podían recurrir ante los tribunales nacionales por cuestiones relacionadas con su empleo y que, en consecuencia, la Organización debía ofrecer a su personal un recurso efectivo y sufragar muchos de los costos conexos, y recordó que, como organización que participa en el establecimiento de normas y estándares y que promueve el estado de derecho, las Naciones Unidas tenían una obligación especial de ofrecer a sus funcionarios un sistema de administración de justicia oportuno, eficaz y ecuánime que respetara plenamente las normas internacionales aplicables de derechos humanos⁷². El Panel reitera la propuesta del Grupo de Reforma de hacer extensivo el acceso al sistema de justicia a toda la fuerza de trabajo de las Naciones Unidas e insta a la Organización a que vele por que todas las categorías del personal tengan acceso a un proceso justo, imparcial y transparente. La Asamblea General prometió volver a examinar el alcance del sistema de justicia para asegurar que hubiera recursos efectivos. El Panel opina que debe prestarse atención urgentemente a esta cuestión.

234. En lo que respecta al acceso de los funcionarios al sistema, el Panel visitó las oficinas sobre el terreno en Beni y Goma (República Democrática del Congo) y en

⁶⁹ Véase la resolución 62/228, párr. 7.

⁷⁰ Véase la resolución 63/253, párr. 7.

⁷¹ Véase A/66/275, anexo II.

⁷² Véase A/61/758, párrs. 5 a) y b).

Entebbe (Uganda) y celebró además videoconferencias con las asociaciones del personal y el personal directivo en Bangkok y Addis Abeba desde Nairobi. Constató condiciones profundamente inquietantes de falta de justicia para los funcionarios y otros miembros del personal, sobre todo en zonas remotas como Beni. Por ejemplo, era muy difícil disponer de información sobre cómo acceder al sistema de justicia, y ciertamente no en los idiomas locales, y el mal funcionamiento de los sistemas de comunicación dificultaba la presentación de reclamaciones en línea, los contactos con la Sede y la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y las posteriores actuaciones judiciales.

235. La justicia es desigual cuando el apoyo está fragmentado, carece de recursos suficientes o no existe. El Panel observó que, cuando todos los componentes de los sistemas formal e informal estaban operativos, tenían visibilidad y contaban con todos los recursos necesarios, en particular los Tribunales, la Dependencia de Evaluación Interna, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, los servicios jurídicos y médicos, las secretarías, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, los consejeros del personal y las dependencias de investigación, como ocurría en Nueva York, Ginebra y Nairobi, se impartía justicia mejor.

236. Las misiones y oficinas sobre el terreno, en las que, cabe recordar, trabaja la mayor parte de la fuerza de trabajo de las Naciones Unidas, están especialmente mal atendidas. En tales circunstancias, debería haber, como mínimo, fácil acceso a coordinadores, capacitación para el personal, guías de jurisprudencia y recursos.

F. Estado de derecho y debido proceso

Estado de derecho

237. El Grupo de Reforma criticó el anterior sistema de justicia interna por no cumplir los requisitos mínimos del estado de derecho y por proteger poco (o nada) los derechos individuales, incluido el derecho a recibir un trato justo⁷³. Como ya se señaló, los elementos fundamentales del nuevo sistema se sintetizaron en el párrafo 4 de la resolución 61/261, en que la Asamblea General estableció los objetivos esenciales del sistema de justicia interna, que debía ser conforme con las normas pertinentes del derecho internacional y con los principios del estado de derecho y del debido proceso. Dichos elementos fueron reiterados en las resoluciones 62/228 y 63/253.

238. La Asamblea General ha reconocido, por lo tanto, que el estado de derecho es un valor esencial del derecho administrativo y que los principios del estado de derecho son importantes para administrar justicia, promover el respeto de los derechos y asegurar la rendición de cuentas dentro de la Organización. En pocas palabras, para que el derecho respete la dignidad humana es necesario respetar el estado de derecho. La insistencia de la Asamblea en la compatibilidad del sistema con el derecho internacional también es coherente con la realidad de que los principios de derecho consuetudinario y convencional de los derechos humanos que establecen salvaguardias adecuadas para la administración de la justicia también pueden considerarse principios de buena administración.

⁷³ Véase A/61/205, párrs. 72 y 73.

239. Es cierto que el ejercicio del poder y la autoridad debiera tener una base jurídica y que un requisito esencial del estado de derecho es el respeto del “derecho establecido”⁷⁴. Sin embargo, ese derecho debe tener como base las normas y los preceptos que constituyen los principios rectores de los objetivos que aspira a alcanzar. En este contexto, el Panel considera que las afirmaciones reiteradas por la Asamblea General en el párrafo 26 de su resolución 68/254⁷⁵, en el que aparentemente trató de limitar las facultades de los Tribunales, contradicen las aspiraciones que esta había expresado cuando configuró la estructura básica del nuevo sistema de justicia interna. Los Tribunales deben aplicar los principios y normas de derechos humanos al resolver todos los asuntos de los que conozcan. Eso forma parte de sus funciones judiciales. El estado de derecho, los principios de la justicia natural y los derechos humanos son inherentes tanto a las funciones judiciales como a las legislativas y tienen, en la jerarquía de normas, un rango superior a las disposiciones legislativas.

240. Por estas mismas razones, el Panel se siente alentado por la franca y firme defensa de los derechos humanos y del principio cardinal de la igualdad de género realizada por el Tribunal de Apelaciones en su sentencia en la causa *Chen*⁷⁶. El Tribunal rechazó el argumento de la Administración según el cual, a los efectos de determinar los derechos de un funcionario, solo eran aplicables las normas y procedimientos internos de las Naciones Unidas, y no la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

241. El Tribunal de Apelaciones sostuvo lo siguiente:

Como se establece en el artículo 23, párrafo 2, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual”. Es obvio que este principio se aplica a los funcionarios de las Naciones Unidas. Las “consideraciones presupuestarias” no pueden prevalecer sobre la exigencia de igualdad de trato. Los argumentos del Secretario General en sentido contrario son extravagantes y carecen de fundamento.

El Panel entiende la sorpresa que causó en el Tribunal la postura de la Administración, habida cuenta de que la Carta y el Reglamento del Personal ya consagran los valores protegidos por el Tribunal Contencioso-Administrativo en su sentencia.

242. La Asamblea General está tan obligada por estos principios a la hora de formular el marco jurídico para el sistema de justicia como los Tribunales a la hora de administrar justicia. Cualquier intento de convertir a los Tribunales en meras creaciones de sus estatutos y negar la realidad de sus facultades inherentes reduciría tanto la legitimidad como la credibilidad del sistema en su conjunto. El derecho administrativo moderno hace suyos los principios del derecho internacional y debe

⁷⁴ El derecho establecido debe, por supuesto, ser claro. Las reglas y los reglamentos de las Naciones Unidas distan mucho de cumplir este criterio. El Panel alienta a que se preste la debida atención a este asunto tan pronto como sea posible.

⁷⁵ La Asamblea General reafirmó que el recurso de los Tribunales a los principios generales del derecho y a la Carta debía hacerse en el contexto de lo establecido en sus estatutos y en las resoluciones de la Asamblea, los reglamentos, la normativa y las publicaciones administrativas aplicables y de acuerdo con ellos, y así lo reiteró en el párrafo 37 de su resolución 69/203.

⁷⁶ 2011-UNAT-107.

garantizar que los derechos y libertades fundamentales consagrados en este se reflejen en el marco jurídico del sistema de justicia administrativa. Los derechos humanos y los principios del estado de derecho han resultado eficaces para que las autoridades administrativas no se extralimiten y se utilizan cada vez más como parámetro para evaluar todos los actos administrativos⁷⁷. El cumplimiento de estos principios es aún más importante en el contexto de la justicia dentro de las Naciones Unidas, habida cuenta de las normas que estas han establecido y los valores que se han comprometido a promover y proteger. El Panel recuerda en particular la determinación expresada en la Carta de crear condiciones en las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional.

Necesidad de igual protección para todos

243. El actual sistema de administración de justicia supone, en términos generales, una mejora con respecto al sistema anterior. Ahora hay acceso a un sistema judicial de dos instancias con la posibilidad de una solución imparcial de las controversias y el derecho a un tribunal de apelación. El Panel ya ha señalado, sin embargo, que este acceso es limitado y no respeta el principio cardinal de “igual protección de la ley”. Los Tribunales, en algunos casos, han ampliado de manera limitada la legitimación de un “funcionario” a fin de hacer extensiva la protección del sistema de justicia a personas cuya legitimación había sido denegada por la Administración. Sin embargo, esta laguna en la legislación no puede subsanarse únicamente mediante la interpretación judicial y, como se indicó más arriba, sería necesario que la Asamblea General tuviera debidamente en cuenta esa laguna con miras a proporcionar un recurso efectivo a todas las personas que se encuentran en una relación contractual o de empleo con la Organización.

244. Esta laguna es especialmente problemática en el contexto de la protección contra las represalias. Todos los funcionarios de las Naciones Unidas tienen la obligación de denunciar cualquier falta de conducta u otro incumplimiento de las reglas y reglamentos de la Organización. En la sección 1.3 de su boletín ST/SGB/2005/21, el Secretario General condena 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. Sin embargo, la protección otorgada en el plano jurídico tiene graves deficiencias.

245. Cuando la Oficina de Ética y la OSSI, que son los órganos competentes para investigar las denuncias, no cumplen sus responsabilidades de forma justa e imparcial, el funcionario que ha sido objeto de represalias se queda sin recurso posible. El Tribunal Contencioso-Administrativo ha sostenido que las decisiones de la Oficina en las que se determina que no ha habido represalias *prima facie* tienen consecuencias jurídicas directas para los derechos del denunciante y que, por lo tanto, se trata de decisiones administrativas recurribles. Sin embargo, el Tribunal de

⁷⁷ El Tribunal Supremo de la India, por ejemplo, ha defendido esta idea en muchas causas y, más recientemente, ha sostenido que el estado de derecho en la administración está estrechamente relacionado con la protección de los derechos humanos (véase *Zahira Habibullah H Sheikh and Anr. v. State of Gujarat and Ors.*, causa núm. 446-449 de 2004, sentencia de 12 de abril de 2004).

Apelaciones anuló recientemente la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo en la causa *Wasserstrom*⁷⁸ al considerar que la Oficina se limitaba a formular recomendaciones a la Administración y que esas recomendaciones no eran decisiones administrativas sujetas a control judicial. El Panel recuerda la sentencia del Tribunal de Apelaciones en la causa *Abu Hamda*⁷⁹, en que el propio Tribunal mostró su preocupación por la difícil situación de quienes no denunciaban faltas de conducta por temor a represalias. El Tribunal recomendó que “se adopten medidas adecuadas (además de las relativas a la protección del personal subalterno que denuncie faltas de conducta e infracciones penales de sus superiores) para evitar que se repitan”. Si los Tribunales carecen de facultades para solucionar este problema, es indispensable entonces que la Asamblea General adopte medidas legislativas para garantizar la justicia para todos.

246. El sistema no ofrece protección alguna contra las represalias por motivos distintos de la denuncia de faltas de conducta. No existe 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 considera que esas deficiencias suponen 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 es real y puede considerarse un factor con graves consecuencias para el acceso a la justicia.

Carácter vinculante de las decisiones judiciales para las partes

247. La Asamblea General estuvo de acuerdo con la recomendación del Grupo de Reforma de que los Tribunales que se establecieran debían tener autoridad necesaria para dictar decisiones vinculantes y ordenar medidas apropiadas de reparación. Las decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo son vinculantes para las partes⁸⁰, si bien el hecho de que las decisiones no se difundan más enérgicamente y cierta resistencia de la Administración mitigan las repercusiones de la jurisprudencia en las prácticas de gestión.

248. A pesar de esta disposición estatutaria sobre el carácter vinculante de las decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo, la Administración ha tenido tendencia a evitar la ejecución en algunos casos, argumentando que las decisiones eran ilícitas. El Tribunal de Apelaciones sentó una jurisprudencia clara sobre el carácter vinculante de las decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo, al afirmar lo siguiente:

Es inaceptable que una parte en un litigio ante el Tribunal Contencioso-Administrativo se niegue a acatar de esa manera la decisión vinculante de dicho Tribunal, con independencia de que, en el presente caso, la orden fuera anulada en última instancia por el Tribunal de Apelaciones. De lo contrario, se socavaría la seguridad jurídica y la esencia del sistema de justicia interna, y se incitaría a las partes insatisfechas con el resultado a considerar las órdenes [del

⁷⁸ 2014-UNAT-457.

⁷⁹ 2010-UNAT-022.

⁸⁰ Véase el artículo 11.3 de su estatuto.

Tribunal Contencioso-Administrativo] como meras orientaciones o sugerencias, de cumplimiento voluntario⁸¹.

Previsibilidad y certidumbre través de la jurisprudencia

249. En la misma sentencia, el Tribunal de Apelaciones afirmó también que el principio *stare decisis* se aplicaba a sus sentencias. En el párrafo 24 de la sentencia sostuvo lo siguiente: “No cabe duda de que la intención legislativa al establecer un sistema de dos instancias era que la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones sentara precedente y fuera aplicada por el Tribunal Contencioso-Administrativo en causas similares. Se aplica pues el principio *stare decisis*, que produce resultados previsibles y predecibles dentro del sistema de justicia interna”. El Panel es consciente de la diferente orientación que existe entre el *common law* y el *civil law* sobre la cuestión del precedente judicial. No obstante, el Panel tiene debidamente en cuenta las ventajas de previsibilidad y certidumbre que aporta un enfoque de ese tipo, y estima que la adhesión de los Tribunales a ese enfoque reforzaría su autoridad, daría mayor coherencia a la jurisprudencia (especialmente al establecer criterios para el control judicial) y daría mayor credibilidad al sistema.

Facultades inherentes de un tribunal para imponer el respeto

250. Otro aspecto importante de la autoridad judicial afirmada en la causa *Igbinedion* era la facultad inherente del tribunal para imponer el respeto al propio tribunal y sus procedimientos y el cumplimiento de sus decisiones. Esta facultad no depende ni emana de disposiciones estatutarias. Se presume que el tribunal tiene la facultad de declarar a cualquier persona en desacato por una conducta indebida ante él o por incumplir sus órdenes e instrucciones. El Panel considera que esta sentencia es una de las más importantes del Tribunal de Apelaciones, en la que se han aplicado los principios del estado de derecho para precisar el alcance de las facultades judiciales y definir la relación de los Tribunales entre sí.

Debido proceso

251. La Asamblea General decidió establecer un nuevo sistema de administración de justicia conforme con los principios del debido proceso para asegurar que se respetaran los derechos y obligaciones de los funcionarios. Según el Grupo de Reforma, el antiguo sistema no cumplía muchas de las normas básicas en materia de garantías procesales establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos⁸².

252. El principio del debido proceso se concibió originalmente como un derecho del demandado en el marco del proceso penal y, por tanto, es necesario determinar cuáles son las exigencias de ese principio en el marco del sistema de administración de justicia interna de las Naciones Unidas. En ese sentido, cabe señalar que, dado que los Tribunales tienen competencia sobre asuntos de naturaleza muy distinta, tales exigencias se asemejan a las del debido proceso en el ámbito penal únicamente en las cuestiones disciplinarias, en la medida en que el objetivo de ambos procedimientos es imponer un tipo de castigo. En los asuntos laborales y las cuestiones administrativas de otra índole, las exigencias del debido proceso son algo distintas.

⁸¹ *Igbinedion* (2014-UNAT-410), párr. 29.

⁸² Véase A/61/205, párr. 5.

253. En lo que respecta a las cuestiones disciplinarias, el Tribunal Contencioso-Administrativo ha dictaminado que el debido proceso exige que se proporcione a los funcionarios la oportunidad de defenderse⁸³. Esto significa que debe respetarse la presunción de inocencia, el derecho a ser informado de los cargos y la identidad de los acusadores, el derecho a responder a los cargos en el plazo razonable necesario para preparar una defensa eficaz, el derecho a presentar pruebas, la posibilidad de interrogar a los testigos y el derecho a asistencia letrada. El Panel considera que el control ejercido por el Tribunal en el procedimiento disciplinario, incluida la observancia de las normas que rigen el procedimiento y las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de los derechos antes mencionados, es adecuado.

254. Otra singularidad de las causas disciplinarias es el criterio de valoración de la prueba. Los Tribunales han dictaminado que el criterio de la “prueba más allá de toda duda razonable” es demasiado estricto, mientras que el criterio de la “preponderancia de las pruebas” es demasiado laxo. El Panel está de acuerdo con la exigencia de los Tribunales de una prueba clara y convincente en este tipo de causas.

255. Una cuestión conexas en los asuntos disciplinarios es la manera en que se llevan a cabo las investigaciones. Los distintos interesados entrevistados por el Panel coinciden en que la determinación de los hechos es poco profesional y a menudo ineficaz. Aunque el número de investigaciones que se realizan de manera regular no es significativo, estas suponen un problema para el sistema que es indispensable afrontar: en la situación actual, son “investigaciones para la impunidad”. La falta de profesionalidad y la baja calidad en la determinación de los hechos afecta directamente el resultado de una causa; de ahí la importancia de que los Tribunales examinen y controlen el cumplimiento del procedimiento no solo durante las actuaciones ante el propio Tribunal, sino también durante la investigación. El Panel toma nota de que ya se está realizando un estudio específico sobre este tema, y confía en que se tengan en cuenta las decisiones de los Tribunales sobre la necesidad de contar con abogado en la fase de investigación⁸⁴.

256. Dicho esto, debe determinarse el contenido mínimo del principio del debido proceso en relación con otros aspectos del sistema de administración de justicia. Un sistema de administración de justicia conforme con dicho principio garantiza una serie de derechos para los funcionarios y exige que el procedimiento se estructure de una forma determinada. Entre esos derechos de los funcionarios figuran, entre otros, el derecho a la asistencia letrada, a un tribunal imparcial, a respaldar sus pretensiones con argumentos y pruebas, a una audiencia oral cuando sea necesario (especialmente cuando se discuten cuestiones relacionadas con la determinación de los hechos) y a confrontar y examinar las pruebas presentadas por la parte contraria. El Panel considera que se cumplen esas exigencias.

257. A continuación, el Panel formula observaciones sobre algunas cuestiones concretas relativas al debido proceso en el sistema de administración de justicia.

⁸³ Véase, por ejemplo, *M’Bra* (UNDT/2010/185).

⁸⁴ Véase *Applicant* (2012-UNAT-209) y *Cobarrubias* (UNDT/2013/164).

Derecho a un recurso efectivo

258. Según los instrumentos internacionales de derechos humanos, el debido proceso garantiza el derecho a “un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo”⁸⁵. En las Naciones Unidas este derecho se hace efectivo en el marco del sistema de administración de justicia interna, ya que los funcionarios no pueden recurrir a los tribunales nacionales. El Secretario General ha sostenido reiteradamente que, de conformidad con el artículo 2, párrafo 1, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, las demandas de los funcionarios ante el Tribunal en las que se impugnan decisiones de oficinas independientes no son admisibles porque no constituyen decisiones administrativas⁸⁶. Sin embargo, los Tribunales han decidido otra cosa.

Reglamentos

259. Por último, un sistema de justicia conforme con las exigencias del debido proceso presupone la existencia de normas procesales claras. Actualmente no hay uniformidad procesal en el funcionamiento de los Tribunales. Los reglamentos no son lo suficientemente detallados o siguen sin regular diversas esferas, lo que ha llevado a los magistrados a interpretar y crear sus propias normas, con distintos efectos. En la actualidad, no está garantizada la uniformidad de los procedimientos judiciales. Esta es una de las razones por las que la incertidumbre y la falta de previsibilidad han pasado a ser un problema en la administración de justicia. Los reglamentos también deberían establecer plazos para dictar las sentencias, dado que a veces se dictan con demoras indebidas. Los magistrados de ambos Tribunales son conscientes de estas deficiencias y están trabajando para lograr una armonización de los procedimientos a fin de eliminar la imprevisibilidad. Sin embargo, para que el sistema quede protegido contra todo efecto adverso, debe darse más prioridad a esta cuestión y es necesario lograr resultados con mayor urgencia.

Acceso de los funcionarios a la documentación

260. Por otro lado, a fin de planificar y preparar una defensa eficaz, los funcionarios deben tener acceso a determinados documentos pertinentes que podrían servir de base para una decisión favorable. En la mayoría de los casos, los funcionarios no tienen acceso a la documentación en manos de la Administración o, en el mejor de los casos, solo tienen acceso a ella cuando ya se ha iniciado el procedimiento. Es evidente que, en esas circunstancias, no hay igualdad de medios procesales entre el funcionario y la oficina jurídica que representa al Secretario General. Por otro lado, en el procedimiento ante la Dependencia de Evaluación Interna, los funcionarios que soliciten una evaluación deben compartir sus argumentos (jurídicos) con la Administración. El ejercicio oportuno y adecuado del derecho de defensa presupone que se pueda acceder a todos los documentos pertinentes al caso también durante la fase previa al juicio y en las primeras etapas, incluidas la evaluación interna y las negociaciones para un posible arreglo. El sistema de las Naciones Unidas debe mejorarse a este respecto.

⁸⁵ Véase el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁸⁶ Por ejemplo, en las causas *Lubbad* (UNDT/2013/132), *Kunanayakam* (UNDT/2011/006), *Comerford-Verzoo* (UNDT/2011/005) y *Koda* (2011-UNAT-130), los demandantes impugnaron decisiones de la OSSI. En las causas *Hunt-Matthes* (UNDT/2011/063) y *Wasserstrom* (UNDT/NY/2009/044), los demandantes impugnaron las determinaciones hechas por la Oficina de Ética sobre ciertas represalias.

Ampliación de los plazos

261. Aunque el respeto de los plazos es fundamental para el adecuado funcionamiento de un sistema de justicia, distintos interesados coinciden en la necesidad de ampliar o suspender los plazos reglamentarios para presentar una demanda ante el Tribunal Contencioso-Administrativo⁸⁷. Los interesados han argumentado que los plazos frustran en ocasiones negociaciones entre la Dependencia de Evaluación Interna y los funcionarios que, de otro modo, podrían conducir a una solución del caso y, por lo tanto, evitar litigios⁸⁸. El Consejo de Justicia Interna ha recomendado que, si ambas partes desean intentar llegar a un acuerdo y, por lo tanto, solicitan al Tribunal Contencioso-Administrativo que amplíe el plazo que tienen para presentar recurso, el Tribunal debería tener facultades para conceder esa prórroga⁸⁹. El Panel está de acuerdo con esta recomendación.

262. El Panel ve tres soluciones a este problema. Los plazos podrían ampliarse mediante la modificación de las normas pertinentes. Aunque se trata de una solución directa, ello ampliaría los plazos para todas las causas, con independencia de que resultara necesario en razón de una negociación en curso. Otra posibilidad sería desarrollar una práctica judicial constante de interpretación y aplicación flexibles de las normas que permiten la suspensión o dispensa de los plazos en casos excepcionales⁹⁰ o cuando el interés de la justicia así lo exija⁹¹. Por último, podría establecerse una norma que permitiera a las partes acordar la suspensión de los plazos por un período limitado, con la aprobación del Tribunal Contencioso-Administrativo, siempre que existieran negociaciones en curso.

Comparecencia ante los Tribunales sin representación letrada

263. La elevada tasa de comparecencia ante los Tribunales sin representación letrada es motivo de preocupación. En 2014, la mayoría de los funcionarios actuaron *pro se*: en el 60% de las causas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo y en el 72% de las causas ante el Tribunal de Apelaciones. La comparecencia sin representación letrada aumenta la carga de trabajo de los secretarios y los Tribunales y afecta a la eficiencia y profesionalización del sistema. Desde el punto de vista del debido proceso, significa que muchos funcionarios recurren al sistema sin contar con una defensa técnica, lo que impide el pleno ejercicio de sus derechos.

Audiencias orales

264. Se ha expresado preocupación al Panel por el hecho de que ni en los estatutos de los Tribunales ni en la práctica seguida por estos se reconoce el derecho a una audiencia oral. En opinión del Panel, las exigencias del estado de derecho y el principio del debido proceso imponen que haya oportunidades adecuadas de ser escuchado. Los Tribunales suelen cumplir esta exigencia porque reciben una amplia documentación y escritos para examinar y pronunciarse sobre las pretensiones de las

⁸⁷ Véase el artículo 8, párrafo 1 d), del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y el artículo 7 de su reglamento.

⁸⁸ Véase A/70/187, párr. 27.

⁸⁹ Véase A/70/188, párr. 94; véanse también los párrs. 16 y 93 de ese documento.

⁹⁰ Véase el artículo 8, párrafo 3, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y el artículo 7, párrafo 5, de su reglamento.

⁹¹ Véase el artículo 35 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo.

partes. Sin embargo, es una preocupación válida. Un procedimiento conforme con las exigencias del debido proceso debe garantizar el derecho a una audiencia oral en las causas en que haya controversias sobre cuestiones de hecho⁹² o una remisión para la exigencia de responsabilidades (véase el párr. 276). Esto se aplica en particular a las causas disciplinarias en las que pueda haber imputaciones de hechos graves. El Panel pone de relieve que, a pesar de que el Tribunal de Apelaciones tiene la facultad de celebrar audiencias orales, hace muy poco uso de ese mecanismo y decide pronunciarse exclusivamente sobre la base de documentos escritos.

G. Derechos y obligaciones de los funcionarios y rendición de cuentas del personal directivo y los funcionarios

Rendición de cuentas

265. La rendición de cuentas, es decir, la obligación de la Organización y sus funcionarios de responder de sus actos y decisiones, es un objetivo declarado de las Naciones Unidas y se han introducido muchos componentes para lograr ese resultado, incluido el establecimiento de sistemas de control interno, normas comunes y mecanismos de supervisión, en particular desde 2005, uno de los cuales es la introducción del nuevo sistema de justicia, que tiene por objeto, entre otras cosas, asegurar la rendición de cuentas tanto del personal directivo como de los funcionarios. Sin embargo, todos esos componentes han dado lugar a una mezcla de elementos y procesos que tiene algunas lagunas. En la actualidad, las Naciones Unidas no tienen una política general sobre rendición de cuentas de las personas o las oficinas ni los correspondientes procesos para aplicarla y hacer que se cumpla. Es necesario establecer urgentemente un sistema global de ese tipo. El Grupo de Reforma consideró que las comisiones de investigación, encargadas de investigar los incidentes acaecidos en las misiones de mantenimiento de la paz que guardan relación con nacionales del país de acogida o con daños considerables a los bienes de las Naciones Unidas, eran un elemento importante del sistema de justicia interna y la administración de justicia en las misiones de mantenimiento de la paz, y recomendó que se fortalecieran⁹³. El Panel observa que muchas de las deficiencias del sistema no se han subsanado y está de acuerdo en que la falta de uniformidad y eficacia de funcionamiento repercute negativamente en la imagen de la Organización, especialmente en los casos de denuncias de explotación y abuso sexuales en las misiones de mantenimiento de la paz.

266. La Asamblea General, en su resolución 68/254, destacó la importancia del principio de rendición de cuentas y la adhesión de las Naciones Unidas a la justicia y los derechos humanos para todos. Ese principio se aplica por igual a la administración de justicia para los funcionarios, los no funcionarios y otras categorías de personal. En Beni y Goma, el Panel recibió informes de civiles que trataban de obtener justicia de la MONUSCO por la presunta violación de niñas por personal de las Naciones Unidas.

267. No existe ningún sistema para la protección de las víctimas y los testigos sobre el terreno, y el personal de las Naciones Unidas que se enfrenta a esas realidades suele utilizar sus propios fondos para atender las solicitudes de gastos médicos o

⁹² Véase, por ejemplo, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁹³ Véase A/61/205, párrs. 33 y 34.

funerarios. El deber de la Organización es investigar y exigir responsabilidades al personal por sus actos ilícitos. Sin embargo, los investigadores se enfrentan a enormes dificultades en lo que respecta al idioma, los viajes de larga distancia y las comunicaciones, así como para lograr la cooperación de proveedores de servicios nacionales, como agentes de policía, científicos forenses, médicos y secretarías de tribunales nacionales, que esperan recibir un pago por su cooperación. Pese a ello, se realizan investigaciones preliminares sobre el terreno, pero los jefes de misión no están autorizados a conceder licencias administrativas con o sin sueldo a los funcionarios sospechosos o remitirlos a las autoridades nacionales a menos que lo autorice la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. Además, la Oficina a menudo pone fin a la investigación sin remitirla a la misión. La Oficina informó al Panel de que eso se debía a que las misiones sobre el terreno no estaban equipadas para realizar investigaciones conformes con las normas establecidas por los Tribunales. En consecuencia, reina la impunidad en el seno de las Naciones Unidas, y ello repercute en las víctimas, en la moral del personal sobre el terreno y en la imagen general de la Organización.

268. Es importante que se atribuya a los jefes de las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno autoridad delegada para encargarse de los casos disciplinarios y de conducta y que se les asignen recursos suficientes para hacerlo. Las Naciones Unidas no solo tienen la responsabilidad de investigar y exigir responsabilidades a los funcionarios, sino también de rendir justicia a cualquier persona que supuestamente haya sufrido daños como resultado de actos u omisiones de la Organización o de su personal. Esto es especialmente necesario cuando las personas o grupos no tienen ninguna otra posibilidad de recurrir a la justicia, por ejemplo cuando las demandas ante los tribunales nacionales no son viables o las prerrogativas e inmunidades asociadas a las Naciones Unidas prevalecen. Dejar el enjuiciamiento de los autores de explotación y abusos sexuales en las misiones de mantenimiento de la paz en manos de las autoridades nacionales, que a menudo no actúan, no contribuye al sentido general de justicia que defienden las Naciones Unidas.

269. En el párrafo 233, el Panel recordó la afirmación del Secretario General de que, como organización que participa en el establecimiento de normas y estándares y que promueve el estado de derecho, las Naciones Unidas tenían una obligación especial de ofrecer a sus funcionarios un sistema de administración de justicia oportuno, eficaz y ecuatoriano que respetara plenamente las normas internacionales aplicables de derechos humanos. Este principio debería ampliarse para cubrir la laguna que existe en la impartición de justicia a los agraviados por actos u omisiones de la Organización o su personal y que carecen de otros recursos judiciales para obtener justicia.

270. El Panel alienta también a que se realice un examen exhaustivo del marco de rendición de cuentas para el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y a velar por que se respeten la transparencia y la imparcialidad en todas sus misiones y se respeten plenamente los derechos humanos.

Remisiones para la exigencia de responsabilidades en el sistema de justicia

271. Como se ha demostrado en la práctica, en el proceso de solución de controversias internas se plantean cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas, a las que se debe prestar pronta atención, por ejemplo en la Dependencia de

Evaluación Interna, y adoptar las medidas correspondientes para limitar así la necesidad de que un juez haga remisiones para la exigencia de responsabilidades.

272. Es obvio que un sistema de justicia interna solo puede desempeñar un papel limitado a la hora de garantizar la rendición de cuentas, ya que, a fin de cuentas, se ocupa exclusivamente de cuestiones de derecho administrativo y empleo. En efecto, los estatutos del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones establecen, en los artículos 10, párrafo 8, y 9, párrafo 5, respectivamente, que los Tribunales pueden remitir las causas pertinentes al Secretario General 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.

273. Hasta mediados de 2015, el Tribunal Contencioso-Administrativo había remitido 21 causas para la exigencia de responsabilidades (en 19 sentencias y 2 órdenes) y el Tribunal de Apelaciones solo 1 causa (que el Tribunal Contencioso-Administrativo no había remitido). Es un número pequeño en comparación con el número total de sentencias dictadas. De las 21 remisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo, 16 (el 76%) se realizaron en Nairobi y las 5 restantes en Nueva York. Solo 5 remisiones fueron confirmadas en apelación, y 12 fueron anuladas (el 57%). Dos causas se encuentran actualmente en fase de apelación. Las demás no fueron objeto de recurso de apelación.

274. En la primera causa de “remisión”⁹⁴, el Tribunal de Apelaciones sostuvo que el artículo 10, párrafo 8, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo quería decir “exactamente lo que [decía], que es exactamente lo que el tribunal de primera instancia [había hecho]”. La práctica de los Tribunales desde entonces muestra, sin embargo, que estos han realizado una interpretación amplia de esa disposición y que no siempre tienen la misma opinión sobre el alcance y la aplicación de la cláusula.

275. En primer lugar, los Tribunales han afirmado que, si bien los textos establecen que podrán remitir “causas”, nada les prohíbe remitir a personas concretas (o incluso oficinas enteras).

276. Por consiguiente, ya se ha “señalado y avergonzado” a funcionarios en unas 20 causas, y cabe recordar que, aunque más de la mitad de las remisiones fueron posteriormente anuladas por el Tribunal de Apelaciones, los antecedentes no se borran. En algunas otras causas, los funcionarios fueron mencionados de manera negativa en repetidas ocasiones sin que se hiciera una remisión oficial. Esto plantea importantes cuestiones en el ámbito de las garantías procesales. El Tribunal Contencioso-Administrativo, en su primera causa de remisión⁹⁵, sostuvo que, “en aras de la equidad, esa decisión no debe tomarse sin audiencia de las partes”. Sin embargo, desde entonces muchos de los funcionarios afectados no han sido escuchados en absoluto. De hecho, en el caso más reciente se hizo una remisión en una orden de suspensión de la ejecución de la decisión, es decir, antes de que se examinara el fondo de la causa, con el argumento de que nada de lo dispuesto en el artículo 10, párrafo 8, restringía su aplicación a las causas que hubieran sido objeto de un examen sobre el fondo. Además, la redacción utilizada en algunas sentencias es desequilibrada y de carácter acusatorio. Algunos funcionarios han tratado de que se supriman sus nombres del expediente, pero sin éxito hasta la fecha. Cabe destacar

⁹⁴ *Abboud* (2011-UNAT-103).

⁹⁵ *Abboud* (2010/UNDT/001).

que la función de un tribunal laboral es pronunciarse sobre las cuestiones jurídicas que se le presentan. Los jueces no deben convertirse en fiscales y su papel no es poner en evidencia públicamente a los funcionarios en un contexto de derecho laboral.

277. En segundo lugar, el Tribunal Contencioso-Administrativo ha invocado la cláusula de maneras y en circunstancias cuestionables. Por ejemplo, se ha utilizado como alternativa al pago de daños y perjuicios ejemplares o punitivos, pese a que el artículo 10, párrafo 7, del estatuto del Tribunal prohíbe explícitamente que se imponga el pago de ese tipo de daños y perjuicios. El Tribunal también la ha utilizado como sanción por desacato, pero su decisión fue revocada por el Tribunal de Apelaciones, que consideró que el Tribunal Contencioso-Administrativo había ejercido indebidamente su competencia al utilizar las remisiones previstas en el artículo 10, párrafo 8, de su estatuto como sanciones por desacato.

278. Asimismo, el Tribunal Contencioso-Administrativo hizo una remisión en un *obiter dictum* en una causa que fue retirada y que, por tanto, había quedado sin objeto. La sentencia fue posteriormente anulada por el Tribunal de Apelaciones. El Tribunal Contencioso-Administrativo también ha hecho remisiones teniendo en cuenta situaciones hipotéticas, como advertencia de que el incumplimiento de una orden podría desencadenar la aplicación de la disposición sobre exigencia de responsabilidades.

279. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo han pedido en repetidas ocasiones ser informados de los resultados de las remisiones, en un principio como “cortesía”, pero recientemente con el argumento de que, al haber puesto en marcha el Tribunal el proceso de rendición de cuentas, debería ser informado de su resultado. Esta postura fue revocada acertadamente por el Tribunal de Apelaciones cuando sostuvo, en la causa *Assale*⁹⁶, que el Tribunal Contencioso-Administrativo “se extralimitó en su competencia al solicitar indebidamente que se lo informara de los resultados de ambas remisiones. No existe ninguna base en el estatuto para formular tal solicitud, como reconoció el [Tribunal Contencioso-Administrativo], y la solicitud da la impresión de que el [Tribunal Contencioso-Administrativo] ha tomado partido y ha dejado de ser neutral”.

280. Es cierto que, como observó el Tribunal Contencioso-Administrativo, no hay constancia de ninguna medida adoptada por el Secretario General a este respecto. Sin embargo, se ha informado al Panel de que todas las causas de remisión se examinan y que los funcionarios afectados son informados de los resultados del examen. Se debe analizar, sin embargo, de qué manera se puede informar a la comunidad de las Naciones Unidas como tal, suprimiendo la información confidencial si es necesario, a fin de que esa práctica pase a formar parte del “derecho vigente” y, si resulta que un funcionario ha sido objeto erróneamente de una remisión, se limpie su nombre públicamente.

281. Los Tribunales pueden contribuir a ello, y deben seguir haciéndolo. Por ello, el Panel no propone suprimir las disposiciones correspondientes de sus estatutos, pero insiste en que se precise más su alcance y utilización. Hay que tener especial cuidado en que los Tribunales no se conviertan en fiscales. Es importante dar muestras de moderación judicial a este respecto. En segundo lugar, solo se deberían llevar a cabo remisiones cuando se haya escuchado debidamente a los interesados.

⁹⁶ 2015-UNAT-534, párr. 46.

Además, es preciso obrar con la debida diligencia a fin de evitar la publicación innecesaria de nombres, sobre todo en versiones que se pueden buscar con buscadores electrónicos.

282. Debe reconocerse que el Tribunal de Apelaciones ha perfeccionado recientemente su posición sobre algunos aspectos del mecanismo de remisión, pero el Panel considera que es importante que se haga una evaluación a fondo y se precise su alcance y aplicación, probablemente en el marco de una reunión de interesados, incluidos los magistrados, bajo los auspicios del Consejo de Justicia Interna (o su Presidente). Si no se hace de manera rápida y adecuada, las cláusulas de remisión perderán pronto su fuerza.

283. Otra sanción es, por supuesto, exigir responsabilidades a funcionarios concretos cuando las infracciones de las normas y los procedimientos hayan dado lugar a pérdidas pecuniarias. Se trata de una cuestión delicada, en particular en un contexto de empleo. Probablemente sea esta la razón por la que el Secretario General no ha presentado hasta la fecha propuestas concretas a la Asamblea General a este respecto.

Derechos y obligaciones de los funcionarios

284. El acceso al sistema de justicia sin trabas y sin repercusiones negativas es un derecho fundamental de los funcionarios. Como demuestra el número cada vez mayor de recursos interpuestos, parece haber menos miedo que antes a utilizar el sistema, pero muchas voces han expresado también la opinión de que los funcionarios tienen miedo a repercusiones negativas.

285. Como corolario del derecho de acceso, los funcionarios tienen la obligación de no abusar de ese derecho. No deberían presentar recursos vejatorios o sin fundamento. Puede que a la Administración no siempre le guste que se presente un recurso contra ella, pero eso no lo convierte en un recurso sin fundamento. El número de recursos de esa naturaleza es limitado.

286. El artículo 10, párrafo 6, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo establece que, cuando el Tribunal determine que una parte ha abusado manifiestamente del procedimiento ante él, podrá condenarla en costas. El Tribunal ya ha condenado en costas con arreglo a esta disposición. Este es el enfoque correcto y el Panel no considera necesario proponer otras medidas disuasorias, como el depósito de una suma a modo de garantía. Por otro lado, en estos casos el Tribunal también debería usar en mayor medida sus facultades para tramitar proactivamente las causas o desestimar sumariamente una causa si es claramente inadmisibile.

287. Las partes tampoco deben sobrecargar a los Tribunales con argumentos y documentación innecesarios. El Tribunal Contencioso-Administrativo sostuvo lo siguiente:

El Tribunal expresa su preocupación por el enorme volumen de material innecesario e irrelevante que ha presentado el demandante, lo que impone una pesada carga al Tribunal en detrimento de otras causas pendientes de solución judicial. Todos los interesados tienen el deber de velar por que las pretensiones

que se formulen ante el Tribunal se presenten de manera concisa y estructurada⁹⁷.

H. Sistema informal

288. En general se reconoce que la resolución informal de conflictos es de vital importancia porque evita litigios innecesarios y propicia un buen entorno laboral. También hay acuerdo generalizado en que se debería utilizar en mayor medida este sistema y que la tasa de éxito del proceso informal es muy importante para seguir mejorando su eficacia y promover una aplicación más amplia de los mecanismos informales.

289. El sistema informal va más allá de la labor de los ombudsman y los mediadores. Entra en juego cada vez que un tercero participa en la solución de una controversia: puede tratarse de un colega de confianza, un voluntario de apoyo mutuo o un oficial médico, por ejemplo.

290. Aunque el Secretario General aún no ha promulgado las atribuciones de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, los principios rectores de su labor están bien establecidos⁹⁸. Se trata de los principios de confidencialidad, neutralidad, independencia (que se examina en la secc. IV.A) e informalidad.

291. En primer lugar, este conjunto de principios distingue al sistema informal del sistema formal, que se basa en los principios de independencia judicial y separación de poderes y se caracteriza por la transparencia. En segundo lugar, los propios principios que permiten al sistema informal lograr sus objetivos tienen al mismo tiempo el efecto de reducir su visibilidad, en particular para los usuarios potenciales. Para subsanar este problema, la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas debería, en opinión del Panel, publicar casos modelo como incentivo para que los funcionarios perjudicados se acerquen al sistema informal de solución de conflictos.

292. La función de un ombudsman o un mediador es facilitar la resolución de conflictos sin imponer posibles soluciones, dejando que un tercero o las partes en la mediación controlen plenamente el resultado del proceso. A veces, las propias características del sistema informal suscitan críticas en el sentido de que el Ombudsman de las Naciones Unidas no tiene verdadera autoridad y que el proceso no entraña ninguna rendición de cuentas del personal directivo. Se trata de un malentendido: las limitaciones inherentes al sistema informal son, al mismo tiempo, sus ventajas, pues le permiten ser útil para resolver los conflictos de manera discreta y a satisfacción de las partes involucradas.

293. Habida cuenta de ello, es obvio que el factor humano es muy importante en el funcionamiento del sistema informal. El éxito del proceso depende de las aptitudes y la actitud del ombudsman, mediador o colega de confianza, así como de la posición general adoptada por la Administración en la gestión de los conflictos. Esto explica en gran medida que algunos organismos, fondos y programas tiendan a resolver más conflictos de manera informal que otros, y más que la Secretaría,

⁹⁷ *Flaetgen* (UNDT/2014/102).

⁹⁸ Véase, por ejemplo, A/69/126, párrs. 6 a 10.

aunque en este último caso uno de los problemas es el tamaño y la complejidad de la institución.

294. En cuanto al recurso a la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, en la regla 11.1 a) del Reglamento del Personal se alienta a los funcionarios a que intenten resolver informalmente los conflictos relativos a su contrato o sus condiciones de servicio. Según la regla 11.1 b) del Reglamento del Personal, tanto el funcionario como el Secretario General pueden iniciar el proceso informal de solución de las cuestiones pertinentes, incluida la mediación, en cualquier momento antes o después de que el funcionario opte por la vía formal para resolver el asunto. Es cierto que la resolución informal de conflictos, incluida la mediación, es un proceso voluntario. No obstante, a juicio del Panel, se debería alentar al personal directivo a responder positivamente a los intentos de mediación, dándole al menos una oportunidad a este mecanismo, y a ser más proactivo en la iniciación de los proceso de mediación. Además, una vez que se pone en marcha la mediación, una de las condiciones esenciales para que tenga éxito, y para la credibilidad del proceso en general, es la certidumbre de que la persona que participa en el proceso en nombre de la Administración cuenta con la debida delegación de autoridad para ultimar el acuerdo de solución. El Secretario General y los jefes ejecutivos de las entidades pertinentes de las Naciones Unidas deberían tratar y vigilar constantemente estas cuestiones.

295. Muchas cuestiones pueden resolverse en el mecanismo informal, aunque cabe recordar que algunos entrevistados afirmaron que habían recibido buenos consejos pero que no se llegó a una solución del conflicto. El Panel tiene la sensación de que podrían resolverse más casos en el sistema informal (en particular los relacionados con la carrera o las cuestiones interpersonales) antes de que lleguen al sistema formal.

296. Según el artículo 10, párrafo 3, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, en cualquier momento de las deliberaciones este puede proponer que la causa se remita a mediación. Con el consentimiento de las partes, decretará la suspensión de las actuaciones por un plazo determinado. Si dentro de ese plazo no se alcanza un acuerdo de mediación, el Tribunal continuará con las actuaciones, salvo que las partes soliciten otra cosa. En el artículo 15 del reglamento se establecen los detalles al respecto. En la práctica, el sistema formal sí remite causas a mediación, que representan el 25% de todos los casos de mediación, pero con resultados dispares.

297. La gestión de conflictos es un elemento esencial en la labor administrativa cotidiana. Por tanto, es importante que el personal directivo reciba capacitación adecuada al respecto en el momento de su nombramiento y, posteriormente, cuando sea necesario. Además, la cultura de gestión debería adaptarse para crear incentivos para la resolución de los conflictos y desincentivos por la falta de iniciativa en ese sentido. Los problemas deben resolverse y no agravarse.

I. Sistema formal

La Dependencia de Evaluación Interna

298. La Dependencia de Evaluación Interna fue creada por la Asamblea General como parte del nuevo sistema de justicia interna a fin de poner en marcha un

proceso de evaluación interna que fuera eficiente, eficaz e imparcial⁹⁹. Además de llevar a cabo la evaluación interna obligatoria de las decisiones administrativas impugnadas en los casos no disciplinarios, el mandato de la Dependencia incluye la resolución informal de controversias, la prestación de asistencia para garantizar la rendición de cuentas y la prestación de orientación para mejorar las prácticas de gestión y la adopción de decisiones. Es evidente que la Asamblea General contempló una función para que la Dependencia promoviera ciertos aspectos de los objetivos generales del actual sistema de justicia interna.

299. Se prevé que el proceso de evaluación interna y otras funciones de la Dependencia contribuyan a la transparencia en la adopción de decisiones y a mejorar la calidad de las decisiones administrativas aumentando el conocimiento de las normas y los procedimientos entre el personal directivo. El examen también brinda a la Administración la oportunidad de corregir las decisiones impugnadas si se determina que han infringido las normas y los reglamentos de la Organización. Al mismo tiempo, las prácticas adoptadas al realizar las evaluaciones internas o al intentar resolver las controversias por la vía informal tienen por objeto producir un efecto positivo sobre la relación entre el personal y la Administración y preservar un entorno laboral propicio para mejorar el desempeño profesional tanto del personal directivo como de los funcionarios. El fortalecimiento de la rendición de cuentas sobre la base de la revisión de las decisiones administrativas en esta etapa es también una meta que han manifestado reiteradamente la Asamblea General y el Secretario General. El Panel toma en consideración estos objetivos al evaluar la Dependencia como un elemento del sistema de justicia interna de conformidad con lo previsto por la Asamblea¹⁰⁰.

300. La Dependencia está integrada por profesionales del derecho que han de llevar a cabo un análisis jurídico de la decisión administrativa impugnada para determinar si se adecua a las normas y los reglamentos. El Panel ha observado que en la actualidad hay normas reglamentarias que incluyen determinadas disposiciones relativas al proceso de evaluación interna y a las funciones de la Dependencia¹⁰¹. Esto significa que, por lo que se refiere al alcance de sus funciones, la Dependencia se rige por las disposiciones normativas y no solo por las políticas o las prácticas. En sus informes a la Asamblea General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas, el Secretario General ha indicado que las respuestas de las evaluaciones internas están “bien fundamentadas” y exponen las bases de la evaluación. Esto garantiza que se pueda realizar un escrutinio profesionalizado de las decisiones impugnadas.

301. El Panel ha tomado nota de las estadísticas publicadas por la Administración para demostrar que el Tribunal Contencioso-Administrativo se ha pronunciado a favor de la mayoría de las decisiones administrativas que ha confirmado la Dependencia en su evaluación interna. Sin embargo, el Panel también observa que esas estadísticas pueden interpretarse de manera diferente. Por ejemplo, las cifras correspondientes a 2014 pueden interpretarse en el sentido de que de las 320 causas resueltas por el Tribunal en 2014, solo el 37% se resolvieron a favor de la Administración¹⁰². Por consiguiente, el Panel considera que las disposiciones

⁹⁹ Resolución 61/261, párr. 25.

¹⁰⁰ *Ibid.*, párr. 4.

¹⁰¹ Regla 11.2 del Reglamento del Personal y ST/SGB/2010/9, secc. 10.

¹⁰² Véase A/70/187, párr. 24 y gráfico IV.

reglamentarias y la calidad de las cartas de evaluación enviadas como resultado del proceso constituyen indicadores más fiables de la profesionalización del proceso.

302. La regla 11.2. d) del Reglamento del Personal y el boletín del Secretario General ST/SGB/2010/9 exigen que la Dependencia responda a las solicitudes de evaluación interna dentro de un plazo especificado¹⁰³. Si bien la puntualidad de las respuestas de evaluación interna afecta a la eficacia del sistema de diferentes maneras, también tiene un nexo con la profesionalidad de la Dependencia en el desempeño de sus funciones. El Panel está de acuerdo con el Secretario General en que para que la Dependencia de Evaluación Interna cumpla su mandato con éxito es esencial que responda de manera exhaustiva y puntual¹⁰⁴. El Panel llama la atención sobre el hecho de que los funcionarios también están obligados a cumplir los plazos estipulados, que se aplican estrictamente, en la presentación de las solicitudes de evaluación interna y la incoación de procedimientos ante los Tribunales. Un proceso de evaluación vinculado a plazos permite una rápida resolución de las controversias. Por lo tanto, el respeto de los plazos fijados sería un criterio importante para determinar el grado de profesionalidad que ha alcanzado el proceso.

303. En su 12º informe bianual a todos los jefes de departamentos y oficinas, de 3 de octubre de 2014, la Dependencia reconoció que el 37% de las respuestas (en 341 solicitudes de evaluación interna) se tramitaron excediendo el plazo de 30 o 45 días. En su informe más reciente a la Asamblea General sobre la administración de justicia, el Secretario General reconoció que la Dependencia seguía teniendo dificultades para cumplir los plazos reglamentarios¹⁰⁵. Varios interesados también han señalado que se trata de una deficiencia del proceso de evaluación. En su 12º informe bianual, la Dependencia señaló distintos factores que obstaculizaban una conclusión puntual de las evaluaciones internas, entre los que figuraban un ingente volumen de trabajo, unos recursos humanos insuficientes y el tiempo dedicado a las consultas con los encargados de adoptar decisiones en el intento de resolver las controversias por la vía informal en esa etapa y a ingresar datos y mantener la base de datos.

304. Es cierto que la conclusión del proceso de evaluación interna y la presentación del resultado no dependen exclusivamente de la Dependencia y la participación de otros agentes podría suponer complicaciones añadidas y retrasos en el proceso. No obstante, sigue siendo responsabilidad de la Dependencia velar por que las funciones se lleven a cabo de conformidad con las disposiciones normativas adoptando los métodos de trabajo que le permitan superar las dificultades a que se enfrenta actualmente. Asimismo, corresponde a la Administración asegurarse de que el mecanismo que ha puesto en marcha funcione de manera eficiente y respete los derechos de los funcionarios.

305. El Panel no está de acuerdo con la opinión de que la flexibilidad en la aplicación de los plazos eliminaría las limitaciones. Por el contrario, un exceso de flexibilidad podría alentar la laxitud en el cumplimiento de los requisitos del sistema en cuanto a los plazos y los retrasos podrían llegar a institucionalizarse. Las normas ya prevén la posibilidad de relajar los plazos cuando un examen objetivo de las circunstancias apoye esa decisión. Para solventar esas dificultades sería más apropiado establecer vías para proporcionar los recursos adecuados a los

¹⁰³ El plazo es de 30 días naturales contados desde la recepción de la solicitud si el funcionario está destinado en Nueva York y 45 días naturales en los demás casos.

¹⁰⁴ Véase A/65/373, párr. 10.

¹⁰⁵ A/70/187, párr. 27.

mecanismos y desarrollar métodos de trabajo que cumplan los requisitos normativos. Impartir justicia en tiempo oportuno es un objetivo fundamental del sistema de justicia interna que no debería verse afectado por las deficiencias de los mecanismos de aplicación.

306. Una de las causas de las demoras en la conclusión de las evaluaciones internas es la centralización del proceso en la Secretaría. La Dependencia presta servicio a entidades de la Organización que integran a casi 45.000 funcionarios, incluidos los de la Secretaría, las oficinas situadas fuera de la Sede y las misiones sobre el terreno. Los funcionarios que presentan sus solicitudes de evaluación interna desde lugares fuera de la Secretaría tienen más probabilidades de sufrir retrasos en la recepción del resultado final de la evaluación. Como ha explicado la Dependencia en sus informes bianuales, el proceso de evaluación interna requiere la colaboración de diferentes agentes y conlleva la celebración de consultas con los encargados de adoptar decisiones, el personal directivo y los funcionarios. El Panel cree que están justificadas las quejas que se le han transmitido en relación con las demoras producidas y la insuficiencia de las consultas debido a la distancia del funcionario afectado, el personal directivo en cuestión y otros encargados de la adopción de decisiones. Un cierto grado de descentralización y la presencia de la Dependencia en las oficinas situadas fuera de la Sede, especialmente en las misiones sobre el terreno, paliarían las deficiencias y aumentarían la eficiencia del proceso. Sin embargo, sería esencial velar por que no se ponga en peligro la uniformidad de las prácticas y las metodologías del proceso de evaluación.

307. Las estadísticas publicadas por la Administración indican que la Dependencia ha tenido un éxito moderado en la resolución de las controversias por la vía informal¹⁰⁶. Sin embargo, es evidente que un número considerable de funcionarios no inician un proceso judicial después de que la decisión administrativa que han impugnado haya sido confirmada por la evaluación interna. En este sentido, el proceso de evaluación interna es un filtro que tiene buenos resultados y su establecimiento como un primer paso en el sistema de justicia ha cumplido el objetivo de limitar el volumen de trabajo de los Tribunales.

308. Un elemento fundamental del mandato de la Dependencia es la supervisión del ejercicio de la facultad para adoptar decisiones a fin de conocer las tendencias que determinan las prácticas de gestión y toma de decisiones y formular recomendaciones para abordar las prácticas que tienen que ser reformadas. No hay ninguna otra función relacionada con este elemento del mandato. Se pretende que el proceso de evaluación interna de las decisiones administrativas sea el medio por el que la Dependencia llegue a comprender mejor estas cuestiones y corrija las deficiencias a fin de instaurar una cultura de gestión que sea compatible con la Carta y las normas y reglamentos internos. Para cumplir esta responsabilidad se requieren vigilancia y diligencia por parte de los profesionales del derecho de la Dependencia a fin de garantizar la coherencia al informar sobre las tendencias y hacer un seguimiento continuado de sus recomendaciones. También es importante que su perspectiva no se limite a las exigencias de la Administración, sino que incorpore también la necesidad imperiosa de cumplir la normativa y respetar los derechos de los funcionarios y la responsabilidad del personal directivo.

¹⁰⁶ Alrededor del 9% del número total de casos cerrados antes del fin de 2014 (véase A/70/187, párr. 22).

309. El Departamento de Gestión inició la elaboración de una guía sobre la experiencia adquirida destinada al personal directivo, pero esta labor se interrumpió después de 2011. Sin embargo, la Dependencia sigue publicando un informe bianual de sus actividades que incluye algunos aspectos de la experiencia adquirida y ofrece orientación al personal directivo a la luz de las tendencias que ha observado en el proceso de evaluación interna y la jurisprudencia de los Tribunales.

310. Estos informes de la Dependencia son utilizados para elaborar los informes del Secretario General sobre la administración de justicia a la Asamblea General y se distribuyen a todos los jefes de los departamentos y oficinas de la Organización. Puesto que no son documentos de las Naciones Unidas publicados oficialmente, esos informes no sustituyen a la guía sobre la experiencia adquirida, que resultaba más accesible y podía proporcionar información a otros interesados, incluidos los funcionarios, sobre las tendencias en la adopción de decisiones. Esto aportaría mayor transparencia y credibilidad al proceso de evaluación interna.

311. Esta labor de la Dependencia y el Departamento de Gestión debería tener un efecto positivo sobre el ejercicio de la facultad para adoptar decisiones y la cultura de gestión. La Administración ha expresado, en general, que los comentarios formulados periódicamente por la Dependencia han cambiado las prácticas de gestión en la Organización y el enfoque del personal directivo al resolver las cuestiones relativas a la administración. Sin embargo, las cuestiones sometidas a los mecanismos formal e informal del sistema de administración de justicia revelan que se siguen adoptando decisiones basadas en razonamientos defectuosos o en una comprensión inadecuada de la normativa aplicable. Sigue siendo inexplicable que se reiteren decisiones erróneas que dan lugar a controversias incluso después de que el sistema haya estado aplicándose durante seis años. Parece que se necesitan medios más eficaces para crear conciencia y exigir la rendición de cuentas a fin de lograr los efectos deseados en el desempeño profesional del personal directivo.

312. El Panel recomienda que el Departamento de Gestión reanude la publicación de la guía para el personal directivo en la que se determinen las cuestiones sistémicas. También puede ser necesario ofrecer orientaciones más amplias derivadas de la jurisprudencia de los Tribunales tanto sobre las normas y los reglamentos como sobre su adecuada aplicación. Además, el Departamento debería estudiar otros medios que puedan aplicarse, en colaboración con otros sectores de la Organización, a fin de velar por que el personal de la Administración preste una atención escrupulosa a las orientaciones proporcionadas por el Departamento y la Dependencia.

313. Los fondos y programas conservan el antiguo proceso de revisión administrativa en sus propios organismos. No obstante, también se les aplican las normas y reglamentos obligatorios pertinentes que rigen las evaluaciones internas que realiza la Dependencia. El Panel ha tenido conocimiento de que la revisión interna de las decisiones administrativas impugnadas en esas entidades generalmente concluye dentro del plazo establecido, pero las respuestas de dicha revisión pocas veces son detalladas y carecen de los razonamientos necesarios para que se pueda considerar que están “bien fundamentadas”. Asimismo, también es más habitual en los fondos y programas la resolución informal recurriendo a un mayor diálogo con las partes. El Panel consideró que era alentador que el ambiente menos formal que reinaba en la mayoría de esas situaciones permitiera que las

partes intervinieran más y ello pudiera dar lugar a un resultado más fructífero que evitara la incoación de un procedimiento judicial.

314. El Panel ha expresado anteriormente su opinión de que, a pesar de que la Asamblea General indicara que la Dependencia era independiente¹⁰⁷, esta forma parte de la Administración desde el punto de vista estructural y funcional. A juicio del Panel, la ausencia de independencia, en este caso, no tiene efectos negativos sobre la imparcialidad de las actuaciones que lleva a cabo. No obstante, todos los elementos del procedimiento deben realizarse de forma objetiva e imparcial para evitar la percepción de un conflicto de intereses. No basta con que la Dependencia funcione independientemente de los encargados de la adopción de decisiones que son objeto de la evaluación interna. El proceso de evaluación debe conllevar un análisis objetivo de las decisiones y una evaluación imparcial de las circunstancias en que ha surgido la controversia.

315. Se lamenta que cuando se desestiman las solicitudes de evaluación interna por no considerarlas admisibles en la carta correspondiente no se incluya una respuesta sustantiva que especifique las razones de la conclusión. Cuando la Administración resuelve, revisa o modifica un caso a propuesta de la Dependencia, se clasifica como “carente de objeto” y en las estadísticas no se incluyen esos casos en la categoría de decisiones administrativas que son revocadas. No se envía ninguna carta sobre la evaluación interna realizada e incluso aunque la reparación concedida pueda consignarse en los datos estadísticos, la decisión administrativa no se registra como ilegal. Esta práctica puede tener consecuencias para la responsabilidad del personal directivo y puede permitir que se sigan repitiendo errores que lastran al sistema de administración de justicia. No hay duda de que las ventajas que obtiene el sistema de justicia con la resolución informal de las controversias serían mayores si los procesos informales contribuyeran en mayor medida a mejorar la gobernanza y aumentar la rendición de cuentas.

316. Según la información recibida por el Panel, a los funcionarios que impugnan una decisión administrativa se les exige que hagan constar en el expediente todos los documentos y den una explicación exhaustiva de su posición jurídica durante el proceso de evaluación interna. La información se facilita al personal directivo y a los oficiales jurídicos que responden en su nombre a las preguntas formuladas por la Dependencia. Sin embargo, al funcionario afectado no se le comunica 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 afecta a los principios de transparencia e igualdad de medios procesales, especialmente si el caso pasa 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 dispone sobre la posición de su oponente ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

317. Una preocupación más grave con respecto al funcionamiento de la Dependencia se plantea en los casos en los que se produce la suspensión de la ejecución de una decisión. Conforme a la regla 11.3 b) i), el funcionario podrá presentar una demanda ante el Tribunal para que suspenda la ejecución de una decisión administrativa impugnada hasta que haya concluido la evaluación interna. El Tribunal está obligado a adoptar una decisión sobre esa demanda en un plazo de

¹⁰⁷ Resolución 62/228, párr. 52.

cinco días laborables contados desde la notificación de la demanda al demandado. La demanda no prosperará si la evaluación interna concluye antes de que el Tribunal Contencioso-Administrativo emita una orden al respecto.

318. Se ha señalado al Panel que en los casos en que se solicita la suspensión de la ejecución de la decisión, la evaluación interna se lleva a cabo con celeridad para evitar una orden de suspensión. El Panel recuerda que la Dependencia normalmente tiene dificultades para concluir las evaluaciones internas dentro del plazo establecido. También ha puesto de manifiesto que solo se pueden formular respuestas óptimas tras recibir observaciones adicionales del personal directivo y consultar con los encargados de la adopción de la decisión. Por una parte, las evaluaciones internas concluidas precipitadamente suscitarían dudas acerca de su calidad. Por otra parte, sería difícil hacer caso omiso de las críticas según las cuales las solicitudes de evaluación interna con frecuencia se resuelven de forma acelerada cuando se pide la suspensión de la ejecución de la decisión con objeto de frustrar la posibilidad de que los funcionarios obtengan la medida provisional solicitada por ellos. El Panel teme que esa “táctica” socave la objetividad y la imparcialidad de la Dependencia y suscite dudas acerca de la integridad del proceso de evaluación interna.

319. El Panel llega a la conclusión de que la Dependencia desempeña una importante función dentro del sistema de justicia interna. La Dependencia cumple sus funciones con profesionalidad, a pesar de no disponer de los recursos adecuados. Sin embargo, es necesario resolver las dificultades que se están planteando para que se produzca un resultado óptimo de la evaluación dentro del plazo establecido. Si la Dependencia hace gala de objetividad e imparcialidad en sus métodos de trabajo se reforzará la credibilidad del proceso de evaluación. Asimismo, si se evitan prácticas que podrían interpretarse como un conflicto de intereses se podrán disipar todas las percepciones negativas.

Oficina de Administración de Justicia

320. La Asamblea General decidió aunar una serie de importantes componentes del sistema de justicia en una sola dependencia administrativa. Creó la Oficina de Administración de Justicia, que está integrada por la Oficina del Director Ejecutivo, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y las secretarías de los Tribunales¹⁰⁸. El Director Ejecutivo se encarga de la gestión de la Oficina de Administración de Justicia.

321. El Panel ha formulado recomendaciones en otras partes del presente informe relativas a la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, las secretarías y el Secretario Principal. El Panel considera que no son necesarios nuevos ajustes en la estructura de la Oficina de Administración de Justicia.

Oficina del Director Ejecutivo

322. Actualmente la Oficina de Administración de Justicia está bien asentada. Las funciones, las tareas y las responsabilidades de los interesados respectivos son respetadas por todos. Cabe lamentar que siga existiendo la percepción de que la Oficina está demasiado cerca de los Tribunales y a menudo se haga referencia a la proximidad de las respectivas oficinas en Nueva York. A fin de disipar esta

¹⁰⁸ Véase la resolución 62/228.

percepción, se propone reorganizar la distribución de las oficinas en la Sede. No obstante, el Panel no considera fundada la percepción, expresada por algunos, de que la Oficina depende del Secretario General.

323. La Oficina no solo contribuye al buen funcionamiento del sistema de justicia, sino que además se encarga del informe anual sobre la administración de justicia y de que los funcionarios de las Naciones Unidas y el público en general conozcan mejor el sistema de justicia. Además, presta el apoyo necesario al Consejo de Justicia Interna. La Oficina es digna de encomio por sus actividades de divulgación con los limitados recursos de que dispone.

Oficina de Asistencia Letrada al Personal

324. A fin de establecer un sistema de justicia profesional y garantizar la igualdad de medios procesales ante los tribunales, el Grupo de Reforma propuso una oficina de asesores letrados para reemplazar a la Lista de Asesores Letrados¹⁰⁹. Esta última prestaba asistencia mediante colegas que actuaban de forma voluntaria y no tenía presencia en las misiones de mantenimiento de la paz ni en otros lugares de destino sobre el terreno.

325. El Panel reconoce que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal es una importante mejora respecto del antiguo sistema de administración de justicia. La Oficina presta asistencia letrada profesional a los funcionarios, ya sea ante los tribunales o en la fase previa al proceso (por ejemplo, ante la Dependencia de Evaluación Interna), y constituye un elemento importante para que el sistema tenga un carácter profesional. Cuenta con funcionarios dedicados a tiempo completo en Nueva York, Ginebra, Nairobi, Addis Abeba y Beirut y desempeña un papel notable en la descentralización del sistema y la facilitación del acceso a la justicia de los funcionarios sobre el terreno (véase el párr. 228).

326. Como se ha destacado anteriormente, es inapropiado considerar que la Oficina actúa como un “filtro” del sistema de administración de justicia, que es como la Asamblea General¹¹⁰ y el Secretario General¹¹¹ han descrito su papel. De hecho, en opinión del Panel, esto puede haber contribuido a propagar la percepción engañosa de que la Oficina actúa como parte de la Administración. Cabe lamentar que ese malentendido incluso haya calado en cierta medida en los Tribunales. El Tribunal Contencioso-Administrativo ha afirmado que la Oficina es parte del “mecanismo administrativo básico de las Naciones Unidas”¹¹². Por consiguiente, la concesión de la “exención funcional” a los oficiales jurídicos de la Oficina respecto de las normas del Reglamento del Personal que puedan ser incompatibles con la independencia que necesitan para desempeñar sus funciones como letrados, tal como el Panel ha sugerido anteriormente (véase el párr. 172), debería contribuir a una comprensión mejor y más correcta del papel de la Oficina como parte del sistema de justicia interna.

327. Una cuestión conexa es la de los criterios aplicados por la Oficina para decidir que no representa a un funcionario ante los Tribunales. De conformidad con lo dispuesto en las reglas 11.4 d) y 11.5 d) del Reglamento del Personal, los funcionarios han de contar con la asistencia letrada de la Oficina, si así lo desean,

¹⁰⁹ Véase A/61/205, párrs. 107 a 111.

¹¹⁰ Por ejemplo, resolución 68/254, párr. 18.

¹¹¹ Por ejemplo, A/69/277, párr. 96.

¹¹² Véanse Worsley (UNDT/2011/024), párr. 25, y Worsley, orden núm. 079 (GVA/2010).

para presentar su caso ante los Tribunales. Conforme a las resoluciones de los Tribunales¹¹³, esas disposiciones garantizan a todos los funcionarios el derecho a la asistencia letrada, pero no suponen necesariamente un derecho a la representación letrada por la Oficina. En otras palabras, según se ha informado al Panel, los oficiales jurídicos de la Oficina pueden rechazar un caso cuando no tenga posibilidades razonables de prosperar. Esta norma tiene un fundamento sólido, a saber, los abogados, incluso los institucionales, deben tener algún margen de maniobra para decidir, conforme a criterios jurídicos, si aceptan un caso determinado. A juicio del Panel, se requiere un cierto grado de discrecionalidad en este ámbito para que los abogados puedan ejercer su profesión adecuadamente.

328. Sin embargo, en opinión de los Tribunales, esa capacidad discrecional no es ilimitada¹¹⁴. Aunque el Panel comparte esa opinión, no está de acuerdo con la conclusión de que la decisión de los oficiales jurídicos de la Oficina de no representar a un funcionario es una decisión administrativa, tal como se afirmó en la causa *Worsley*. Según los Tribunales, la relación entre la Oficina y el Secretario General es de carácter jerárquico, ya que, conforme al boletín del Secretario General ST/SGB/2010/3, el Jefe de la Oficina rinde cuentas al Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia (véase el párr. 169). Aunque la Oficina de Asistencia Letrada al Personal goza de independencia funcional u operacional, es decir, sus oficiales jurídicos no reciben instrucciones de la Administración cuando prestan asesoramiento letrado a los funcionarios o representan sus intereses, de cara a los Tribunales esa “independencia operacional” no impide considerar la decisión de no aceptar un caso como una decisión administrativa con arreglo al artículo 2, párrafo 1, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo. Esa decisión presuntamente se adecuaría a los criterios establecidos en la causa *Andronov*¹¹⁵ y, por lo tanto, el Secretario General es responsable de dicha decisión en su calidad de oficial administrativo jefe de las Naciones Unidas, aunque no participe en su proceso de adopción.

329. A juicio del Panel, la cuestión debería abordarse mejor intensificando la protección de la relación entre el oficial jurídico de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y el funcionario que requiere su asistencia, como una relación entre un letrado y su cliente. Una consecuencia directa de esa protección especial sería que el Secretario General no debería ejercer de ninguna manera ningún tipo de control sobre las decisiones operacionales de la Oficina y no se le podría considerar responsable de esas decisiones.

¹¹³ Véase, por ejemplo, la causa *Worsley* (orden núm. 079 (GVA/2010), UNDT/2011/024 y 2012-UNAT-199).

¹¹⁴ Véase 2012-UNAT-199, párr. 36.

¹¹⁵ De conformidad con la decisión del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en la causa *Andronov* (sentencia núm. 1157 de 2003), las decisiones administrativas son decisiones que tienen consecuencias jurídicas directas, que son adoptadas por la Administración y que son de aplicación unilateral e individual y afectan a los derechos y obligaciones de un funcionario directamente. Esta definición ha sido adoptada por los Tribunales del nuevo sistema. Véanse, por ejemplo, las causas *Worsley* (2012-UNAT-199, UNDT/2011/024), *Larkin* (2011-UNAT-135; UNDT/2011/028), *Koda* (2011-UNAT-130), *Kunanayakam* (UNDT/2011/006), *Comerford-Verzuu* (UNDT/2011/005), *Tabari* (2010-UNAT-030), *Schook* (2010-UNAT-013), *Buscaglia* (UNDT/2010/112), *Elasoud* (UNDT/2010/111), *Wasserstrom* (UNDT/NY/2009/044) y *Planas* (UNDT/2009/086).

330. Esto no debería entenderse en el sentido de que la decisión de no representar a un funcionario no pueda impugnarse. Si los oficiales jurídicos de la Oficina actúan como letrados, es decir, teniendo en cuenta el interés superior de sus clientes, el Panel considera que el mecanismo para impugnar esa decisión debería basarse en fundamentos éticos y deontológicos cuando se declina ejercer la representación por cualquier motivo distinto de que no exista una expectativa razonable de que el caso prospere. Esta cuestión debería tratarse en el código de conducta para los representantes letrados (véase el párr. 215).

331. En el mismo contexto, cabe señalar que, en opinión del Panel, el verdadero problema no es el hecho de que la Oficina rechace casos, sino que en algunas ocasiones la aplicación del criterio anteriormente mencionado de que haya una posibilidad razonable de que el caso prospere suscita algunas dudas en cuanto a su idoneidad en la evaluación del asunto presentado por el funcionario. Por ejemplo, el Consejo de Justicia Interna ha observado que la Oficina incluso declinó la representación en una causa en la que el magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo había recomendado directamente que la Oficina representara al demandante¹¹⁶. Esto podría inducir a la alarmante percepción de que la Oficina rechaza casos debido principalmente a que dispone de escasos recursos y a su exceso de trabajo, que, por supuesto, sería un criterio inaceptable para decidir si acepta o rechaza un caso. A pesar de las razones mencionadas, todo sistema de administración de justicia requiere algún criterio. El Panel considera que el criterio utilizado por la Oficina, es decir, la expectativa razonable de que el caso prospere, es idóneo.

332. En otro orden de ideas, la Asamblea General decidió recientemente complementar la financiación de la Oficina con una deducción voluntaria de la nómina, que no podía superar el 0,05% del sueldo básico neto mensual del funcionario y a la que podían renunciar los funcionarios. El mecanismo de financiación se aplicó a título experimental del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2015¹¹⁷. A pesar del elevado porcentaje de funcionarios que optan por no participar en el mecanismo, el pasado año se estabilizaron los ingresos alrededor de 60.000 dólares por mes¹¹⁸. Recientemente, el Secretario General recomendó ampliar el período experimental hasta diciembre de 2016¹¹⁹.

333. La Oficina carece de recursos suficientes y su presupuesto actual, incluso complementado con el sistema de financiación voluntaria, no alcanza para cubrir sus necesidades. Además, cuenta con una plantilla mucho menor que la constituida por los oficiales jurídicos de la otra parte (la Administración), lo que dificulta aún más que haya una igualdad de medios procesales. Aunque es una oficina muy descentralizada, tiene que hacer frente a graves dificultades técnicas que entorpecen la comunicación entre sus oficiales jurídicos y sus clientes. Puesto que no disponen de financiación suficiente para viajar y tener contacto con sus clientes, los oficiales jurídicos no pueden realizar su labor de defensa en las condiciones exigidas por la relación entre un abogado y su cliente.

334. La cuestión de la financiación de la Oficina es problemática. La Asamblea General creó la Oficina, que desde 2009 ha funcionado muy bien, no tanto como un “filtro”, sino como un órgano consultivo para el personal. Las cifras hablan por sí

¹¹⁶ Véanse A/69/205, párr. 133, y *Kashala* (UNDT/2014/023).

¹¹⁷ Véase la resolución 68/254, párr. 33.

¹¹⁸ Véase A/70/187, anexo III.

¹¹⁹ *Ibid.*, párr. 128.

solas: la Oficina ha brindado asesoramiento jurídico sumario en casi 5.000 casos. Solo en el 12% de esos casos la Oficina prestó posteriormente asistencia letrada al personal ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. Ese asesoramiento sumario, que es la principal función de la Oficina, beneficia a los funcionarios, que, de este modo, tienen un primer acceso al sistema de justicia y reciben un asesoramiento claro sobre su caso. Sin embargo, como indican las cifras, en la gran mayoría de los casos el asunto acaba ahí, lo cual también es beneficioso para la Organización. Por consiguiente, es importante y lógico que la función básica esté garantizada y que el presupuesto de las Naciones Unidas se haga cargo de ella. Sin embargo, es evidente que, gracias a las actividades de divulgación adicionales que se deben llevar a cabo para que el personal se familiarice más con el sistema de justicia, habrá más funcionarios que acudan a la Oficina solicitando asesoramiento. El Panel observó anteriormente que en la actualidad la Oficina no cuenta con recursos suficientes y que se necesita una financiación adicional adecuada. Esto no significa, en opinión del Panel, que los recursos deban ampliarse sin un límite estipulado a la espera de que los Estados Miembros sufraguen todos los costos. No es irrazonable que los funcionarios contribuyan en cierta medida para financiar su defensa, como ocurre en muchas otras organizaciones en las que esa defensa, por ejemplo, está organizada y financiada por los sindicatos del personal, ya sea directamente o por medio de planes de seguros.

335. El Consejo de Justicia Interna ha sugerido que el Panel considere, teniendo en cuenta la práctica de los tribunales administrativos de otras organizaciones internacionales, si corresponde modificar los estatutos de los Tribunales a fin de contemplar el abono de las costas al demandante o apelante que hubiera tenido que recurrir a los servicios de un abogado privado cuando se falle a su favor. El Panel se refiere a esta cuestión más adelante (véase el párr. 357), pero no está de acuerdo con la sugerencia implícita del Consejo de que es mejor destinar ese dinero a la Oficina de Asistencia Letrada al Personal. El Panel está de acuerdo en que la Oficina debería contar con más recursos, pero igualmente subraya que el personal debe tener la libertad de elegir a sus abogados. La Oficina no debería tener la exclusividad. Por último, el Panel observa una laguna en la estructura de las categorías de la Oficina. Falta una plaza de P-4 y esto debería remediarse aumentando de categoría una plaza de P-3.

Secretarías

336. Las secretarías están bajo la autoridad de los magistrados en lo que se refiere a las cuestiones judiciales, pero administrativamente forman parte de la Oficina de Administración de Justicia. Cada secretaría está integrada por el Secretario y los oficiales jurídicos seleccionados por la Oficina. Los Secretarios responden ante el Secretario Principal.

337. El Tribunal Contencioso-Administrativo tiene tres secretarías, una en cada una de sus sedes. Cada Secretario es responsable de la administración y el buen funcionamiento de la rama del Tribunal en el correspondiente lugar de destino.

338. La doble relación jerárquica hace que la posición de los Secretarios sea delicada. Tener que rendir cuentas ante la Oficina de Administración de Justicia, aunque solo sea para las cuestiones administrativas, conlleva el riesgo de que la Oficina pueda influir en la labor judicial y afectar a la independencia de la judicatura y obviamente puede generar una percepción en ese sentido. Los

Secretarios rinden cuentas ante los magistrados en el ámbito de los asuntos judiciales, pero también gestionan el personal y los recursos, lo cual puede provocar fricciones con los magistrados, en particular en las cuestiones relativas a la tramitación de las causas. Es aconsejable contar con un enfoque común y acordado en estos asuntos.

339. Los Secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo se comunican entre sí y tratan de mantener un enfoque armonizado de las cuestiones comunes, como la distribución de las causas y el número de causas examinadas.

340. Habida cuenta de que los magistrados son responsables de la mayor parte de la labor de las secretarías, es decir, prestar apoyo sustantivo, técnico y administrativo a los magistrados en el enjuiciamiento de las causas, el Panel considera que es natural que participen en la selección de los Secretarios y los oficiales jurídicos. Además, recomienda que se establezca un proceso adecuado al respecto.

341. El Panel opina que las secretarías disponen de suficiente personal, con la excepción de la del Tribunal de Apelaciones. Como ya se ha mencionado, está pendiente la solicitud de un puesto adicional de categoría P-3 y el Panel sugiere encarecidamente que se atienda esa solicitud.

342. El Secretario Principal tiene una doble función *de facto*. Por un lado, supervisa las actividades de las secretarías. Se encarga de la publicación de las sentencias y las órdenes en el sitio web y del desarrollo y el perfeccionamiento del motor de búsqueda y del sistema de archivo electrónico. Por otro lado, es el Director Ejecutivo Adjunto de la Oficina de Administración de Justicia y asesora al Director Ejecutivo sobre todas las cuestiones administrativas, relativas al personal y logísticas, incluidos todos los asuntos presupuestarios, en relación con las actividades operacionales de las secretarías, y participa en la preparación de los informes y los presupuestos, entre otras cosas. La mayoría de los interesados han expresado su satisfacción con esas funciones, aunque algunos celebrarían que se aclarara cuál es el papel del Secretario Principal.

Tribunales

Cuestiones comunes a ambos Tribunales

343. Tras examinar varias sentencias contradictorias dictadas por los Tribunales, el Panel está de acuerdo con las inquietudes expresadas por muchos interesados en relación con la falta de coherencia en su jurisprudencia. El Panel reconoce que el sistema de administración de justicia sigue evolucionando y celebra los esfuerzos que están realizando ambos Tribunales para adoptar un enfoque más armonizado en su labor. Sin embargo, al mismo tiempo, los tribunales tienen un papel fundamental que desempeñar en la tarea de orientar el sistema general y contribuir a la consecución de los objetivos del sistema de administración de justicia y la meta global de conseguir un entorno de trabajo armonioso y eficaz. Por tanto, el Panel considera que es vital que los Tribunales adopten, con carácter prioritario, medidas concretas, como las que se indican en el presente informe, que contribuyan a la elaboración de un cuerpo de jurisprudencia coherente.

Admisibilidad

344. El Panel observa que, si bien hay un conjunto de disposiciones que determinan la competencia de los Tribunales y las condiciones que deben cumplir las

demandas¹²⁰, con demasiada frecuencia la admisibilidad es en sí misma una causa de reiteradas controversias. Por ejemplo, en la causa *Worsley*, el demandado alegó que la demanda no era admisible. El Tribunal Contencioso-Administrativo¹²¹ desestimó la solicitud de intervención presentada por la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, y declaró que la demanda era admisible. Sin embargo, la cuestión se examinó nuevamente ante el Tribunal, antes de que se tomara una decisión sobre el fondo de la controversia, y este volvió a declarar que la demanda era admisible¹²². Asimismo, a pesar de que el Tribunal desestimó la demanda en su totalidad, se interpuso un recurso de apelación reconvencional en nombre del Secretario General de nuevo sobre la cuestión de la admisibilidad, que esta vez fue desestimado por el Tribunal de Apelaciones¹²³.

345. Un debate sin fin sobre la admisibilidad resulta ineficiente. El Panel observa la necesidad de contar con un mecanismo de solución temprana de las cuestiones de admisibilidad, de modo que se adopte una decisión definitiva al respecto. Para que el sistema de administración de justicia sea eficiente y eficaz en función de los costos se requiere un mecanismo procesal a tal efecto, por ejemplo, una moción para desestimar una demanda, que se debería presentar, debatir y dirimir en la etapa más temprana posible (que, en última instancia, podría tomarse en consideración para la distribución de las causas). La decisión sobre la admisibilidad cerraría el debate sobre esa cuestión.

Ultra petita

346. El Panel observa que en más de una ocasión el Tribunal de Apelaciones ha revocado las decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo en las que el magistrado había otorgado una indemnización que no había sido solicitada por el demandante o incluso había ordenado medidas de reparación con respecto a cuestiones que no habían sido objeto de la demanda o de la evaluación interna¹²⁴. Puesto que dirimía cuestiones no sometidas por ninguna de las partes al Tribunal Contencioso-Administrativo, esas decisiones incurrieran en *ultra petita*. Esto es problemático. Cuando el Tribunal ignora los límites o el marco determinados por las pretensiones de las partes u otorga indemnizaciones no solicitadas por el demandante, excede su competencia en el caso particular. Las peticiones de las partes definen no solo los límites de la controversia que someten a la decisión del Tribunal, sino también los límites de su defensa. Por tanto, cabe reseñar que una resolución *ultra petita* infringe el debido proceso, ya que no permite a la parte afectada ejercer su derecho a contradecir los argumentos o las peticiones que puedan tener conexión con su posición o sus intereses (véase la secc. IV.F).

347. Además, al conceder medios de reparación que incurren en *ultra petita*, las decisiones van en contra de la base del sistema de la Organización, en el que un caso o conflicto primero tiene que someterse a una evaluación interna. En la causa

¹²⁰ Véanse, entre otros, los artículos 2, 3 y 8 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, los artículos 6 a 8 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo, los artículos 2 y 7 del estatuto del Tribunal de Apelaciones y los artículos 7 y 8 del reglamento del Tribunal de Apelaciones.

¹²¹ Orden núm. 079 (GVA/2010).

¹²² Véase UNDT/2011/024.

¹²³ Véase 2012-UNAT-199.

¹²⁴ Véanse, por ejemplo, *Nartey* (2015-UNAT-544), *Munir* (2015-UNAT-522) y *Tadonki* (2014-UNAT-400).

Munir, el Tribunal de Apelaciones afirmó que había “sostenido reiteradamente que la solicitud de la evaluación interna es un primer paso obligatorio en el proceso de apelación”, citando una abundante jurisprudencia¹²⁵. Por lo tanto, la decisión impugnada sometida a evaluación interna limita la competencia de los Tribunales en lo que respecta al examen de la cuestión y los consiguientes medios de reparación que se pueden conceder.

Vías de recurso

348. El derecho a un recurso efectivo es un principio esencial del derecho internacional de los derechos humanos y un requisito indispensable para la credibilidad de cualquier sistema de justicia. El actual sistema de justicia interna pretende ofrecer vías de recurso tanto judiciales como no judiciales a los funcionarios en las diferentes etapas del sistema de justicia. El Tribunal Contencioso-Administrativo está facultado para dirimir las controversias relacionadas con el empleo, revisar las decisiones administrativas e imponer medidas disciplinarias o no disciplinarias por falta de conducta o abuso de poder. El Tribunal puede revocar las sentencias administrativas y ordenar una indemnización cuando un funcionario haya fundamentado con éxito una reclamación. Ambos Tribunales pueden dictar órdenes interlocutorias y adoptar medidas provisionales en determinadas condiciones. El Panel ha analizado las facultades de los Tribunales para evaluar si son capaces de ordenar reparaciones eficaces que hagan justicia, indemnizar adecuadamente por la pérdida derivada de una decisión ilegal y hacer cumplir sus órdenes y las decisiones adoptadas en otros procesos de solución de controversias que benefician a los funcionarios.

Medidas de reparación que forman parte de una sentencia

349. Si bien el Tribunal Contencioso-Administrativo tiene la facultad de ordenar la anulación de la decisión administrativa impugnada o el cumplimiento específico, en los casos que se refieran a un nombramiento, un ascenso o una rescisión del nombramiento, está obligado por el artículo 10, párrafo 5, apartado a), de su estatuto a fijar también la cuantía de la indemnización que la Administración podrá pagar en su lugar. La cuantía de la indemnización que el Tribunal puede ordenar no excederá de la cantidad equivalente a dos años del sueldo básico neto del demandante, excepto en circunstancias excepcionales. En este sentido, no hay cambios sustanciales con respecto al sistema anterior. El Grupo de Reforma era crítico con esa disposición, ya que consideraba que era incompatible con el estado de derecho y provocaba que el sistema de justicia careciera de la facultad necesaria para afirmar derechos y conceder las reparaciones apropiadas con carácter definitivo. A la vez que se respeta el principio de la separación de poderes y se reconoce la autoridad del poder legislativo (en este caso la Asamblea General) para legislar sobre la gama de medidas de reparación que el Tribunal puede ordenar, el Panel también considera que lo dispuesto en el artículo 10, párrafo 5, resulta problemático.

350. Conforme al derecho actual, el Tribunal Contencioso-Administrativo está facultado para determinar y ordenar una reparación efectiva, pero la elección para otorgarla se deja en manos del Secretario General. El funcionario demandante, por otro lado, no tiene otra opción que aceptar incluso en el supuesto de que el pago de la indemnización (si el Secretario General se inclina por esa opción) no sea una

¹²⁵ Véase 2012-UNAT-522, párr. 43.

reparación adecuada ni efectiva en las circunstancias concretas del caso si se compara con la anulación de la decisión administrativa o el cumplimiento específico. Otro aspecto del problema es el *statu quo ante* que deben respetar las decisiones administrativas, incluso después de haber sido consideradas ilegales por el Tribunal.

351. Además de la indemnización estipulada como medida alternativa a la anulación de la decisión administrativa o el cumplimiento específico, de conformidad con el artículo 10, párrafo 5, apartado b), de su estatuto, el Tribunal Contencioso-Administrativo está facultado para ordenar una indemnización por los daños, que no excederá de dos años del sueldo básico neto del demandante, cuando el daño esté corroborado por pruebas. No obstante, el estatuto también otorga al Tribunal la facultad discrecional de conceder una cuantía mayor en casos excepcionales. El Tribunal debe aportar razones fundadas de esa concesión excepcional. En principio, el Panel no encuentra ninguna limitación indebida en la facultad del Tribunal a este respecto. Sin embargo, la falta de una orientación precisa sobre qué consecuencias de una decisión o acción administrativa constituyen “daño” con arreglo a las disposiciones, las normas y los reglamentos aplicables ha impedido que haya una jurisprudencia clara al respecto. Tampoco hay ninguna orientación en la normativa vigente sobre los criterios que deben aplicarse para determinar si efectivamente se ha producido algún daño o la gravedad del daño que daría lugar a la concesión de una cuantía de carácter excepcional.

352. En el artículo 10, párrafo 7, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y en el artículo 9, párrafo 3, del estatuto del Tribunal de Apelaciones se prohíbe la imposición del pago de daños y perjuicios ejemplares o punitivos. Una jurisprudencia considerable de ambos Tribunales sugiere que hay que aclarar aún más la distinción entre la indemnización por daños morales y la indemnización por daños y perjuicios punitivos a fin de determinar con mayor precisión el alcance de la reparación por vía de la indemnización por daños, en particular por daños morales.

353. El Tribunal de Apelaciones ha sostenido que debe respetarse la opinión del juez de primera instancia en cuanto a la forma de determinar los daños en cada caso particular¹²⁶. También sostuvo que el Tribunal Contencioso-Administrativo tiene la “facultad discrecional incuestionable para cuantificar y ordenar una indemnización con arreglo al artículo 10, párrafo 5, de su estatuto” por la violación de los derechos legales de los funcionarios¹²⁷. Sin embargo, el Tribunal de Apelaciones ha reducido la cuantía de la indemnización concedida por el Tribunal Contencioso-Administrativo en varias causas. En ausencia de criterios claros que puedan seguir ambos Tribunales, no se puede asegurar la coherencia en la evaluación del daño, la determinación de los daños morales o la concesión de una indemnización adecuada.

Otras medidas de reparación

354. El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá ordenar el pago a los funcionarios de la indemnización por demora establecida en el artículo 10, párrafo 4, de su estatuto si, antes de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, ha ordenado, con el consentimiento del Secretario General, que el asunto vuelva a la instancia que corresponda para que se subsane el defecto de procedimiento en que la

¹²⁶ Véase *Lutta* (2011-UNAT-117).

¹²⁷ Véase *Zhouk* (2012-UNAT-224).

Administración hubiera incurrido. El límite estipulado de esa indemnización es de tres meses del sueldo básico neto del demandante. Por tanto, el Tribunal está facultado para proporcionar a los funcionarios una reparación efectiva por la demora ocasionada concediendo a la Administración la oportunidad de corregir sus errores.

355. Conforme al artículo 2, párrafo 2, de su estatuto, el Tribunal Contencioso-Administrativo también puede hacer cumplir un acuerdo al que se haya llegado por la vía de la mediación. Esto le permite ofrecer una reparación cuando la Administración recurre a evasivas para frustrar la resolución de la controversia por la vía informal, teniendo en cuenta que la resolución por dicha vía es uno de los objetivos del nuevo sistema de justicia, tal como se ha indicado reiteradamente. En el marco de sus facultades de tramitación de las causas, ambos Tribunales pueden emitir órdenes o dar las orientaciones pertinentes para la sustanciación rápida e imparcial de las causas y cuando estimen que proceden esas órdenes en interés de la justicia¹²⁸. Por último, casi todos los tribunales administrativos internacionales están facultados, en los casos en que se ha establecido que la demanda estaba bien fundada, para ordenar que la organización demandada reembolse los gastos razonables en que hubiera incurrido el demandante, incluidos los gastos derivados de la contratación de un abogado. El Panel propone que se otorgue esta facultad también a los Tribunales y que se modifiquen sus estatutos en consecuencia.

Órdenes interlocutorias y medidas cautelares

Suspensión de la ejecución de la decisión

356. Los Tribunales están facultados para adoptar medidas provisionales que brinden protección a cualquiera de las partes cuando la decisión administrativa parezca *prima facie* ilegal, en casos de especial urgencia y cuando su ejecución pueda causar un daño irreparable¹²⁹. Esas medidas provisionales incluyen la suspensión de la ejecución de la decisión administrativa impugnada, salvo en casos de nombramiento, ascenso y rescisión del nombramiento. Los funcionarios que recurran al sistema judicial en relación con esos tres ámbitos no tendrían la opción de que se adopten medidas provisionales. También cabe señalar que no se pueden adoptar medidas cautelares cuando la decisión ya haya sido aplicada. En los casos en que se notifique a los funcionarios la decisión que les es desfavorable después de haber sido aplicada, no se podrán adoptar medidas cautelares. En esos casos, los Tribunales no están facultados para proteger a los funcionarios afectados de los efectos perjudiciales, incluso aunque la decisión administrativa impugnada sea considerada ilegal.

357. Inicialmente las órdenes interlocutorias no se podían recurrir. No obstante, gracias a una reciente modificación llevada a cabo por la Asamblea General, se ha permitido que se recurran esas órdenes y la interposición de un recurso tendría el efecto de suspender la ejecución de la medida. De hecho, esto haría que la facultad del Tribunal para ordenar medidas provisionales fuera redundante. Esto también se aplica a la facultad del Tribunal Contencioso-Administrativo para ordenar la suspensión de la ejecución de la decisión administrativa impugnada mientras esté en curso una evaluación interna y el envío de una carta de respuesta al funcionario por

¹²⁸ Artículo 18 bis del reglamento del Tribunal de Apelaciones y artículo 19 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo.

¹²⁹ Artículo 9, párr. 2, del estatuto del Tribunal de Apelaciones y artículo 10, párr. 2, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo.

parte de la Dependencia de Evaluación Interna. De conformidad con el artículo 2, párr. 2, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y el artículo 13 de su reglamento, un funcionario puede solicitar la suspensión de la ejecución. El Tribunal debe pronunciarse sobre esa solicitud en un plazo de cinco días laborables contados desde la notificación de la solicitud al demandado. Si se atiende la solicitud, se suspende la aplicación de la decisión hasta que concluya la evaluación y el solicitante reciba la respuesta. Una de las preocupaciones expresadas con respecto a lo dispuesto en el artículo 2, párr. 2, es que la anulación automática de una orden del Tribunal de suspensión de la ejecución una vez que concluya la evaluación interna permite que una evaluación ejecutiva invalide una orden judicial. Con la modificación que permite recurrir las medidas provisionales y la suspensión automática de las medidas provisionales ordenadas por el Tribunal al interponer un recurso, la facultad de los Tribunales a este respecto resulta ineficaz.

358. El Panel llega a la conclusión de que, si bien los Tribunales pueden ordenar medidas de reparación y medidas provisionales conforme a sus estatutos, las reparaciones en el ámbito de su competencia son limitadas y, en algunos casos, como se ha señalado anteriormente, son inadecuadas y no resultan plenamente eficaces. El Panel cree que la facultad de los tribunales para ordenar la suspensión de la ejecución debería ser verdaderamente eficaz y habría que eliminar cualquier impedimento legal o funcional a ese respecto.

Publicación de las sentencias

359. En otro orden de ideas, el Panel recuerda que las decisiones de los Tribunales deben ser públicas¹³⁰. Las sentencias se publican de modo que tanto los funcionarios como el personal directivo puedan consultarlas fácilmente. Así se está procediendo. Esto es tremendamente importante para mejorar las prácticas de gestión y determinar la aplicación del Reglamento del Personal y para la previsibilidad del sistema de justicia.

360. No obstante, el Panel recomienda que se dicten las sentencias en dos versiones, como hacen otros tribunales, a saber, se entregaría a cada una de las partes una copia auténtica oficial de la decisión original, mientras que solo se publicaría un documento editado. En esta última versión, se eliminarían los nombres de todo el personal directivo y los funcionarios a que se haga referencia en la sentencia, lo que permitiría que se logaran los beneficios de la publicación de las decisiones a fin de que su fundamentación llegue a conocimiento de toda la estructura de la Organización, sin que ello afecte al honor o a los datos personales de los afectados. Además, esto resolvería el problema de especificar los nombres en las remisiones para exigir responsabilidades. Sin duda, para que esta medida sea eficaz, sería necesario prohibir que nadie dé a conocer o divulgue la copia auténtica de una sentencia.

¹³⁰ Véanse el artículo 11, párr. 6, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, el artículo 26 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo, el artículo 10, párr. 9, del estatuto del Tribunal de Apelaciones y el artículo 20 del reglamento del Tribunal de Apelaciones.

¿Es el Tribunal Contencioso-Administrativo más proclive a fallar en favor de los funcionarios y el Tribunal de Apelaciones de hacerlo en favor de la Administración?

361. El Panel se percató de que existe una percepción basada en las cifras de que el sistema de justicia actúa en favor de los funcionarios en el ámbito del Tribunal Contencioso-Administrativo y en favor de la Administración en el ámbito del Tribunal de Apelaciones. Esa percepción socava la confianza de todos los miembros de la Organización en el sistema de administración de justicia, lo cual provoca un sentimiento de indefensión y supone que las controversias nunca acaben de resolverse.

362. En 2013, el Tribunal Contencioso-Administrativo resolvió 325 causas, 137 (el 42%) en favor del demandado y 83 (el 26%) en favor del demandante (en su totalidad o en parte)¹³¹. En 2014, el Tribunal Contencioso-Administrativo resolvió 320 causas, 97 (el 37%) en favor del demandado y 57 (el 21%) en favor del demandante (en su totalidad o en parte)¹³².

363. Respecto del Tribunal de Apelaciones, en 2012, el 63% de los recursos de apelación fueron interpuestos por funcionarios y el 37% en nombre del Secretario General¹³³. En 2013, se interpusieron 99 recursos de apelación contra resoluciones del Tribunal Contencioso-Administrativo, a saber, 62 interpuestos por funcionarios y 37 en nombre del Secretario General. Con respecto a los primeros, el Tribunal de Apelaciones desestimó 45 (el 73%) y estimó 17 (el 27%) en su totalidad o en parte, mientras que en relación con los segundos, el Tribunal desestimó 6 (el 16%) y estimó 31 (el 84%) en su totalidad o en parte¹³⁴. En 2014, el Tribunal de Apelaciones recibió 86 recursos de apelación contra resoluciones del Tribunal Contencioso-Administrativo, a saber, 40 (el 47%) interpuestos por funcionarios y 46 (el 53%) en nombre del Secretario General. Con respecto a los primeros, el Tribunal de Apelaciones desestimó 30 (el 75%) y estimó 8 (el 20%) en su totalidad o en parte, mientras que en relación con los segundos, el Tribunal desestimó 13 (el 28%) y estimó 33 (el 72%) en su totalidad o en parte¹³⁵.

364. En opinión del Panel, un análisis de las cifras no permite llegar a la conclusión de que los Tribunales toman decisiones de forma presuntamente sesgada, es decir, que el Tribunal Contencioso-Administrativo es proclive a fallar en favor de los funcionarios y el Tribunal de Apelaciones en favor de la Administración, ni tampoco a la conclusión contraria. De hecho, habida cuenta de que las cifras indicadas anteriormente se contabilizan como categorías aisladas (es decir, el número de causas pendientes, nuevas y resueltas en cada Tribunal y de demandas o recursos de apelación interpuestos y resueltos en favor de cada una de las partes), no proporcionan información suficiente para hacer un seguimiento del historial procesal de las causas. Por lo tanto, un observador no puede llegar a saber exactamente, por ejemplo, en cuántas decisiones del Tribunal de Apelaciones en las que se falló en favor del Secretario General en un año natural hubo un

¹³¹ En las demás causas, se produjo el desistimiento o se archivaron por caducidad de la instancia o por haberse transferido a otra secretaría, entre otras cosas (véase A/69/227, párr. 53).

¹³² Además, el 31% de las demandas fueron retiradas (véase A/70/187, párr. 42).

¹³³ Véase A/69/227, párr. 72.

¹³⁴ Véase *ibid.*, párr. 81.

¹³⁵ Véase A/70/187, párr. 63.

pronunciamiento en contra de decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo en las que se había fallado en favor de los funcionarios en el mismo período.

365. Por consiguiente, aunque las cifras no confirmen la percepción que se tiene, si muestran que el porcentaje de causas desestimadas es relativamente equivalente en ambos Tribunales. Además, se deberían tener en cuenta otras variables, como el elevado porcentaje de causas en las que se comparece ante el Tribunal sin representación letrada (incluso superior en el caso del Tribunal de Apelaciones) y la solución de controversias en la fase previa al juicio (en la fase de evaluación interna o ante el Tribunal Contencioso-Administrativo) o por la vía informal. El Panel observa que se necesitan datos fidedignos y estadísticas detalladas sobre la forma en que los Tribunales están resolviendo las causas. La mejora de la calidad de la información recabada en los informes sobre la administración de justicia seguramente beneficiará al sistema e impedirá que se produzcan percepciones erróneas.

366. No obstante lo indicado anteriormente, el Panel destaca enfáticamente que un sistema de justicia es algo más que cifras. Las resoluciones judiciales ponen fin a las controversias con fuerza vinculante, de manera que se aporta certidumbre y orientación sobre el contenido de las normas pertinentes y la conducta que se espera tanto del personal directivo como de los funcionarios. Por lo tanto, las ventajas de contar con un mecanismo formal de solución de controversias van más allá del sistema de justicia y afectan al funcionamiento ordinario de las Naciones Unidas. Así pues, los logros obtenidos por el sistema de administración de justicia no han de considerarse tanto en el caso particular que se presenta ante un juez como en relación con la mejora de las prácticas de gestión, el cumplimiento del Reglamento del Personal y la prevención de posibles controversias.

Tribunal Contencioso-Administrativo

367. El Tribunal Contencioso-Administrativo está integrado por tres magistrados en régimen de dedicación exclusiva y dos magistrados en régimen de media dedicación. A título provisional, cuentan con la asistencia de tres magistrados *ad litem*. La Asamblea General pretendía que la disposición relativa a los magistrados *ad litem* fuera una medida transitoria para ayudar al Tribunal a ocuparse de las causas atrasadas que había en 2009, cuando se creó el nuevo sistema. Sin embargo, el número de causas que se han ido incoando desde entonces exige claramente que se mantenga el número actual de magistrados. Por lo tanto, el Panel respalda la opinión que se ha venido expresando continuamente desde 2010, apoyada por el Consejo de Justicia Interna y compartida por los magistrados del Tribunal, en el sentido de que habría que nombrar a tres nuevos magistrados permanentes para reemplazar a los magistrados *ad litem*. Habría que modificar el estatuto del Tribunal en consecuencia.

368. Esa conversión de tipo de magistrados no entraña costos adicionales y sería beneficiosa para el sistema formal en muchos aspectos. En particular, las ventajas serían las siguientes:

- a) Se acabaría con la situación en la que las funciones judiciales son ejercidas por personas cuya posición no está prevista en el estatuto del Tribunal;

b) Se eliminarían los motivos que conducen a la percepción de que los magistrados *ad litem* no pueden ser tan independientes ya que, a diferencia de los magistrados ordinarios, son nombrados (y prorrogados en sus cargos) anualmente;

c) Se introduciría un grado de certidumbre adecuado, tanto para las personas en cuestión como para sus colegas, que conlleve el mandato de siete años para desempeñar la labor judicial;

d) Se contribuiría a promover y mejorar el trabajo en equipo que se necesita para que haya coherencia en el ejercicio de la función judicial.

369. Hay otras ventajas derivadas de contar con dos magistrados permanentes en cada lugar de destino. Es importante señalar que esto facilitaría, tanto desde el punto de vista logístico como en sentido formal, la creación de salas de tres magistrados, con participación de uno de los dos magistrados en régimen de dedicación parcial, para juzgar las causas de especial complejidad o importancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, párr. 9, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo. El Panel recuerda a este respecto que en el momento en que se estaban celebrando los debates sobre la reforma del sistema de justicia interna, el Secretario General sugirió que todas las causas fueran sustanciadas por una sala de tres magistrados que representaran diversas tradiciones y prácticas jurídicas y tuvieran diferentes orígenes culturales y distintas lenguas¹³⁶.

370. La postura adoptada por el Secretario General no carecía de fundamento. El sistema actual es una solución de compromiso, que supuso que la opción de crear una sala de tres magistrados fuera esencialmente un mecanismo excepcional. El Panel considera que se debería hacer mayor uso de una sala de tres magistrados de diferentes procedencias a fin de abordar las cuestiones relativas a la coherencia de la jurisprudencia y los procedimientos aplicados para enjuiciar las causas. Para simplificar el recurso a una sala de tres magistrados, habría que modificar el artículo 10, párr. 9, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, de modo que se confiriera la facultad para remitir una causa a esa sala al Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo en lugar del Presidente del Tribunal de Apelaciones.

371. El Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo actualmente es elegido de entre los tres magistrados en régimen de dedicación exclusiva por un mandato renovable de un año¹³⁷. La regularización sugerida de los magistrados *ad litem* aumentaría el número tanto de los magistrados que pueden votar (de cinco a ocho) como de quienes pueden optar a la presidencia del Tribunal (de tres a seis). Esto, por sí solo, reforzaría la autoridad del cargo de Presidente. Además, y lo que probablemente es más importante, el Tribunal como institución podría beneficiarse del hecho de que se cambiara el actual sistema de elección del Presidente, que en realidad tiene carácter rotatorio. El mandato de la presidencia actual debería ampliarse de un año a un período más prolongado, por ejemplo, de tres años y medio. Esto permitiría al Presidente actuar con un liderazgo coherente, incluida la armonización de la jurisprudencia y los procedimientos en un órgano judicial que se halla disperso geográficamente y en el que la mayoría de las causas son enjuiciadas por un único magistrado. También permitiría al Presidente cumplir los plazos para emitir órdenes y sentencias. Un mandato más largo también sería útil para gestionar

¹³⁶ Véanse A/61/758, párr. 19, y A/62/748, párr. 110.

¹³⁷ Artículo 4, párr. 3, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y artículo 1 de su reglamento.

la línea directa de presentación de informes a la Asamblea General sugerida anteriormente (véase el párr. 183).

372. El Panel reitera que es conveniente que el Tribunal Contencioso-Administrativo considere la posibilidad de celebrar audiencias en otros lugares de destino cuando proceda. También por esa razón es importante que las causas se asignen a los magistrados, incluidos los magistrados en régimen de media dedicación, en una etapa temprana para que se tramiten de forma adecuada.

Tribunal de Apelaciones

373. El Secretario General hizo suya la recomendación formulada por el Grupo de Reforma de que el Tribunal de Apelaciones tuviera una competencia limitada en apelación respecto de las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo. Se limita a los siguientes fundamentos:

- a) El Tribunal Contencioso-Administrativo se ha extralimitado en su jurisdicción o competencia;
- b) El Tribunal Contencioso-Administrativo no ha ejercido la competencia de que está investido;
- c) El Tribunal Contencioso-Administrativo ha cometido un error fundamental de procedimiento que ha causado una denegación de justicia;
- d) El Tribunal Contencioso-Administrativo ha cometido un error de derecho;
- e) El Tribunal Contencioso-Administrativo ha cometido un error de hecho.

374. Tanto los funcionarios como el Secretario General tienen derecho a apelar.

375. En 2013, la mitad de los recursos de apelación fueron interpuestos por funcionarios y la otra mitad en nombre del Secretario General. En 2014, el 65% de los recursos de apelación fueron interpuestos por funcionarios y el 35% en nombre del Secretario General. Para el período comprendido entre 2009 y 2014, se interpusieron 686 recursos de apelación, de los cuales se resolvieron 585. El Tribunal de Apelaciones tiene 101 causas pendientes atrasadas¹³⁸. El número de peticiones interlocutorias presentadas ante el Tribunal aumentó de 39 en 2013 a 84 en 2014. En general, las peticiones requieren una rápida respuesta a fin de dar a las partes la orientación judicial oportuna y evitar demoras.

376. Además del número de causas tramitadas, el Panel observa lo siguiente:

- a) Los magistrados son quienes tienen la palabra final en la administración del sistema de justicia dentro de la Organización, así como respecto de varios organismos, incluidos el OOPS, el Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas y la Organización de Aviación Civil Internacional;
- b) Los magistrados desempeñan sus cargos a tiempo parcial porque la mayoría de ellos trabajan en la judicatura de sus respectivos países;
- c) La mayoría de las peticiones se presentan cuando el Tribunal no está en período de sesiones, pero requieren que el órgano judicial les preste atención urgente;

¹³⁸ Véase A/70/187, párrs. 55 a 57.

d) Los magistrados tomaron la iniciativa de contar con un sistema de rotación de magistrados que estuvieran “de guardia” a partir de 2010, pero decidieron abandonar este sistema porque el número de peticiones y el tiempo transcurrido entre los períodos de sesiones hicieron que el sistema de magistrados de guardia resultara engorroso y además no era remunerado.

377. El Panel considera que el volumen de trabajo del Tribunal es pesado y fatigoso. Además, el Panel opina que las peticiones urgentes deberían tramitarse *in limine* como cuestiones preliminares que proporcionen indicadores tempranos a las partes para seguir adelante con el litigio o llegar a un arreglo, con lo que se reduciría el número de apelaciones. La única razón por la que las causas se han ido resolviendo en la medida en que se ha hecho es la motivación y el compromiso de los magistrados, que han decidido voluntariamente dedicar su propio tiempo a examinar y preparar las causas. Sin embargo, la situación es insostenible y el aumento del número de apelaciones planteará nuevos problemas y retrasos.

378. Un motivo de preocupación es que haya causas atrasadas y se produzca una demora al impartir justicia. El Panel observa que en el pasado la Asamblea General abordó la cuestión de las causas atrasadas mediante una costosa aportación de fondos destinados a contratar magistrados en régimen de dedicación parcial y magistrados *ad litem*, que no fue un enfoque eficaz en función de los costos. Esto debería evitarse suministrando los recursos y la capacidad razonables que necesite el Tribunal.

379. A juicio del Panel, se debe admitir la solicitud de un Oficial Jurídico adicional (de categoría P-3) para fortalecer la secretaría y prestar urgentemente el apoyo que requieren los magistrados para hacer frente al volumen de causas y resolver las peticiones urgentes entre períodos de sesiones¹³⁹.

380. Aparte de la cuestión de los recursos plenos, el Panel considera que se debería revisar el perfil de los candidatos a magistrados del Tribunal para salvar el obstáculo que impide la rápida resolución de las causas debido a la falta de disponibilidad de magistrados. La mayoría de los magistrados trabajan como magistrados a tiempo completo en sus respectivos países. El tiempo que pueden dedicar al Tribunal es de tres períodos de sesiones de dos semanas de duración cada uno. Habría que examinar el criterio de disponibilidad y considerar la posibilidad de crear más cargos permanentes y reducir el número de magistrados de siete a cinco. A fin de garantizar la continuidad y la debida tramitación de las peticiones urgentes, el Panel considera que hay dos soluciones posibles. La primera consiste en otorgar más poder al Presidente para que se ocupe de todas estas cuestiones y que reciba la remuneración que por ello le corresponda, probablemente en régimen de media dedicación. La segunda es que el Secretario, en coordinación con el Presidente, asigne las causas en una etapa muy temprana a una sala del Tribunal y determina quién es el magistrado que preside y quién el magistrado ponente. Este último sería *de facto* el magistrado de turno para esa causa. El Panel no ve necesario que el Presidente o el magistrado de turno residan (temporalmente) en la sede del Tribunal en ninguna de las dos soluciones. La mayoría de los tribunales administrativos internacionales, si no todos, funcionan muy bien sin ese requisito de la residencia.

¹³⁹ La solicitud la formularon el año pasado al mismo tiempo el Secretario General (véase A/69/227), el Consejo de Justicia Interna (véase A/69/205) y los propios magistrados (véase *ibid.*, anexo II).

381. En su calidad de tribunal de segunda instancia, el Tribunal de Apelaciones se encarga de proporcionar orientación al Tribunal Contencioso-Administrativo y fijar la jurisprudencia, lo que aumenta la previsibilidad y la certidumbre en el sistema de justicia interna. Es importante que los magistrados asuman la responsabilidad de las siguientes cuestiones:

a) Que haya unos reglamentos y unos criterios exhaustivos que determinen los parámetros de la competencia sustantiva, distinguiendo entre la función judicial propia del enjuiciamiento y la función ejecutiva propia de la aplicación;

b) Que se aclaren las normas y los procedimientos, de modo que se aplique un sistema único de manera uniforme que no dependa de las diferentes prácticas nacionales y las experiencias propias de los magistrados;

c) Que se alcance un consenso sobre la armonización de las diferencias en las prácticas del *common law* y del derecho civil, como exigir o no a los testigos que hagan declaraciones juradas;

d) Que se aclaren los criterios de valoración de la prueba y divulgación de documentos, a fin de eliminar los aspectos aleatorios de los criterios de valoración de la prueba en circunstancias intrínsecas de las Naciones Unidas, a saber, la falta de facultad para citar a testigos o para asegurar la asistencia de testigos que se han jubilado o trabajan fuera de la Organización; el hecho de que los bancos no puedan ser citados para que presenten documentos en acusaciones graves de fraude; y el hecho de que los funcionarios condenados por una autoridad nacional no puedan ser sancionados a menos que sean investigados por las Naciones Unidas;

e) Que se dicten decisiones fundamentadas y se trate de aportar conjuntamente las sentencias y sus fundamentos en lugar de la práctica consistente en anunciar la decisión primero y comunicar los fundamentos en el siguiente período de sesiones;

f) Que se proporcionen directrices para dirimir las cuestiones puramente administrativas y las causas disciplinarias y de conducta;

g) Que se proporcionen directrices para las investigaciones, las indemnizaciones, las condenas, la admisibilidad de las apelaciones y la posibilidad de apelarlas, así como los criterios para la remisión de casos para la mediación o al Ombudsman de las Naciones Unidas, para exigir responsabilidades, a la Dependencia de Evaluación Interna y la celebración de audiencias orales;

h) Que se ofrezca protección a los testigos, se respete su confidencialidad y no se divulguen sus nombres.

Remuneración de los magistrados del Tribunal de Apelaciones

382. En sus conversaciones con el Panel, el Consejo de Justicia Interna¹⁴⁰ y los propios magistrados del Tribunal de Apelaciones plantearon el principio y el monto de la remuneración de estos, que en la actualidad se basa en el principio de la remuneración por sentencia con un nivel similar al del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁴⁰ Véase A/70/188, párrs. 73 a 76.

383. En la actualidad, solo dos tribunales administrativos internacionales funcionan en régimen de dedicación plena con magistrados a tiempo completo, a saber, el Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea. Todos los demás tribunales administrativos internacionales funcionan con carácter *ad hoc*, de modo que se reúnen cuando el volumen de causas lo requiere. Entre tanto, los Secretarios se ocupan de los asuntos cotidianos, incluidos los procedimientos escritos. El Presidente está disponible para celebrar consultas utilizando los medios de comunicación modernos. No se requiere que el Presidente esté destinado en la sede del tribunal.

384. A los magistrados de todos estos tribunales administrativos internacionales, de nuevo con la excepción de los dos mencionados anteriormente, se les remunera por cada causa, incluido el tiempo que dedican como magistrados de guardia. Esto no tiene efectos perjudiciales sobre su integridad profesional y su independencia. En algunos tribunales la remuneración se paga por partes iguales a los magistrados que conocen de una causa concreta. En otros casos, se entrega una parte superior de la suma total al magistrado ponente o al Presidente como compensación por el trabajo extra que realiza entre periodos de sesiones. Normalmente cuando el Presidente distribuye el trabajo adecuadamente y de forma equitativa, el promedio de la remuneración global de los magistrados es similar.

385. La cuantía de la remuneración total difiere. En un grupo, integrado por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, el Tribunal de Apelaciones y decenas de tribunales de Europa, el monto de la remuneración está prácticamente al mismo nivel que el del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, pero hay variaciones debido a la evolución de los tipos de cambio. Para la mayoría de los tribunales hay una cuantía fija por causa; en unos cuantos hay una cuantía fija por día y el Presidente y el Secretario establecen el número de días que se requieren en función de la carga de trabajo real, es decir, según la complejidad de la causa. Otro grupo, integrado por las instituciones financieras internacionales, tienen una remuneración más elevada, e incluso a veces mucho más elevada, que el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.

Consejo de Justicia Interna

386. El Consejo de Justicia Interna, por supuesto, participa activamente en la selección de los magistrados siempre que hay vacantes. Además, publica informes anuales fidedignos y ofrece asesoramiento especializado continuo sobre cuestiones concretas. El Consejo está aportando mayor uniformidad y eficiencia al sistema. En otras palabras, se ha convertido rápidamente en una institución valiosa y es digno de encomio por su excelente labor.

387. Si se examina el mandato inicial, como se indica en el párrafo 69, el Panel observa que las funciones del Consejo están evolucionando. Su principal función es la de ofrecer sus opiniones sobre la puesta en práctica del sistema de justicia, que incluye la formulación de importantes sugerencias de mejora, y responder a preguntas concretas de la Asamblea General. El Panel considera que todavía es demasiado pronto para introducir cambios formales en el mandato del Consejo que figura por escrito o para revisar su condición.

388. Por otro lado, el Consejo ha solicitado que se aclare en sus atribuciones que los dos miembros cuyas candidaturas se presentan como “representantes” de la

Administración y el personal no son asesores ni letrados del personal o de la Administración, sino simplemente personas encargadas del deber de ayudar al Consejo a cumplir su mandato. Como se mencionó anteriormente, el Panel apoya este extremo.

J. Interacción entre el sistema informal y el formal

389. Cuando la Asamblea General estableció el nuevo sistema de administración de justicia, prestó atención tanto al sistema informal como al formal. Como se explicó en el párrafo 23, en primer lugar, la Asamblea decidió crear una oficina del ombudsman única, integrada y descentralizada para la Secretaría, los fondos y los programas, incluida una división de mediación. No obstante, los cambios más importantes se referían a la parte formal del sistema de justicia.

390. El sistema informal consiste básicamente en la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, pero no se limita a ella. En las Naciones Unidas se pueden encontrar otros mecanismos alternativos de resolución que se están utilizando. Pueden encontrarse, por ejemplo, en la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y, en cierta medida, en la Oficina de Ética, con los representantes del personal, los equipos de conducta y disciplina en las misiones de mantenimiento de la paz y las dependencias especializadas.

391. En lo que respecta a las relaciones entre los sistemas formal e informal, el Panel observa, en primer lugar, una separación entre ambos sistemas, por ejemplo, con una relación jerárquica separada respecto de la Asamblea General. Hay cooperación en el seno de la Secretaría¹⁴¹. Ahora bien, se trata de relaciones de carácter bilateral, por lo que hay que felicitar a los interesados. No obstante, el Panel considera que para mejorar la cooperación entre las partes formal e informal del sistema de justicia sería útil establecer un foro en el que todos los interesados se reunieran periódicamente con el fin de intercambiar información útil y determinar los ámbitos susceptibles de mejora, respetando las funciones y la independencia de cada uno. Esto debería hacerse bajo los auspicios del Consejo, que ya realiza intercambios bilaterales con los interesados. Este sistema funciona en otras organizaciones, como el Banco Mundial.

392. El Panel opina que un sistema de solución de controversias más integrado podría resolver muchas contradicciones o malentendidos y facilitar una resolución de conflictos más fluida.

K. Determinación de las causas de las controversias y las posibles soluciones y prevención y pronta resolución de las controversias

393. El objetivo último de un sistema de justicia global es garantizar que se abordan los problemas lo antes posible, de forma eficiente y rápida, habida cuenta de que el procedimiento formal completo se basa en el principio de contradicción, tiene carácter legalista y es prolongado y costoso en términos de tiempo y dinero.

¹⁴¹ Véase, por ejemplo, A/70/151, párrs. 50 a 58.

394. Las estadísticas demuestran que un gran número de causas se refieren a la interpretación de las normas y a cuestiones relativas a la carrera profesional. Muchos litigios podrían evitarse si los funcionarios pudieran encontrar fácilmente y comprendieran las normas e instrucciones aplicables. Como ha recomendado el Panel, las normas e instrucciones deben ser claras.

395. En segundo lugar, habría que mejorar los procedimientos para la selección, los ascensos y la gestión de la actuación profesional y su aplicación, ya que son la causa de demasiadas controversias.

396. Un último grupo de causas muy importante se refiere a las investigaciones. Aunque evaluar la forma en que la Administración lleva a cabo las investigaciones en principio supera los límites de su mandato, el Panel ha considerado necesario hacer unos comentarios sobre el tema por sus considerables repercusiones en el sistema de justicia.

397. Como se ha indicado anteriormente, este problema no solo provoca efectos perjudiciales sobre el respeto del debido proceso (véase el párr. 256), sino que también afecta a la profesionalización del sistema y al funcionamiento de los Tribunales. Por consiguiente, el Panel celebra que el tema ya sea objeto de una evaluación especial continua.

398. Una investigación defectuosa tiene una repercusión directa sobre el resultado del proceso, ya que no puede proporcionar la información necesaria para la adopción de decisiones, de modo que se obliga a los Tribunales a llevar a cabo una labor de indagación redundante. Aparte del tiempo perdido y el aumento de la carga de trabajo, a menudo no se dispone de pruebas o, como mucho, pueden conseguirse por medio de la documentación, pero no directamente. De este modo, los Tribunales no están en condiciones de tomar decisiones óptimas. Por lo tanto, las investigaciones son ineficaces y pueden generar impunidad.

399. Los diversos interesados entrevistados por el Panel están de acuerdo en que las investigaciones a menudo se llevan a cabo de forma poco profesional y muchas veces los Tribunales desestiman los resultados obtenidos. Como consecuencia de ello, existe una percepción generalizada de impunidad. Por otra parte, los funcionarios no confían en las investigaciones llevadas a cabo por la OSSI ni en las realizadas por homólogos. Se trata de una percepción perjudicial tanto para el sistema de administración de justicia como para el entorno de trabajo en el seno de la Organización. En particular, habría que revisar el actual sistema de examen por homólogos con arreglo al boletín del Secretario General ST/SGB/2008/5.

400. También se debería informar al personal de las conclusiones extraídas y de las lecciones aprendidas del resultado de los casos que pasaron por el sistema de resolución de controversias. El Departamento de Gestión ha publicado tres importantes guías para el personal directivo con las enseñanzas extraídas de la jurisprudencia de los Tribunales, dos en 2010 y una en 2011. Cabe lamentar que se haya abandonado esta práctica desde entonces. La sinopsis más reciente, únicamente sobre asuntos disciplinarios, fue publicada en 2015 por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y adoptó la forma de un esbozo de los principios y las cuestiones sobre asuntos disciplinarios de los Tribunales. En algunos lugares de destino se informa al personal directivo sobre la jurisprudencia de los Tribunales y en otros lamentablemente no.

401. Cuando la Organización aplica nuevas políticas y prácticas, se debería dar cuenta de ello a todo el personal e incluirlas en un manual fácilmente accesible. Solo de esta manera se respetará y será efectiva la normativa interna vigente y futura y el sistema de justicia interna contará con la confianza del personal. A título de ejemplo, el Secretario General presenta un informe anual a la Asamblea General sobre la práctica en cuestiones disciplinarias y casos de presunta conducta delictiva¹⁴². Estas son cuestiones que se deberían señalar directamente a la atención de todo el personal como enseñanzas extraídas y para lanzar el mensaje de que hay ciertos límites a la impunidad. Esto es lo que se hace en otras organizaciones.

402. Se necesita un mecanismo de gestión de conflictos temprana. La resolución temprana por medio del proceso informal contribuye a crear un entorno de trabajo más armonioso. Constituye un cambio de mentalidad y una variación en el enfoque que se da a los conflictos, abandonando la mentalidad centrada en el enfrentamiento y el ánimo de conseguir una victoria.

403. Por ejemplo, una cuestión puede aclararse a menudo con una conversación entre los funcionarios directamente afectados. En ellos recae la responsabilidad en primer lugar.

404. No obstante, a veces es necesario la participación de un tercero para desbloquear y resolver una cuestión. La Administración es la que debe encargarse en primer lugar de detectar las cuestiones, prestar asistencia en la resolución de las controversias y brindar su mediación. Hay que recalcar que el personal directivo tiene la responsabilidad primordial de resolver los conflictos en sus dependencias. En estas se produce la mayoría de los conflictos. La gestión del personal y de los conflictos es una parte esencial de la función de la Administración. El personal directivo debe dar prioridad a la resolución de las controversias y no dejar simplemente que el Ombudsman de las Naciones Unidas o el sistema formal basado en el principio de contradicción se ocupen de esa labor. Los conocimientos y la experiencia en estos ámbitos deben formar parte de los criterios de selección y se debe proporcionar una formación adecuada para mantener y mejorar las aptitudes en este sentido, siempre que sea necesario. El personal directivo debe rendir cuentas de su desempeño en la gestión de los conflictos.

L. Recursos suficientes y eficacia en función de los costos

405. La Asamblea General decidió¹⁴³ que el nuevo sistema de justicia contara con recursos suficientes. No resulta tan sencillo determinar si el sistema es eficaz en función de los costos y si está dotado con los recursos adecuados. El Panel destaca la importancia de evaluar la cuestión principalmente desde un punto de vista conceptual en lugar de financiero.

406. La puesta en marcha de un sistema de administración de justicia requiere tiempo. Los seis primeros años de funcionamiento del nuevo sistema han permitido que haya transcurrido suficiente tiempo para comprobar que, en algunos ámbitos, existe la urgente necesidad de realizar algunos ajustes en cuanto a la dotación de recursos. Habida cuenta de que el Panel no encontró en el sistema elementos superfluos y ninguno de los interesados sugirió que se debían llevar a cabo recortes

¹⁴² El más reciente de los cuales es el documento A/70/253.

¹⁴³ Resolución 61/261, párr. 4.

presupuestarios, el tema en cuestión no es la asignación de los recursos disponibles, sino que más bien se trata de aportar recursos adicionales al sistema.

407. En el presente informe, el Panel ha recomendado diversas medidas encaminadas a mejorar el sistema, algunas de las cuales conllevan un aumento de los recursos. Muchos interesados entrevistados sugirieron la necesidad primordial de contar con más recursos para la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, opinión compartida por el Panel (véase el párr. 333). En lo que respecta a la Dependencia de Evaluación Interna, el Panel observa un aumento del número de solicitudes de examen. El Panel recomienda que el Departamento de Gestión supervise estrechamente a la Dependencia y su volumen de trabajo para asegurar que la Dependencia siga contando con los recursos adecuados. Por otra parte, la regularización de la situación de los magistrados *ad litem* sustituyéndolos por tres nuevos magistrados permanentes (véase el párr. 367) no tendría consecuencias financieras. No obstante, si el Tribunal Contencioso-Administrativo hiciera un mayor uso del artículo 5 de su estatuto, se generarían algunos costos adicionales por llegar a los lugares de destino sobre el terreno y celebrar audiencias en las condiciones adecuadas. Como se ha recomendado, el Tribunal de Apelaciones necesita un oficial jurídico más y reestructurar sus operaciones (véanse los párrs. 379 y 380).

408. Las recomendaciones mencionadas entrañan un cierto aumento de los costos del sistema, pero no son demasiado onerosas. No obstante, el Panel subraya que también ha formulado sugerencias para evitar las controversias, como la mejora de la legislación y los procesos, y lograr la pronta resolución de los conflictos, que deberían fomentar los acuerdos y, en última instancia, reducir el número de casos que llegan al sistema y, por consiguiente, disminuir el costo del sistema formal. La mejora de las condiciones de funcionamiento de los Tribunales, como unas normas de procedimiento más claras, unos criterios uniformes y previsibles para la adopción de decisiones y una tramitación proactiva de las causas, debería acelerar los procedimientos y permitir que se dicten sentencias elaboradas y bien fundamentadas y, en última instancia, que haya menos litigios.

409. Ya se ha iniciado esta tarea, pero el cambio más importante que debe efectuarse es el cambio de mentalidad, que todavía deben llevar a cabo muchos. El personal directivo debe gestionar a su personal con profesionalidad, lo cual no sucede siempre. Además, el Ombudsman de las Naciones Unidas ha llamado la atención hacia el comportamiento abusivo e incívico en el lugar de trabajo¹⁴⁴. El Panel ha escuchado periódicamente comentarios similares sobre ese comportamiento, en particular hacia las mujeres. El personal directivo también debe gestionar los conflictos en sus equipos y no simplemente dejar que el sistema los resuelva.

410. El sistema de justicia es una red de seguridad para situaciones que no pudieron resolverse en otras instancias. Desempeña un papel importante en el logro de un lugar de trabajo respetuoso. El objetivo general es un ambiente de trabajo armonioso que permita al personal cumplir el mandato de la Organización y llevar a buen fin sus numerosos programas y proyectos. Para ello, como ya se ha mencionado, hay que adoptar muchas medidas adicionales en materia de políticas.

411. El presupuesto de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas asciende a alrededor de 10 millones de dólares y el sistema de justicia formal cuesta unos 20 millones de dólares, a lo que hay que añadir el costo

¹⁴⁴ Véase A/70/151, párr. 63.

de muchos interesados, no solo los abogados de la Oficina de Asuntos Jurídicos y la Sección de Derecho Administrativo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, sino también los numerosos miembros del personal directivo y funcionarios que participan de una u otra forma en la resolución de controversias.

412. Si se logra el objetivo general, ese dinero habrá estado bien empleado.

V. Recomendaciones

413. El Panel formula las siguientes recomendaciones:

Independencia

Oficina de Administración de Justicia

Recomendación 1. La Oficina de Administración de Justicia debería reorganizar la distribución de las oficinas de sus respectivos componentes de Nueva York.

Oficina de Asistencia Letrada al Personal

Recomendación 2. Para proteger la relación entre el abogado y su cliente, se debería conferir a los oficiales jurídicos de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal una “exención funcional” de las reglas del Reglamento del Personal que puedan ser incompatibles con su independencia frente a la Administración en el desempeño de sus funciones (párrs. 172 y 326).

Recomendación 3. Se debería establecer oficialmente que los funcionarios de las Naciones Unidas gozan de la condición de letrados mientras actúen como oficiales jurídicos de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y conferirles una exención funcional de las reglas del Reglamento del Personal que puedan ser incompatibles con su independencia frente a la Administración en el desempeño de sus funciones (párr. 172).

Secretarías

Recomendación 4. Se debería establecer un vínculo institucional más claro entre las secretarías y los Tribunales y se debería establecer oficialmente que los funcionarios de las Naciones Unidas gozan de la condición de oficiales de los Tribunales mientras se desempeñen como secretarios o funcionarios de las secretarías (párr. 173).

Recomendación 5. Los magistrados deberían desempeñar una función oficial en el proceso de selección y nombramiento de los Secretarios y su personal, así como en la evaluación de su desempeño profesional (párr. 173).

Recomendación 6. Se deberían aclarar aún más las funciones del Secretario Principal en apoyo de los Tribunales (párr. 175).

Tribunales

Recomendación 7. Hay que aclarar aún más la condición jurídica de los magistrados de los Tribunales:

a) Habría que establecer una remuneración y unas condiciones de servicio específicamente para los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, sin hacer referencia a la categoría D-2;

b) Habría que especificar con claridad que la única “categoría” de que gozan los magistrados de los Tribunales es la de magistrado del sistema de justicia interna de las Naciones Unidas;

c) Habría que reconocer a los magistrados del Tribunal de Apelaciones como funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y otorgárseles las prerrogativas e inmunidades de que gozan actualmente los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo conforme al artículo V, sección 18, de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (párr. 180).

Recomendación 8. Ambos Tribunales deberían presentar sus informes anuales directamente a la Asamblea General y se debería invitar a sus Presidentes a hacer la presentación de dichos informes ante la Asamblea (párr. 183).

Transparencia

Recomendación 9. Todos los funcionarios deberían adquirir un mayor conocimiento del sistema a fin de garantizar su accesibilidad universal (párr. 264).

Recomendación 10. El Tribunal Contencioso-Administrativo debería aplicar criterios uniformes en cuanto a la necesidad de celebrar audiencias orales. El Tribunal de Apelaciones debería aumentar el número de audiencias orales (párr. 262).

Recomendación 11. El Tribunal de Apelaciones debería mejorar la fundamentación de sus sentencias (párr. 197).

Recomendación 12. La Oficina de Administración de Justicia debería seguir mejorando el motor de búsqueda de la jurisprudencia de los Tribunales (párr. 199).

Recomendación 13. La Organización debería seguir consolidando las normas, los reglamentos y las instrucciones en un manual único y hacerlos fácilmente accesibles y comprensibles para el personal. La Organización debería seguir mejorando la transparencia en la adopción de decisiones por parte de la Administración (párrs. 205 y 206).

Profesionalización

Recomendación 14. Deberían contemplarse los conocimientos de derecho de los derechos humanos y derecho internacional entre los criterios para el nombramiento de los magistrados, además de que sería deseable que contaran con experiencia práctica probada en derecho administrativo y justicia penal y los conocimientos institucionales pertinentes. En el proceso de contratación se debería actuar con la diligencia debida (párr. 210).

Recomendación 15. Se debería mejorar el proceso de orientación inicial para los magistrados antes de que asuman sus funciones (párr. 211).

Recomendación 16. Se debería introducir un código de conducta único para todos los letrados que actúen ante los Tribunales (párr. 215).

Descentralización

Recomendación 17. Se debería intensificar la movilidad del Tribunal Contencioso-Administrativo, con arreglo al artículo 5 de su estatuto, de modo que llegue a lugares de destino sobre el terreno y celebre audiencias en las condiciones adecuadas (párrs. 223 y 372).

Recomendación 18. La Administración debería adoptar las medidas adecuadas para facilitar el funcionamiento del Tribunal Contencioso-Administrativo teniendo en cuenta los diferentes husos horarios entre la Sede y las sedes del Tribunal (párr. 226).

Recomendación 19. La Administración debería introducir cierto grado de descentralización (párr. 224).

Recomendación 20. La Dependencia de Evaluación Interna debería tener funcionarios sobre el terreno (párr. 227).

Recomendación 21. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal debería contar con medios para que hubiera una relación directa entre el abogado y su cliente (párr. 228).

Acceso a la justicia

Recomendación 22. La Organización debería velar por que haya fácil acceso a coordinadores, capacitación para el personal, guías de jurisprudencia y recursos, entre otras cosas, en las oficinas sobre el terreno y las misiones (párr. 236).

Recomendación 23. La Organización debería proporcionar un recurso efectivo a todos los que tengan una relación laboral o contractual con las Naciones Unidas ampliando el acceso al sistema de justicia por parte de toda su fuerza de trabajo (párrs. 233 y 243).

Estado de derecho

Recomendación 24. 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 (párrs. 245 y 246).

Debido proceso

Recomendación 25. Se debería aprobar un reglamento más detallado para aumentar la coherencia del procedimiento (párr. 259).

Recomendación 26. La Organización debería mejorar el acceso de los funcionarios a la documentación (párr. 260).

Recomendación 27. Se debería introducir un mecanismo que otorgara cierta flexibilidad para ampliar o suspender los plazos cuando se estén llevando a cabo conversaciones para resolver la controversia y el Tribunal Contencioso-Administrativo debería estar facultado para aprobar las solicitudes en ese sentido (párrs. 261 y 262).

Rendición de cuentas

Recomendación 28. Se debería otorgar responsabilidad delegada a los jefes de las misiones sobre el terreno en relación con los casos disciplinarios y de conducta (párr. 268).

Recomendación 29. Se debería realizar un examen amplio del marco de rendición de cuentas para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (párr. 265).

Recomendación 30. Se debería realizar una evaluación de la remisión de los Tribunales respecto de la rendición de cuentas en una reunión de los interesados bajo los auspicios del Consejo de Justicia Interna y se debería precisar en mayor medida el alcance y la utilización de esas remisiones (párr. 282).

Recomendación 31. Solo se deberían llevar a cabo las remisiones para exigir responsabilidades cuando se haya escuchado debidamente a los interesados (párr. 281).

Derechos y obligaciones de los funcionarios

Recomendación 32. El Tribunal Contencioso-Administrativo debería condenar en costas con más frecuencia a las partes que abusen manifiestamente del procedimiento y desestimar sumariamente las causas en esas circunstancias (párr. 286).

Sistema informal

Recomendación 33. Se debería alentar al personal directivo a que responda positivamente a los intentos de mediación y sea más proactivo en la iniciación de los procesos de mediación (párr. 294).

Recomendación 34. La Administración debería velar por que la persona que intervenga en la mediación en nombre de la Administración cuente con la debida delegación de autoridad para ultimar el acuerdo de solución (párr. 294).

Recomendación 35. Se debería capacitar debidamente al personal directivo en la gestión de conflictos (párr. 297).

Sistema formal

Recomendación 36. El Departamento de Gestión debería reanudar la publicación de las guías sobre la experiencia adquirida para el personal directivo en las que se señalen las cuestiones sistémicas (párr. 312).

Recomendación 37. La Administración debería asegurarse de que las funciones de la Dependencia de Evaluación Interna puedan realizarse cumpliendo la normativa reglamentaria y los plazos fijados (párr. 319).

Recomendación 38. La Dependencia de Evaluación Interna debería corregir las desigualdades en el acceso a la documentación y la información de ambas partes (párr. 316).

Recomendación 39. En el código de conducta para los representantes letrados se debería abordar la responsabilidad de los oficiales jurídicos de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal por su decisión de declinar la representación debido a

cualquier motivo distinto de la ausencia de una expectativa razonable de que el caso prospere (párrs. 215 y 330).

Recomendación 40. El presupuesto de las Naciones Unidas debería sufragar el funcionamiento básico de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, pero se necesita financiación adicional (párr. 334).

Recomendación 41. La Organización debería llenar el vacío que existe en la estructura de categorías de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal aumentando la categoría de una plaza de P-3 a P-4 (párr. 335).

Recomendación 42. Los magistrados y los Secretarios deberían establecer un enfoque común respecto de la gestión del personal y de los recursos (párr. 338).

Recomendación 43. Los Tribunales deberían adoptar medidas concretas que contribuyan al desarrollo de un cuerpo de jurisprudencia coherente (párr. 343).

Recomendación 44. Los Tribunales deberían adoptar y aplicar un mecanismo de resolución temprana de las cuestiones de admisibilidad (párr. 345).

Recomendación 45. Los Tribunales deberían estar facultados de manera efectiva para ordenar la suspensión de la ejecución de decisiones y se deberían eliminar los impedimentos que existen al respecto (párr. 358).

Recomendación 46. Las sentencias deberían distribuirse en dos versiones diferentes, a saber, una copia auténtica oficial de la decisión original que se ha de entregar a cada una de las partes y la publicación de una versión editada en la que se supriman los nombres de los miembros del personal directivo y los funcionarios que se mencionen (acompañada de la prohibición de que se entreguen o divulguen copias de la sentencia original) (párr. 360).

Recomendación 47. Habría que nombrar a tres magistrados permanentes adicionales para que reemplacen a los magistrados *ad litem* (párr. 367).

Recomendación 48. Se debería hacer mayor uso de las salas de tres magistrados de diferentes procedencias a fin de abordar las cuestiones relativas a la coherencia de la jurisprudencia y los procedimientos seguidos para enjuiciar las causas (párr. 370).

Recomendación 49. Habría que modificar el artículo 10, párrafo 9, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo para permitir que el Presidente de este Tribunal, y no el del Tribunal de Apelaciones, remita las causas a una sala de tres magistrados (párr. 370).

Recomendación 50. El mandato del Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo debería ampliarse a un período más largo, por ejemplo, de tres años y medio (párr. 371).

Recomendación 51. El Tribunal Contencioso-Administrativo debería estudiar la posibilidad de celebrar audiencias en otros lugares de destino, según proceda (párrs. 223 y 372).

Recomendación 52. Se deberían asignar las causas a los magistrados, incluidos los magistrados en régimen de media dedicación, en una etapa temprana para su tramitación adecuada (párr. 370).

Recomendación 53. Habría que ampliar la secretaría del Tribunal de Apelaciones añadiendo un oficial jurídico de categoría P-3 (párr. 379).

Recomendación 54. Habría que incluir la disponibilidad en el perfil de los candidatos para su selección como magistrados del Tribunal de Apelaciones (párr. 380).

Recomendación 55. A fin de garantizar la correcta tramitación de las peticiones urgentes, el Tribunal de Apelaciones debería otorgar mayor poder al Presidente para que se ocupe de esa cuestión y asignarle la correspondiente retribución, probablemente en régimen de media dedicación, o autorizar al Secretario, en coordinación con el Presidente, a que asigne las causas en una etapa muy temprana a una sala del Tribunal y determine quiénes son el magistrado que la preside y el magistrado ponente, siendo este último el magistrado de guardia para todos los asuntos urgentes de la causa (párr. 380).

Interacción entre los sistemas informal y formal

Recomendación 56. Para lograr un sistema de justicia más integrado, habría que establecer un foro, bajo los auspicios del Consejo de Justicia Interna, en el que todos los interesados de los sistemas formal e informal se reunieran periódicamente para intercambiar información útil y determinar los aspectos que deben mejorarse, respetando siempre sus respectivas funciones y su independencia (párr. 391).

Principales causas de las controversias

Recomendación 57. La Administración debería mejorar las políticas y los procesos (párrs. 394 y 395).

Recomendación 58. Habría que mejorar los procedimientos de investigación y revisar el actual proceso de examen por homólogos conforme al boletín del Secretario General ST/SGB/2008/5 (párr. 399).

Anexo

Atribuciones

Mandato

1. Conforme a las resoluciones de la Asamblea General 69/203, párrafo 10, y 68/254, párrafo 12, el Panel Independiente de Expertos nombrado por el Secretario General llevará a cabo una evaluación provisional independiente de todos los aspectos del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas y prestará especial atención al sistema formal y su relación con el sistema informal, y también analizará si los objetivos y las metas del sistema que figuran en la resolución 61/261 de la Asamblea General se están alcanzando con eficiencia y con una buena relación costo-eficacia.
2. Conforme al párrafo 12 de la resolución 69/203, el objetivo de la evaluación provisional independiente es mejorar el sistema actual y la evaluación debería incluir un examen de, entre otras cosas, los elementos que figuran en el anexo II del informe del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas (A/69/227) y en la carta del Presidente de la Sexta Comisión (A/C.5/69/10) y todas las demás cuestiones importantes de interés para la evaluación, como el papel de los interesados en el sistema de administración de justicia en la preparación de las propuestas pertinentes.
3. En el párrafo 2 de su resolución 69/203, la Asamblea General hizo suyas las conclusiones y recomendaciones que figuraban en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/69/519).
4. De conformidad con el párrafo 13 de la resolución 69/203, el Panel presentará su informe, que incluirá sus recomendaciones, al Secretario General para que lo transmita a la Asamblea General a fin de que lo examine en la parte principal de su septuagésimo primer período de sesiones.
5. El Panel iniciará su labor antes del 1 de mayo de 2015 y concluirá su evaluación y su informe dentro de los seis meses siguientes al inicio.

Composición

6. El Panel constará de seis miembros nombrados por el Secretario General teniendo en cuenta, conforme a lo dispuesto en el párrafo 11 de la resolución 69/203, la representación geográfica y el equilibrio entre los géneros, y tendrán una amplia gama de conocimientos especializados que abarquen los procesos internos de las Naciones Unidas y su legislación intergubernamental, así como experiencia judicial, los mecanismos internos de solución de controversias laborales y los diferentes sistemas jurídicos y judiciales, con inclusión de conocimientos especializados en el derecho de los derechos humanos o el derecho laboral, o ambos.

Apoyo administrativo y logístico

7. El Panel contará con el apoyo de un secretario y un auxiliar administrativo.
8. La Oficina Ejecutiva del Secretario General prestará asistencia con apoyo administrativo y logístico, entre otras cosas, en lo que respecta a los viajes del Panel, según sea necesario.

Concluido el 31 de octubre de 2015.

(Firmado) Jorge **Bofill**

(Firmado) Chris **de Cooker**

(Firmado) Hina **Jilani**

(Firmado) Navanethem **Pillay**

(Firmado) Leonid **Skotnikov**
