Naciones Unidas A/77/222

Asamblea General

Distr. general
5 de agosto de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones
Tema 146 del programa provisional*
Régimen común de las Naciones Unidas

Examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Resumen

En su resolución 75/245 B, la Asamblea General solicitó al Secretario General que elaborara propuestas detalladas con respecto a: a) los cambios en la resolución de las causas sobre asuntos relacionados con la Comisión de Administración Pública Internacional ante los Tribunales de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo; b) el examen de las sentencias de los tribunales y la emisión de orientaciones por parte de la Comisión; y c) el aumento de los intercambios entre los tribunales. La Asamblea también solicitó información detallada y actualizada sobre las divergencias de jurisprudencia entre los dos tribunales en los asuntos relacionados con la Comisión y una evaluación de sus efectos en la cohesión del régimen común de las Naciones Unidas.

El presente informe está dividido en tres secciones. Tras una visión general del proceso de consulta emprendido para la elaboración del informe, en la sección I se expone la jurisprudencia de los tribunales posterior a 2016 sobre cuestiones relacionadas con la Comisión de Administración Pública Internacional. La sección II contiene propuestas detalladas para promover la uniformidad en la aplicación de las recomendaciones y decisiones de la Comisión en el contexto de dos sistemas de tribunales independientes. En la sección III se evalúan los efectos de las divergencias de jurisprudencia entre los dos sistemas de tribunales sobre la cohesión del régimen común de las Naciones Unidas y se formulan recomendaciones a la Asamblea General sobre el camino a seguir.

Se solicita a la Asamblea General que adopte las medidas oportunas en consonancia con las recomendaciones expuestas en el párrafo 113 del presente informe.

* A/77/150.

22-11650 (S) 180822 220922

Se ruega reciclar

Introducción

1. En su informe sobre el examen inicial de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas (A/75/690), el Secretario General ofreció una visión general del establecimiento y la evolución de los dos sistemas de tribunales, el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los Tribunales de las Naciones Unidas; examinó los esfuerzos realizados en el pasado para hacer frente a los problemas que plantea la existencia de dos sistemas de tribunales; estudió la jurisprudencia de los dos sistemas de tribunales independientes sobre las recomendaciones y decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) desde 1975 hasta 2016; y expuso opciones para abordar la cuestión de la aplicación no uniforme de las recomendaciones y decisiones de la Comisión en el contexto de los dos sistemas de tribunales.

2. En su resolución 75/245 B, la Asamblea General solicitó un nuevo informe con propuestas detalladas y un análisis minucioso sobre opciones prácticas, dando prioridad a las propuestas de medidas que entrañen: a) cambios en la resolución de las causas sobre asuntos relacionados con la CAPI, como se recoge en la sección IV.D del informe anterior; b) el examen de las sentencias de los tribunales y la emisión de orientaciones por parte de la Comisión, como se indica en la sección IV.B de dicho informe; y c) el aumento de los intercambios entre los tribunales, como también se expone en la sección IV.B del informe. Además, la Asamblea solicitó información detallada y actualizada sobre las divergencias de jurisprudencia entre los dos tribunales en los asuntos relacionados con la CAPI y una evaluación de sus efectos en la cohesión del régimen común de las Naciones Unidas.

Grupo de trabajo de las redes de Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas

3. Las propuestas se desarrollaron bajo la coordinación de la Secretaria General Adjunta de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y con la supervisión del Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico de las Naciones Unidas.

4. En julio de 2021, para avanzar en la elaboración de las propuestas, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, en consulta con la Oficina Internacional del Trabajo, estableció un Grupo de Trabajo de las redes de Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo estuvo copresidido por un representante de la Secretaría de las Naciones Unidas y un representante de la Oficina Internacional del Trabajo e incluyó a representantes del Organismo Internacional de Energía Atómica, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud. De este modo, el Grupo de Trabajo estuvo compuesto por un número igual de representantes de organizaciones que habían aceptado la jurisdicción de los Tribunales de las Naciones Unidas y la del Tribunal Administrativo de la OIT.

5. El Grupo de Trabajo celebró 11 reuniones virtuales y, en noviembre de 2021, concluyó sus deliberaciones sobre las siguientes propuestas:

a) Propuesta 1: facilitar la presentación de comunicaciones de la CAPI a los tribunales durante la tramitación de las demandas derivadas de las recomendaciones o decisiones de la CAPI;

b) Propuesta 2: facilitar la emisión de orientaciones de la CAPI tras las sentencias de los tribunales sobre asuntos relacionados con las recomendaciones o decisiones de la CAPI;

c) Propuesta 3: establecer una sala conjunta del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas para emitir decisiones interpretativas, preliminares y/o de apelación en asuntos relacionados con las recomendaciones o decisiones de la CAPI.

6. En diciembre de 2021, los proyectos de propuestas del Grupo de Trabajo se distribuyeron a las redes de Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas, cuyos miembros fueron invitados a presentar sus observaciones preliminares. Tras examinar las observaciones preliminares recibidas, el Grupo de Trabajo finalizó las propuestas en enero de 2022. El informe del Grupo de Trabajo, que contiene los proyectos de propuestas, sirvió de base para las consultas con las partes interesadas.

Consultas con las partes interesadas

Comisión de Administración Pública Internacional

7. En julio de 2021, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas informó a la Presidencia de la CAPI de la creación del Grupo de Trabajo y le facilitó sus términos de referencia. La Presidencia de la CAPI designó a dos miembros de la Comisión como puntos de contacto para el ejercicio. A petición de la Presidencia de la CAPI, la Secretaría de las Naciones Unidas ofreció una sesión informativa a la Comisión en agosto de 2021 sobre el calendario y el enfoque de la elaboración de las propuestas.

8. En septiembre de 2021, los copresidentes del Grupo de Trabajo prepararon el proyecto de texto de la propuesta 1 (presentación de comunicaciones de la CAPI) y lo compartieron con los puntos de contacto de la CAPI. Tras examinar las opiniones de los puntos de contacto de la CAPI, los copresidentes del Grupo de Trabajo revisaron el proyecto de propuesta y lo sometieron a la consideración del Grupo de Trabajo.

9. En noviembre de 2021, los copresidentes del Grupo de Trabajo prepararon el proyecto de texto de la propuesta 2 (orientaciones de la CAPI) y lo compartieron con los puntos de contacto de la CAPI. Posteriormente, los copresidentes del Grupo de Trabajo sometieron el proyecto de propuesta a la consideración del Grupo de Trabajo.

10. El 28 de enero de 2022, el informe del Grupo de Trabajo fue transmitido a la CAPI para que lo examinara e hiciera sus aportaciones. El 14 de febrero se celebró una reunión informativa con los puntos de contacto de la CAPI, y esta envió sus comentarios el 4 de marzo. El 25 de marzo se transmitió a la CAPI una versión revisada de los proyectos de propuestas para que la examinara y formulara nuevas observaciones.

11. El 30 de marzo de 2022, en su 93ª sesión, la CAPI fue informada del estado del examen jurisdiccional.

12. El 10 de abril de 2022, la Presidencia de la CAPI designó un punto de contacto adicional de la Comisión.

13. El 14 de abril de 2022, los puntos de contacto formularon nuevas observaciones sobre los proyectos de propuestas.

14. Las propuestas definitivas se compartieron con la CAPI el 24 de junio de 2022, junto con una invitación a formular comentarios que se adjuntarían al presente informe. Los comentarios de la CAPI figuran en el anexo I.

Federaciones del personal

15. En agosto de 2021, la Secretaria General Adjunta de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión informó a las tres federaciones del personal (el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema

de las Naciones Unidas, la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales y la Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas) de la creación del Grupo de Trabajo y les facilitó sus términos de referencia.

16. En una carta conjunta de fecha 5 de agosto de 2021 dirigida a la Secretaria General Adjunta, las federaciones del personal solicitaron que sus representantes se integraran como observadores en el Grupo de Trabajo. En su respuesta, la Secretaria General Adjunta aclaró que el Grupo de Trabajo era un grupo de trabajo de las redes de Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas y que, tras la finalización de los proyectos de propuestas, habría mayores contactos con las partes interesadas pertinentes, incluidas las federaciones del personal. La Secretaria General Adjunta se ofreció a organizar sesiones informativas periódicas para las federaciones del personal, y dichas sesiones se celebraron en varias ocasiones durante la preparación de los proyectos de propuestas (23 de septiembre de 2021, 18 de noviembre de 2021 (solo para el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas) y 14 de diciembre de 2021).

17. El 28 de enero de 2022, el informe del Grupo de Trabajo fue transmitido a las federaciones del personal para que lo examinaran e hicieran sus aportaciones. Los días 18 y 28 de febrero se celebraron sendas reuniones informativas con las federaciones del personal, y el 4 de marzo se recibieron los comentarios del Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas. El 25 de marzo se distribuyó a las federaciones del personal una versión revisada de los proyectos de propuestas para que la examinaran y formularan nuevas observaciones. El 8 de abril, el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas y la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales presentaron sus comentarios.

18. Las propuestas definitivas se compartieron con las tres federaciones del personal el 24 de junio de 2022, junto con un cuestionario y una invitación para que incluyeran sus opiniones en un sitio web creado a los efectos del presente informe[1].

Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

19. Se consultó a los siguientes grupos de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: a) organizaciones que son miembros de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE)[2]; b) organizaciones que no

[1] Véase www.un.org/management/content/review-jurisdictional-set-up-united-nations-common-system.

[2] Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Fondo de Población de las Naciones Unidas; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; Fondo Monetario Internacional; Grupo Banco Mundial; Naciones Unidas; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos; Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA); Organismo Internacional de Energía Atómica; Organización de Aviación Civil Internacional; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organización Internacional para las Migraciones; Organización Marítima Internacional; Organización Meteorológica Mundial; Organización Mundial del Comercio; Organización Mundial del Turismo; Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; Organización Mundial de la Salud; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; Programa Mundial de Alimentos; Unión Internacional de Telecomunicaciones; y Unión Postal Universal.

son miembros de la JJE pero han aceptado formar parte del régimen común de las Naciones Unidas mediante la aceptación del Estatuto de la CAPI[3]; y c) organizaciones que no son miembros de la JJE y no han aceptado formalmente el Estatuto de la CAPI, pero que aplican de manera voluntaria el régimen común de las Naciones Unidas en materia de sueldos, prestaciones y otras condiciones de servicio[4].

20. Tras celebrar consultas con la CAPI y las federaciones del personal, los proyectos de propuestas fueron revisados y distribuidos a las redes de Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas el 22 de abril de 2022. Se pidió a los Asesores Jurídicos que consultaran internamente con sus departamentos de recursos humanos y con los respectivos órganos de representación del personal para garantizar una plena coordinación a la hora de proporcionar información sobre los proyectos de propuestas.

21. Simultáneamente, los proyectos de propuestas se enviaron a través de la secretaría de la JJE al Comité de Alto Nivel sobre Gestión para alentar la coordinación con los Asesores Jurídicos sobre las respuestas a los proyectos de propuestas, y para examinar las disposiciones específicas sobre reparto de costos en relación con la posible creación de una sala conjunta.

22. Una vez recibidas las respuestas, las propuestas se revisaron de nuevo y se volvieron a enviar a los Asesores Jurídicos el 2 de junio de 2022, junto con un cuestionario en el que se solicitaban las opiniones preliminares de las organizaciones sobre los proyectos de propuestas (véase el anexo V). Se reconoce que esas opiniones preliminares están sujetas a la aprobación de los órganos ejecutivos de las organizaciones en cuestión.

23. Teniendo en cuenta las observaciones recibidas, se ultimaron los proyectos de propuestas, que fueron trasmitidos al Comité de Alto Nivel sobre Gestión el 24 de junio de 2022, con una invitación para que tomara nota de ellos. Ese mismo día, las propuestas se enviaron a los Asesores Jurídicos con una invitación a las organizaciones para que presentaran sus opiniones, las cuales se publicarían en el sitio web[5].

24. El 14 de julio de 2022, las propuestas se enviaron a los directores de la JJE con una invitación para que tomaran nota de ellas.

Tribunales

25. En julio de 2021, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas informó al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT de la creación del Grupo de Trabajo y les facilitó sus términos de referencia.

26. En septiembre de 2021, los copresidentes del Grupo de Trabajo distribuyeron un cuestionario al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT, con el fin de determinar si los tribunales estaban interesados en aumentar el número de intercambios entre ellos, así como su frecuencia y sus modalidades. No se

[3] Autoridad Internacional de los Fondos Marinos; Centro de Comercio Internacional; Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares; Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida; y Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

[4] Corte Penal Internacional; y Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

[5] Véase www.un.org/management/content/review-jurisdictional-set-up-united-nations-common-system.

recibió ninguna respuesta sustantiva del Tribunal Administrativo de la OIT, por lo que el Grupo de Trabajo no preparó ninguna propuesta.

27. El 28 de enero de 2022, el informe del Grupo de Trabajo fue transmitido al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, el Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Contencioso-Administrativo del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA). Asimismo, se comunicó a los tribunales que se había iniciado el proceso de consulta sobre las propuestas y que, a su término, los comentarios que desearan presentar podrían adjuntarse como anexo al presente informe. También se informó a los tribunales de que, en caso de que quisieran aportar comentarios provisionales para que se tuvieran en cuenta durante la elaboración de las propuestas, dichos comentarios serían bien recibidos.

28. El 25 de marzo de 2022, se comunicaron a los tribunales los proyectos de propuestas revisados.

29. Las propuestas definitivas se compartieron con los cuatro tribunales el 24 de junio de 2022, junto con una invitación a formular comentarios que se adjuntarían al presente informe. Los comentarios del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas figuran en los anexos II y III, respectivamente. El Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA confirmó que no presentaría observaciones. No se recibieron comentarios del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

Consejo de Justicia Interna

30. El 28 de enero de 2022, el informe del Grupo de Trabajo fue transmitido a la Oficina de Administración de Justicia con la petición de que lo compartiera con el Consejo de Justicia Interna, señalando que, al final del proceso de consulta, cualquier comentario que el Consejo deseara presentar podría adjuntarse como anexo al presente informe. También se informó a la Oficina de que, en caso de que el Consejo quisiera aportar comentarios provisionales para que se tuvieran en cuenta durante la elaboración de las propuestas, dichos comentarios serían bien recibidos.

31. El 8 de marzo de 2022, el Consejo de Justicia Interna formuló comentarios sobre el proyecto de propuesta relativo a la sala conjunta.

32. El 24 de junio de 2022, las propuestas definitivas fueron compartidas con la Oficina de Administración de Justicia para su transmisión al Consejo de Justicia Interna, junto con una invitación para que presentara comentarios que se adjuntarían al presente informe. Los comentarios del Consejo figuran en el anexo IV.

Elaboración del informe

33. El presente informe fue elaborado por la Secretaría de las Naciones Unidas en estrecha consulta con la Oficina Internacional del Trabajo, en su calidad de institución responsable del Tribunal Administrativo de la OIT.

34. El informe está dividido en tres secciones. En la sección I se expone la jurisprudencia de los tribunales posterior a 2016 sobre asuntos relacionados con la CAPI. La sección II contiene propuestas detalladas para promover la uniformidad en la aplicación de las recomendaciones y decisiones de la Comisión en el contexto de dos sistemas de tribunales independientes. En la sección III se evalúan los efectos de las divergencias de jurisprudencia entre los dos sistemas de tribunales sobre la cohesión del régimen común de las Naciones Unidas y se formulan recomendaciones a la Asamblea General sobre el camino a seguir.

I. Jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y de los Tribunales de las Naciones Unidas sobre las recomendaciones y decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional

35. La presente sección contiene una visión general de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT y de los Tribunales de las Naciones Unidas en relación con las recomendaciones y decisiones de la CAPI desde 2016[6]. Dicha jurisprudencia se refiere a dos grupos distintos de cuestiones: a) recursos contra la aplicación de la escala de sueldos unificada y otros cambios en el paquete de remuneración basados en una recomendación de la CAPI; y b) recursos contra la aplicación de un nuevo multiplicador del ajuste por lugar de destino en Ginebra basado en una decisión de la CAPI.

A. Paquete de remuneración (2016)

36. En 2015, tras una revisión del paquete de remuneración del personal del Cuadro Orgánico y categorías superiores del régimen común de las Naciones Unidas, la CAPI recomendó la introducción de una escala de sueldos unificada, aplicando una única escala de sueldos pagadera a todo el personal, con independencia de su situación familiar, así como otros cambios en el conjunto de la remuneración. A partir de 2016, tras ser aprobados por la Asamblea General en la resolución 70/244 y por los órganos rectores de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, los cambios se aplicaron gradualmente.

1. Jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo

37. El Tribunal Administrativo de la OIT rechazó los recursos contra la aplicación de la escala de sueldos unificada y otros cambios en el paquete de remuneración. Declaró que estas modificaciones no vulneraban los derechos adquiridos de los demandantes. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal consideró que los demandantes no habían demostrado que las modificaciones desvirtuaran la estructura de su contrato de trabajo o menoscabaran de otro modo las condiciones fundamentales del nombramiento que determinaron que este fuera aceptado por los demandantes[7].

38. Sin embargo, con respecto a los cambios introducidos en el régimen del subsidio de educación, el Tribunal concluyó que, aunque los cambios no habían vulnerado los derechos adquiridos del demandante, al no prever disposiciones financieras transitorias que paliaran las dificultades financieras en determinadas circunstancias, la organización demandada había incumplido su deber de diligencia con respecto al demandante en el caso en cuestión. El Tribunal observó que las decisiones pertinentes de la Asamblea General o sus propios estatutos y reglamentos del personal no impedían que la organización demandada adoptase un mecanismo que contemplara esas medidas transitorias cuando fuera necesario. Por consiguiente, el Tribunal concedió una indemnización por daños y perjuicios al demandante[8].

---

[6] Véase A/75/690, secc. III, sobre la jurisprudencia de 1975 a 2016.

[7] Sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT núms. 4380, 4381 y 4479.

[8] Sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT núm. 4465.

2. Jurisprudencia de los Tribunales de las Naciones Unidas

39. Los recursos contra la aplicación del paquete de remuneración revisado ante los Tribunales de las Naciones Unidas se centraron en la escala de sueldos unificada. El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas concluyó que la aplicación de la nueva escala de sueldos unificada había vulnerado los derechos adquiridos de los demandantes, en violación de la cláusula 12.1 del Estatuto del Personal, y anuló las decisiones administrativas destinadas a aplicar la escala de sueldos unificada [9]. En apelación, a diferencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas consideró que las medidas de aplicación del Secretario General no vulneraban los derechos adquiridos de los demandantes, dado que la modificación del sueldo de los funcionarios era una atribución estatutaria y podía ser decidida unilateralmente por la Asamblea General. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas consideró que la cláusula 12.1 del Estatuto del Personal ofrecía protección contra las enmiendas del Estatuto que afectaran a las prestaciones devengadas u obtenidas por un funcionario por servicios prestados antes de la entrada en vigor de tales enmiendas. El Tribunal concluyó que las escalas de sueldos unificadas se aplicaban de forma prospectiva y no modificaban retroactivamente el pago de los servicios ya prestados. Por lo tanto, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas anuló las sentencias impugnadas del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas[10].

B. Multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra (2017)

40. A raíz de su estudio del costo de la vida de 2016 para varios lugares de destino, la CAPI estableció un nuevo multiplicador del ajuste por lugar de destino en Ginebra. A partir de 2017, las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas con personal en Ginebra aplicaron el nuevo multiplicador del ajuste por lugar de destino, que era más bajo, y redujeron la remuneración de los funcionarios del Cuadro Orgánico y categorías superiores. Se establecieron algunas medidas transitorias para limitar los efectos del nuevo multiplicador del ajuste por lugar de destino.

1. Jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo

41. Tras las demandas presentadas por funcionarios de cinco organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas con sede en Ginebra que aceptaban su jurisdicción, el Tribunal Administrativo de la OIT anuló las decisiones impugnadas que confirmaban la aplicación del nuevo multiplicador del ajuste por lugar de destino. El Tribunal consideró que, en cumplimiento de sus obligaciones en el marco del régimen común de las Naciones Unidas, las organizaciones estaban obligadas a verificar la legalidad de cualquier decisión de otro órgano que sirviera de base a sus propias decisiones. Llegó a la conclusión de que, en virtud de las disposiciones de su Estatuto, la CAPI no tenía atribuciones para establecer el nuevo multiplicador del ajuste por lugar de destino, sino que solo podía formular recomendaciones en ese sentido a la Asamblea General, que era quien estaba facultada para aprobarlas. Si bien existía una práctica según la cual la CAPI decidía por sí misma el multiplicador del ajuste por lugar de destino, el Tribunal

[9] Sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas núms. UNDT/2017/097, UNDT/2017/098 y UNDT/2017/099.

[10] Sentencias del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas núms. 2018-UNAT-840, 2018-UNAT-841 y 2018-UNAT-842.

no lo consideró un factor determinante por no existir una enmienda del Estatuto de la CAPI en tal sentido, que habría estado sujeta a la aceptación de los jefes ejecutivos de las organizaciones. Por consiguiente, el Tribunal ordenó a las cinco organizaciones que no aplicaran el nuevo multiplicador del ajuste por lugar de destino[11].

2. Jurisprudencia de los Tribunales de las Naciones Unidas

42. El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas desestimó las demandas presentadas por los funcionarios de varias organizaciones de las Naciones Unidas en Ginebra, en las que se impugnaba la aplicación del nuevo multiplicador del ajuste por lugar de destino. El Tribunal declaró que la CAPI estaba legalmente facultada para establecer el multiplicador del ajuste por lugar de destino y que el Secretario General lo había aplicado correctamente[12].

43. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas confirmó las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas[13]. Declaró que el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas acertó al considerar que el Secretario General había actuado de conformidad con la decisión de la CAPI, que posteriormente fue refrendada por la Asamblea General en su resolución 72/255. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas consideró que no estaba facultado para revisar la legalidad de las decisiones normativas de la Asamblea y recordó que su control judicial se limitaba a la cuestión de un posible conflicto normativo entre los actos de la Asamblea o su aplicación, y su ejecución por el Secretario General. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas no estimó que existiera ningún conflicto normativo y sostuvo que el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas había concluido correctamente que la resolución de la Asamblea servía para legitimar cualquier error sobre las decisiones *de facto* adoptadas previamente por la CAPI, corroborando así la práctica. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas también consideró que la Asamblea no había modificado el Estatuto de la CAPI, sino que había interpretado sus términos de acuerdo con la práctica habitual de los últimos 25 años, lo que hacía que cualquier posible modificación del Estatuto de la CAPI en ese sentido fuera una mera formalidad para adaptarlo a la costumbre.

II. Presentación de propuestas detalladas para promover la uniformidad en la aplicación de las recomendaciones y decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional en el contexto de dos sistemas de tribunales independientes

44. De acuerdo con la solicitud formulada por la Asamblea General en la resolución 75/245 B, se elaboraron tres propuestas: a) presentación de comunicaciones de la

---

[11] Sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT núms. 4134, 4135, 4136, 4137 y 4138.

[12] Sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas núms. UNDT/2020/106, UNDT/2020/107, UNDT/2020/114, UNDT/2020/115, UNDT/2020/117, UNDT/2020/118, UNDT/2020/122, UNDT/2020/129, UNDT/2020/130, UNDT/2020/131, UNDT/2020/132, UNDT/2020/133, UNDT/2020/148, UNDT/2020/149, UNDT/2020/150, UNDT/2020/151, UNDT/2020/152, UNDT/2020/153 y UNDT/2020/154.

[13] Sentencias del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas núms. 2021-UNAT-1107, 2021-UNAT-1108, 2021-UNAT-1109, 2021-UNAT-1110, 2021-UNAT-1111, 2021-UNAT-1112 y 2021-UNAT-1113.

CAPI a los tribunales durante los litigios sobre demandas [14] derivadas de las recomendaciones o decisiones de la CAPI (propuesta 1); b) emisión de orientaciones de la Comisión tras las sentencias de los tribunales sobre asuntos relacionados con las recomendaciones o decisiones de la CAPI (propuesta 2); y c) creación de una sala conjunta del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas competente para dictar decisiones interpretativas, preliminares y/o de apelación en asuntos relacionados con recomendaciones o decisiones de la CAPI (propuesta 3). Estas propuestas se describen a continuación [15].

45. Es importante señalar que las propuestas, aunque tienen distinto alcance, no se excluyen mutuamente.

A. Presentación de comunicaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional a los tribunales durante los litigios sobre demandas derivadas de las recomendaciones o decisiones de la Comisión

1. Finalidad

46. Esta propuesta pretende facilitar la presentación de comunicaciones de la CAPI a los tribunales durante la tramitación de las demandas derivadas de las recomendaciones o decisiones de la CAPI. La propuesta se aplica a los litigios que se rigen por los actuales estatutos y reglamentos de los tribunales. No pretende sustituir los mecanismos actuales que permiten introducir información o pruebas pertinentes en los procedimientos ante los tribunales. Más bien, la propuesta complementa y refuerza esos mecanismos. Asimismo, la propuesta no aborda la participación de la CAPI en otros procesos de revisión interna previos a la presentación de una demanda ante un tribunal (por ejemplo, las juntas mixtas de apelación o la evaluación interna). Tampoco aborda la participación en los procedimientos ante la sala conjunta del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas que se describe en la propuesta 3.

2. Antecedentes

47. En el informe del Secretario General sobre el examen inicial de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas (A/75/690, párrs. 60 a 64) se analizaron las observaciones de la Asamblea General sobre la importancia de notificar a la CAPI y darle la oportunidad de presentar sus opiniones a los tribunales.

---

[14] Los tribunales no emplean la misma terminología en inglés para referirse a las acciones legales que pueden interponerse ante ellos. El Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas utiliza el término “application”, mientras que el Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT utiliza el término “complaint” (véanse el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 2 1); el Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 2 10); y el Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. II 1)).

[15] No se elaboró una propuesta adicional relativa a un aumento de los intercambios entre los tribunales, dado que no se recibió ninguna comunicación sustantiva del Tribunal Administrativo de la OIT en respuesta a un cuestionario que pretendía determinar el interés en seguir aumentando el número de intercambios, así como su frecuencia y modalidades.

Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo

48. El Reglamento del Tribunal Administrativo de la OIT permite a la CAPI presentar observaciones, ya sea directamente por invitación o a petición del Tribunal, o indirectamente, como parte de las alegaciones de la organización demandada[16].

49. El Tribunal Administrativo de la OIT acepta desde hace tiempo la práctica de solicitar observaciones a la CAPI. En numerosos asuntos, el Tribunal invitó a la CAPI a presentar comunicaciones y observó casos en los que la organización demandada compartió las alegaciones de los miembros del personal con la CAPI sin expresar ninguna preocupación por dichas acciones[17]. Al revisar la impugnación procesal de la respuesta de una organización demandada que había adjuntado la posición de la CAPI a su respuesta, el Tribunal Administrativo de la OIT concluyó que la práctica era legal, ya que "nada impide a la demandada solicitar una opinión técnica, que es libre de incluir o no en sus escritos al Tribunal"[18].

Tribunales de las Naciones Unidas

50. Los estatutos y reglamentos de los Tribunales de las Naciones Unidas permiten a la CAPI presentar observaciones, ya sea a petición del tribunal respectivo o como parte de las alegaciones de la organización demandada[19].

51. Los Tribunales de las Naciones Unidas aceptan desde hace tiempo la práctica de solicitar observaciones a la CAPI. Por ejemplo, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas celebró una audiencia para oír al Secretario Ejecutivo de la CAPI durante su examen de las impugnaciones de la decisión de aplicar un nuevo multiplicador del ajuste por lugar de destino en Ginebra[20]. En el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, la posibilidad de presentar nuevas pruebas depende de condiciones estrictas y, por tanto, es más limitada[21].

3. Propuesta

52. Dado que la presentación de observaciones por la CAPI ante el Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas ya está permitida en el marco jurídico vigente, no es necesario modificar los actuales estatutos o reglamentos de los tribunales. La Comisión ha confirmado que está dispuesta a proporcionar información por invitación o a petición de los tribunales. Considera que siempre debe ser oída en los casos en los que se cuestiona una de sus recomendaciones o decisiones. Al mismo tiempo, los tribunales tienen la facultad de determinar qué pruebas son pertinentes para el examen de un asunto. Se reconoce que, en el ejercicio de esa facultad, los tribunales pueden concluir que, en algunos casos, no es necesario solicitar información directamente a la CAPI.

---

[16] Reglamento del Tribunal Administrativo de la OIT, arts. 8 2), 11 1) y 13 3).

[17] Sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT núms. 1457, 1458, 1459, 1460, 1603, 1604, 1605, 1641, 1642, 1713, 1765, 1766, 1776, 1777, 1800, 1801, 1840, 1841, 1842, 1915, 2303, 2420, 2421, 2422, 2423 y 3360.

[18] Sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT núm. 1915, considerando 21.

[19] Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 9 1); Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, arts. 10 1), 18 2) y 36 1); Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 8 1); Reglamento del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, arts. 8 2), 9 2), 10 1) y 31 1); véase también el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, art. 9 1), y el Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, arts. 6 1), 13 2) y 32 1).

[20] Véase la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas núm. 2020/106, párr. 4.

[21] Véase el Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 2 5), y el Reglamento del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 10 1).

53. En la tramitación de un asunto en el que se impugna la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI, la organización demandada puede tomar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar que se presente la información pertinente de la Comisión, incluso adjuntando las observaciones de la Comisión a sus propios escritos. Para agilizar el proceso actual e introducir una mayor coherencia, las organizaciones, en general, deberían considerar la posibilidad de seguir como mejor práctica los pasos que se indican a continuación:

a) Al recibir una demanda presentada por un miembro del personal que impugna la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI, la oficina jurídica de la organización demandada (la oficina jurídica demandada) notifica a la Comisión que se ha presentado dicha demanda[22]. Se estudia sin demora si es necesario: i) transmitir a la secretaría de la CAPI una copia de la demanda o un resumen de los hechos y argumentos pertinentes; y ii) invitar a la CAPI a preparar una declaración;

b) En caso de que la oficina jurídica demandada transmita a la secretaría de la CAPI la demanda o su resumen e invite a la Comisión a preparar una declaración, indicaría: i) el plazo en el que la Comisión debe finalizar su declaración; y ii) cualquier cuestión en relación con la cual las observaciones de la Comisión puedan ser beneficiosas, así como cualquier pregunta específica o solicitud de aclaración;

c) La secretaría de la CAPI facilita a la oficina jurídica demandada cualquier declaración de la Comisión o confirma que no se va a facilitar ninguna declaración u otra información en el plazo solicitado. La Comisión también responde a cualquier otra solicitud de información de la oficina jurídica demandada en el plazo solicitado;

d) Una vez recibida la declaración u otra información presentada por la Comisión, y a menos que haya circunstancias especiales que exijan otra cosa, la oficina jurídica demandada normalmente adjunta la declaración como anexo a la contestación a la demanda que debe presentar ante el tribunal. También puede proporcionar a la secretaría de la CAPI una copia de su contestación definitiva o de las secciones que resulten pertinentes, en la medida en que estén relacionadas con la impugnación de la aplicación de la recomendación o decisión de la CAPI. En caso de que la oficina jurídica demandada decida no adjuntar a su contestación la declaración u otra información presentada por la CAPI, informa de ello a la Comisión;

e) La oficina jurídica demandada comunica rápidamente a la secretaría de la CAPI cualquier orden del tribunal que pueda ser pertinente para la Comisión y mantiene a la secretaría de la CAPI informada de los principales avances en el litigio. Cuando la oficina jurídica demandada recibe una sentencia del tribunal, envía sin demora una copia de dicha sentencia a la secretaría de la CAPI.

54. Los pasos propuestos se entienden sin perjuicio de las facultades discrecionales de la organización en cuanto al modo de litigar cualquier asunto específico como más interese a la organización. En sus interacciones, la Comisión y la oficina jurídica demandada deben tener en cuenta los plazos aplicables a los procedimientos ante el tribunal. La Comisión y su secretaría siempre deben mantener en la más estricta confidencialidad toda la información y los documentos que les facilite la oficina jurídica demandada.

[22] No sería necesario que la organización demandada notificara a la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) las impugnaciones que, a primera vista, parezcan frívolas o inadmisibles y que probablemente no darían lugar a un examen en cuanto al fondo, haciendo que la aportación de la Comisión fuera estéril o inútil.

4. Opiniones de las partes interesadas

55. La mayoría de las partes interesadas reconocieron que un proceso racionalizado, que garantice que la CAPI esté al tanto de los litigios pertinentes y le permita exponer su posición, contribuiría a la resolución justa y eficiente de los asuntos sometidos a los tribunales. La propia CAPI señaló que la capacidad de explicar su posición ante los tribunales revestía una importancia fundamental.

56. Algunas partes interesadas expresaron su preferencia por exigir a los tribunales, mediante una modificación de sus estatutos o reglamentos, que soliciten la opinión de la Comisión en todos los casos pertinentes. Sin embargo, los pasos necesarios para modificar los estatutos de los tribunales o sus reglamentos a tan limitado efecto supondrían una carga desproporcionada. De hecho, la propuesta tiene la ventaja de no requerir ningún cambio en las disposiciones legales existentes[23].

57. Algunas organizaciones consideraron que, para garantizar una aplicación uniforme del proceso expuesto, sería necesario hacerlo obligatorio para las oficinas jurídicas demandadas o incorporarlo en un marco normativo, como un acuerdo entre la Comisión y la organización correspondiente. Sin embargo, dadas las prerrogativas de la oficina jurídica demandada al litigar sobre un asunto, quedaría a discreción de cada organización la aplicación de las medidas propuestas. Puesto que estos pasos son de naturaleza puramente procedimental y concreta, no parece necesario un acuerdo marco específico.

58. A otras organizaciones les preocupaba que el proceso afectara a su discrecionalidad en cuanto al modo de litigar ante los tribunales y otorgara a la CAPI un estatus análogo al de las partes en el procedimiento. Sin embargo, aunque se espera que la oficina jurídica demandada, como cuestión de buena práctica, implique a la Comisión en los casos pertinentes, mantendría su margen de discrecionalidad en cuanto a la forma de tratar cualquier asunto pendiente a la luz de sus circunstancias jurídicas y fácticas particulares.

59. Algunas partes interesadas plantearon su preocupación por la igualdad de armas procesales, afirmando que la propuesta permitiría a las oficinas jurídicas demandadas ejercer un control sobre la CAPI o influir en la capacidad de los tribunales para oír las opiniones de la Comisión. Sin embargo, la propuesta, cuya finalidad es facilitar la presentación de comunicaciones de la CAPI, no afecta en modo alguno al estatuto y la independencia de la Comisión. La CAPI seguiría siendo libre de expresar sus opiniones como considere oportuno. Del mismo modo, los funcionarios conservarían la posibilidad de solicitar al tribunal correspondiente que recabara las opiniones de la Comisión o impugnara su posición durante un litigio.

B. Emisión de orientaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional tras las sentencias de los tribunales sobre asuntos relacionados con las recomendaciones o decisiones de la Comisión

1. Finalidad

60. Esta propuesta considera qué acciones son necesarias, y por parte de quién, cuando un Tribunal de las Naciones Unidas o el Tribunal Administrativo de la OIT dicta una sentencia que tiene que ver con una recomendación o decisión de la CAPI.

---

[23] Véase también A/75/690, párrs. 60 a 64, en relación con intentos anteriores de modificar el Reglamento del Tribunal Administrativo de la OIT y el antiguo Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

La idea inicial de esta propuesta se examinó en el anterior informe del Secretario General (A/75/690, párrs. 101 a 104).

2. Antecedentes

61. En los casos en los que un tribunal determina que la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI es ilegal, normalmente ordena a la organización demandada que tome medidas específicas. Las conclusiones del tribunal en estos casos también pueden tener consecuencias que van más allá de la organización demandada que se menciona en la sentencia. El siguiente cuadro enumera los casos en los que la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI fue declarada ilegal por un tribunal. En varias ocasiones, la Comisión debatió posteriormente los efectos de las sentencias pertinentes en sus reuniones periódicas y proporcionó orientaciones sobre las medidas que debían adoptarse al respecto. Debería considerarse la posibilidad de continuar con esta práctica.

Orientaciones emitidas por la Comisión de Administración Pública Internacional tras dictarse una sentencia que considera ilegal la aplicación de una recomendación o decisión de la Comisión

	Año	*Recomendación/decisión de la Comisión*	*Sentencia del Tribunal de las Naciones Unidas o el Tribunal Administrativo de la OIT*	*¿Hay orientaciones en el informe de la Comisión?*
1.	1979	Nuevo requisito para la prima de repatriación	Sentencia núm. 273 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (1981), opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (1982)	No se examina en A/37/30 (1982) ni A/38/30 (1983)
2.	1984	Suspensión del aumento de la clasificación del ajuste por lugar de destino de Nueva York, que afecta a otros lugares de destino	Sentencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas núm. 370 (1986); sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT núm. 831 (1987)	A/42/30 (1987), párrs. 351 a 355
3.	1987	Escala de sueldos de Viena	Sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT núms. 1000 y 1001 (1990)	A/45/30 (1990), párrs. 236 a 239
4.	1991	Escala de sueldos de Ginebra	Sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT núms. 1265 y 1266 (1993)	A/48/30 (1993), párrs. 254 a 260
5.	1994	Escala de sueldos de Roma	Sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT núm. 1713 (1998)	A/53/30 (1998), párrs. 158 a 175
6.	1995	Corrección del multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra	Sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT núms. 1765 y 1766 (1998)	No se examina en A/53/30 (1998)
7.	1995	Escala de sueldos de Ginebra	Sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT núms. 1840, 1841 y 1842 (1999)	No se examina en A/54/30 (1999)
8.	2017	Ajuste por lugar de destino de Ginebra	Sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT núms. 4134, 4135, 4136, 4137 y 4138 (2019)	A/74/30 (2019), párrs. 17 a 43

3. Propuesta

62. Para promover una mayor coherencia en la práctica y previsibilidad en cuanto a las funciones de los actores pertinentes cuando un tribunal dicta una sentencia relativa a una recomendación o decisión de la CAPI, se proponen las siguientes medidas:

a) Cuando la oficina jurídica demandada recibe una sentencia de este tipo de un Tribunal de las Naciones Unidas o del Tribunal Administrativo de la OIT, transmite rápidamente una copia de la sentencia a la secretaría de la Comisión. En el caso de una sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o del Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA, la oficina jurídica demandada debe notificarla a la CAPI antes de que expire el plazo de recurso. La oficina jurídica demandada también informa a la Comisión si alguna de las partes ha recurrido la sentencia;

b) La secretaría de la CAPI programa lo antes posible un debate de la Comisión sobre las repercusiones de la sentencia (si las hubiera);

c) Tras debatir la sentencia durante la reunión de la Comisión, esta puede emitir orientaciones para todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, indicando:

i) Cualquier ajuste que deba hacerse con respecto a la recomendación o decisión de la CAPI considerada por el tribunal o cualquier otra medida que la Comisión deba adoptar como consecuencia de la sentencia;

ii) Si tal ajuste se aplica a algunas o a todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas;

d) En caso de que sea necesario que la Asamblea General adopte nuevas medidas, la CAPI incluye una recomendación al respecto en su informe anual a la Asamblea General. Las medidas recomendadas también se transmiten para su examen a los órganos rectores pertinentes de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, de conformidad con sus respectivos mandatos, reglamentos y normas.

63. Las medidas propuestas anteriormente no afectan ni pueden afectar a la fuerza jurídica de una sentencia judicial firme ni a su ejecución por la organización demandada.

4. Opiniones de las partes interesadas

64. La mayoría de las partes interesadas apoyaron esta propuesta, que se basa en la práctica existente. Algunas subrayaron que el examen de una sentencia por la CAPI no puede afectar a su fuerza jurídica ni a la obligación de las organizaciones de aplicarla. La CAPI declaró que, al examinar una sentencia, respetaría su naturaleza como decisión judicial adoptada por un tribunal independiente y se centraría únicamente en sus consecuencias para el futuro.

65. Algunas partes interesadas propusieron que se notificara directamente a la CAPI cualquier sentencia pertinente de los tribunales. Sin embargo, la Comisión no es parte en los procedimientos ante los tribunales. Además, las oficinas jurídicas demandadas tienen un conocimiento profundo de los asuntos objeto de litigio, incluida su pertinencia para la CAPI. Por lo tanto, son las más indicadas para informar a la Comisión de cualquier sentencia pertinente.

66. Algunas federaciones del personal destacaron la importancia del diálogo social con todas las partes interesadas, incluidos los órganos de representación del personal, tras la emisión de las sentencias de los tribunales pertinentes, y la necesidad de dar prioridad a ese diálogo en el régimen común de las Naciones Unidas. Sin embargo, esta cuestión rebasa el alcance del examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas solicitado por la Asamblea General.

C. Creación de una sala conjunta del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas competente para dictar decisiones interpretativas, preliminares y/o de apelación en asuntos relacionados con recomendaciones o decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional

1. Finalidad

67. Esta propuesta considera los elementos clave de una sala conjunta compuesta por magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas para dictar uno o más de los siguientes tipos de decisiones[24]:

a) Decisión interpretativa: el objetivo de una decisión interpretativa es identificar y resolver cualquier cuestión jurídica de forma preventiva antes de que se finalice o aplique una recomendación o decisión de la CAPI;

b) Decisión preliminar: el objetivo de una decisión preliminar es permitir que un tribunal[25] solicite la opinión de la sala conjunta sobre una cuestión jurídica que es pertinente para el examen que el tribunal realiza de una demanda por la que se impugna la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI;

c) Decisión de apelación: el objetivo de una decisión de apelación es resolver las divergencias en los casos en que el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT lleguen a conclusiones contradictorias sobre una cuestión jurídica pertinente para una recomendación o decisión de la CAPI.

68. Estos tres tipos de decisiones no se concibieron como medidas necesariamente interrelacionadas o como etapas consecutivas de un mismo procedimiento, sino como tres procedimientos jurídicos autónomos y diferenciados.

2. Elementos comunes de la sala conjunta

69. En esta sección se exponen los elementos de la sala conjunta que se aplicarían con independencia del tipo de decisión o decisiones que dictara. Se refieren a la competencia, la composición y la adopción de decisiones de la sala conjunta, las cuestiones de procedimiento, el establecimiento y los costos.

Competencia

70. A fin de mejorar la coherencia, la seguridad jurídica y el estado de derecho en todo el régimen común de las Naciones Unidas, la sala conjunta sería competente para examinar las siguientes cuestiones, reconociendo al mismo tiempo las facultades discrecionales y los conocimientos técnicos de la CAPI:

---

[24] El término “decisión” no debe entenderse en el sentido de sentencia vinculante, sino en el de opinión autorizada (véanse también los párrs. 88, 93 y 96 del presente informe). Según la propuesta, cualquiera de estos tres tipos de decisiones se referiría únicamente a cuestiones jurídicas concretas. Teniendo en cuenta la solicitud de la Asamblea General en su resolución 75/245 B de que se presentaran propuestas detalladas sobre opciones prácticas, no se consideró eficiente otorgar a la sala conjunta plena competencia para resolver causas contenciosas, como se examina en A/75/690. Por lo tanto, no se profundizó más en esta opción.

[25] El tribunal de primera instancia es generalmente el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas; en el caso de la UNRWA, es el Tribunal Contencioso-Administrativo de la UNRWA. Sin embargo, para las organizaciones que solo han aceptado la jurisdicción del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, el tribunal de las Naciones Unidas pertinente sería el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT son firmes e inapelables.

a) Si una recomendación o decisión de la CAPI se ajusta a su Estatuto y sus normas o si rebasa las competencias de la Comisión (*ultra vires*);

b) Si una recomendación o decisión de la CAPI es compatible con las disposiciones del marco jurídico que rige la función pública internacional, como los derechos adquiridos, y con los principios generales del derecho de la función pública internacional reflejados en la jurisprudencia de los tribunales;

c) Si la recomendación o decisión de la CAPI se ajusta a su propia metodología;

d) Si la metodología empleada por la CAPI está viciada por un error o defecto material;

e) Si la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI está viciada por un error o defecto material.

71. En el ejercicio de su competencia, la sala conjunta no puede asumir el papel y las atribuciones de un tribunal constitucional. Esto está en consonancia con la jurisprudencia de los tribunales, que han confirmado que no están facultados para examinar la legalidad de las resoluciones de la Asamblea General[26]. Los tribunales también han considerado que no están facultados para anular o derogar, u obligar a los órganos rectores a que deroguen, disposiciones de los estatutos y reglamentos del personal u otras disposiciones legislativas de textos legales comparables de carácter fundamental[27].

72. Con respecto a la legalidad de la decisión de un jefe ejecutivo de aplicar una recomendación o decisión de la CAPI, el Tribunal Administrativo de la OIT examinó la legalidad de la recomendación o decisión subyacente de la CAPI[28]. Según la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, la decisión del Secretario General de aplicar una recomendación o decisión de la CAPI está sujeta a un examen judicial limitado, que implica un análisis de la legalidad de su aplicación[29].

73. Los tribunales difieren en sus enfoques del examen de la metodología empleada por la CAPI. Mientras que el Tribunal Administrativo de la OIT está abierto a realizar dicho examen[30], el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas parece menos inclinado a hacerlo. Sin embargo, en aras de la coherencia, sería importante permitir que la sala conjunta, que estaría formada por magistrados de ambos tribunales, abordara las cuestiones relativas a la metodología empleada por la Comisión.

Composición y adopción de decisiones

74. Una consideración importante es la composición de la sala conjunta, en concreto si debe contener un número par o impar de magistrados. Constituir la sala conjunta con un número igual de magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT demostraría un importante reconocimiento de la paridad entre los tribunales. No se hace ninguna propuesta en cuanto al número concreto de magistrados que formarían parte de la sala conjunta, ya que habría dos elementos que influirían de modo significativo en esta cuestión: a) si

[26] Sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT núm. 825, considerando 21; y sentencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas núm. 2018-UNAT-840, párr. 98.

[27] Sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT núm. 3203, pero véase también la sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT núm. 4435; y sentencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas núm. 2019-UNAT-914, párr. 37.

[28] Sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT núm. 4134, considerandos 42 y 50.

[29] Sentencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas núm. 2018-UNAT-840, párr. 65 y nota 20.

[30] Sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT núm. 4134, considerando 26.

la sala conjunta tendría un número par o impar de magistrados; y b) si dictaría los tres tipos de decisiones o solo uno o dos.

75. Si la sala conjunta tuviera un número impar de magistrados, no podrían darse situaciones de bloqueo al resolver un asunto. Sin embargo, partiendo de la base de que la sala conjunta estaría compuesta por el mismo número de magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT, sería necesario otro magistrado más para que el número fuera impar. Las opciones para nombrar a un magistrado adicional serían dos:

a) Un magistrado que procedería del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas o del Tribunal Administrativo de la OIT, con un acuerdo que permitiera la alternancia o el sorteo. Sin embargo, podría entenderse que el hecho de que hubiera una mayoría de magistrados procedentes de un solo tribunal iría en menoscabo de la naturaleza conjunta de la sala;

b) Un magistrado externo que sería extraído de una lista de magistrados propuesta conjuntamente por el Secretario General y el Director General de la OIT y aprobada por la Asamblea General y la Conferencia Internacional del Trabajo. Además de la calificación profesional de magistrado, se requeriría experiencia en derecho administrativo internacional para ser incluido en la lista. Sin embargo, este enfoque conlleva la posibilidad de otorgar una autoridad decisiva a un magistrado externo a los tribunales que puede tener menos experiencia que los del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT, o ninguna en absoluto, en la resolución de asuntos relacionados con las prestaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

76. Si la sala conjunta tuviera un número par de magistrados, podrían darse situaciones de bloqueo. Hay cuatro enfoques posibles para abordar esta cuestión:

a) Dar al magistrado que ejerce la presidencia o a su equivalente un voto de calidad. Dejando de lado la cuestión de cómo se designaría al magistrado encargado de presidir la sala conjunta, este enfoque plantea cuestiones similares a las asociadas con la modalidad del magistrado adicional que se ha comentado anteriormente;

b) La adopción de decisiones en la sala conjunta se llevaría a cabo por consenso o, a falta de este, por mayoría, sin que se contemple ninguna otra norma sobre adopción de decisiones en caso de bloqueo;

c) En caso de bloqueo, la sala conjunta se ampliaría con un magistrado adicional de cada tribunal y volvería a examinar el asunto[31]. Como alternativa, el número de miembros de la sala conjunta se vería incrementado con dos magistrados externos, cada uno de ellos seleccionado por los tribunales a partir de una lista de magistrados propuesta conjuntamente por el Secretario General y el Director General de la OIT y aprobada por la Asamblea General y la Conferencia Internacional del Trabajo;

d) En caso de bloqueo, la cuestión se remitiría a los presidentes del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT, que tendrían la autoridad última para tomar decisiones.

[31] En el sistema jurídico francés, el “Tribunal des conflits” resuelve los conflictos derivados del dualismo propio del sistema judicial francés (que comprende tribunales judiciales y administrativos). Para garantizar la paridad, el tribunal está compuesto por un número par de miembros del Tribunal de Casación y el Consejo de Estado. Los posibles bloqueos se resuelven mediante una segunda deliberación del mismo tribunal y, si es necesario, una ampliación del número de miembros. Para más información, véase www.tribunal-conflits.fr.

Cuestiones de procedimiento

77. Al recibir una solicitud de decisión interpretativa o una remisión para que se dicte una decisión preliminar o de apelación, los Presidentes del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT designarían con la mayor celeridad posible a los magistrados de sus respectivos tribunales para formar parte de la sala conjunta.

78. Al examinar una solicitud de decisión interpretativa o una remisión para que se dicte una decisión preliminar o de apelación, la sala conjunta estaría facultada para interpretar libremente la cuestión o cuestiones jurídicas sometidas a su consideración según lo estime necesario.

79. La sala conjunta se esforzaría por dictar una decisión con la mayor celeridad posible, normalmente en un plazo de tres meses a partir de la notificación de la solicitud o la remisión.

80. La decisión de la sala conjunta se pondría a disposición de las personas y entidades pertinentes. La decisión también se adjuntaría a la posterior sentencia del tribunal en cuestión (según corresponda).

Establecimiento y costos

81. La creación de la sala conjunta requeriría modificaciones paralelas de los estatutos y reglamentos de los Tribunales de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT. Los estatutos del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas pueden ser modificados por la Asamblea General[32]. Los reglamentos respectivos pueden ser modificados por los Tribunales, previa aprobación de la Asamblea[33]. El Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT puede ser modificado por la Conferencia Internacional del Trabajo, previa consulta al Tribunal[34]. En la práctica, las organizaciones que han reconocido la jurisdicción del Tribunal son consultadas en cualquier proceso de enmienda. El Reglamento del Tribunal Administrativo de la OIT puede ser modificado por el propio Tribunal[35].

82. Dado que la sala conjunta está llamada a examinar cuestiones jurídicas que de otro modo serían objeto de litigios separados ante los Tribunales de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT, no se espera que la carga de trabajo y los costos adicionales sean significativos. Los principales cambios en el marco jurídico existente que se derivan de la propuesta de sala conjunta serían los siguientes:

a) Las cuestiones jurídicas pertinentes serían sustanciadas por una única sala compuesta conjuntamente por magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT, en lugar de por secciones separadas de esos tribunales;

b) Dependiendo del tipo de decisiones que la sala conjunta estuviera facultada para emitir, posiblemente recibiría alegaciones de un mayor número de partes interesadas al margen de las partes en el asunto;

---

[32] Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 13; y Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 12. El Estatuto y el Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo del UNRWA forman parte del Estatuto del Personal del UNRWA y pueden ser modificados por el Comisionado General de acuerdo con el Secretario General (Estatuto del Personal del UNRWA, cláusulas 11.4 y 11.5).

[33] Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 7 1); y Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 6.

[34] Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. XI.

[35] Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. X 2).

c) Además de la sentencia que se dictara una vez que el tribunal correspondiente hubiera finalizado el examen de la demanda, podría haber decisiones adicionales por parte de la sala conjunta.

83. Dado que la sala conjunta examinaría cuestiones de derecho, cabría esperar que las deliberaciones se realizaran normalmente sobre la base de alegaciones escritas, sin audiencias orales. En principio, las deliberaciones se llevarían a cabo en formato virtual, y toda la correspondencia pertinente sería electrónica.

84. Las secretarías del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT podrían prestar apoyo conjuntamente a los miembros de la sala conjunta. Una vez dictada la decisión de la sala conjunta, las secretarías de los tribunales elaborarían una declaración de costos detallada basada en los honorarios abonados a los magistrados[36] y los costos de traducción de las decisiones. Dado que las decisiones de la sala conjunta beneficiarían al sistema en su conjunto, podría decidirse que los costos finales se repartieran entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas con arreglo a una metodología acordada.

85. Las disposiciones precisas dependerían de la configuración acordada de la sala conjunta y podrían depurarse tras consultar con las partes interesadas pertinentes, incluida la Oficina de Administración de Justicia, que presta apoyo sustantivo, técnico y administrativo al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas a través de sus Secretarías[37], y a través de la Secretaría del Tribunal Administrativo de la OIT.

3. Tipos de decisiones

Decisión interpretativa

86. El objetivo de una decisión interpretativa es identificar y resolver cualquier cuestión jurídica de forma preventiva antes de que se finalice o aplique una recomendación o decisión de la CAPI, con la consiguiente disminución del riesgo de litigios. Se puede solicitar a la sala conjunta que emita una decisión interpretativa sobre una cuestión jurídica relacionada con una recomendación o decisión de la CAPI o cuando dicha decisión redunde en beneficio de la coherencia del régimen común de las Naciones Unidas. El proceso para la emisión de decisiones interpretativas se diseñaría para evitar retrasos indebidos en la finalización y aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI.

87. La CAPI, el Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas podrían solicitar decisiones interpretativas[38]. También se les notificaría cuando se solicitara una decisión interpretativa y se les daría la oportunidad de presentar alegaciones a la sala conjunta[39].

---

[36] Véase A/75/690, párrs. 23 y 24, sobre los costos asociados al Tribunal Administrativo de la OIT. Véanse las resoluciones 63/253, párr. 30 (con referencia a A/63/314, párr. 83), y 72/256, párr. 33, en lo que respecta a los honorarios percibidos por los magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

[37] La organización y el mandato de la Oficina de Administración de Justicia figuran en el documento ST/SGB/2010/3.

[38] La finalidad de la decisión interpretativa es ayudar a la CAPI a ultimar una recomendación o decisión o al Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, que tal vez deseen resolver cuestiones jurídicas antes de aplicar una recomendación o decisión de la CAPI. Estas razones no justificarían que se otorgara a los órganos de representación del personal un papel en la solicitud de una decisión interpretativa.

[39] A invitación de la sala conjunta, los representantes del personal también tendrían la oportunidad de presentar sus alegaciones.

88. Existen diferentes opciones en cuanto a la fuerza jurídica de una decisión interpretativa de la sala conjunta, es decir, hasta qué punto la decisión tendría que ser seguida por los tribunales en cualquier asunto posterior, por la CAPI y por el Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas:

a) Con respecto a los tribunales, caracterizar las decisiones interpretativas de la sala conjunta como meramente consultivas dejaría demasiada discreción a los tribunales para apartarse de esas resoluciones y podría dar lugar a la adopción de decisiones conflictivas, frustrando el propósito de la sala conjunta. En lugar de hacer que la decisión de la sala conjunta sea vinculante para los tribunales (lo que podría percibirse como una limitación indebida de la discreción judicial de los tribunales), se les podría exigir que "presten la debida atención a dicha decisión con el fin de garantizar la uniformidad de las sentencias relativas al régimen común de las Naciones Unidas". Por lo tanto, sería de esperar que los tribunales ofrecieran una justificación motivada en caso de que se desviaran de la decisión;

b) En lo que respecta a la CAPI, dar fuerza vinculante a una decisión interpretativa permitiría a la sala conjunta actuar de forma preventiva, resolviendo las cuestiones en su origen y evitando litigios innecesarios. Sin embargo, teniendo en cuenta la competencia y autoridad limitadas de los tribunales y el estatuto particular de la Comisión como órgano subsidiario de la Asamblea General, otorgar fuerza vinculante a las decisiones interpretativas de la sala conjunta podría socavar el principio de que los magistrados de los tribunales no pueden ordenar a la Comisión que tome medidas;

c) Con respecto al Secretario General y los jefes ejecutivos, se aplican las mismas consideraciones, es decir, habría que estudiar si se otorga carácter vinculante a las decisiones interpretativas de la sala conjunta o si se permite un enfoque más flexible.

Decisión preliminar

89. El objetivo de una decisión preliminar es permitir que un tribunal solicite la opinión de la sala conjunta sobre una cuestión jurídica que es pertinente para el examen que el tribunal realiza de una demanda por la que se impugna la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI.

90. Si se presentara una demanda de este tipo ante un tribunal, el Presidente de dicho tribunal estaría facultado para considerar si la decisión preliminar de la sala conjunta sobre una cuestión jurídica relacionada con la recomendación o decisión de la CAPI redundaría en beneficio de la coherencia en todo el régimen común de las Naciones Unidas. En tal caso, el Presidente del tribunal podría decidir remitir la cuestión jurídica a la sala conjunta, con independencia de que el Presidente de otro tribunal que examine la misma cuestión jurídica haya decidido lo contrario, o los Presidentes de ambos tribunales podrían hacer una remisión conjunta a la sala conjunta. A la hora de pronunciarse sobre la remisión a la sala conjunta, los Presidentes podrían tener en cuenta una petición en ese sentido formulada por cualquiera de las partes en sus escritos al tribunal. Los Presidentes podrían realizar consultas sobre el fondo de una remisión o remisión conjunta o sobre la cuestión jurídica sometida a la sala conjunta.

91. En espera del resultado de la decisión de la sala conjunta, se suspenderían los procedimientos en el tribunal que hubiera remitido la cuestión jurídica a la sala conjunta y en otros tribunales que estuvieran examinando la misma cuestión jurídica.

92. Cuando se remitiera un asunto a la sala conjunta para que dictara una decisión preliminar, se informaría a las siguientes personas y entidades y se les daría la oportunidad de presentar alegaciones a la sala conjunta: las partes (el funcionario o

funcionarios que hubieran presentado la demanda y la organización demandada), la CAPI, el Secretario General y los jefes ejecutivos de otras organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, y los órganos representativos del personal de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

93. En cuanto a la fuerza jurídica de la decisión preliminar de la sala conjunta frente a los tribunales, se podrían considerar las mismas opciones expuestas anteriormente: dotar a la decisión de carácter vinculante, calificarla de consultiva, o exigir a los tribunales que la tengan debidamente en cuenta, requiriéndoles una justificación motivada en caso de que se aparten de la decisión.

Decisión de apelación

94. El objetivo de una decisión de apelación es resolver las divergencias en los casos en que el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT lleguen a conclusiones contradictorias sobre una cuestión jurídica pertinente para una recomendación o decisión de la CAPI. En tal caso, el tribunal que emita la sentencia posterior solicitará automáticamente a la sala conjunta que dicte una decisión de apelación sobre la cuestión jurídica.

95. Cuando se remita un asunto a la sala conjunta para que dicte una decisión de apelación, se informará a las siguientes personas y entidades y se les dará la oportunidad de presentar alegaciones a la sala conjunta: las partes (el funcionario o funcionarios que presenten una demanda y la organización demandada), la CAPI, el Secretario General y los jefes ejecutivos de otras organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, y los órganos representativos del personal de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

96. Existen diferentes opciones sobre la fuerza jurídica que cabría atribuir a las decisiones de apelación dictadas por la sala conjunta. Se podría considerar la posibilidad de que la decisión de apelación se transmitiera a los dos tribunales que dictaron las sentencias divergentes para que reconsideraran sus fallos. En este caso, la decisión de la sala conjunta debería ser vinculante para los tribunales. También cabría la posibilidad de que la sala conjunta estuviera autorizada no solo para pronunciarse sobre la cuestión jurídica, sino también para ordenar las reparaciones adecuadas consistentes en la anulación de la decisión administrativa impugnada y la concesión de una indemnización. Esto evitaría nuevos procedimientos ante los tribunales, aunque podría transformar efectivamente la sala conjunta en un tribunal autónomo diferenciado.

4. Opiniones de las partes interesadas

97. Hubo amplias diferencias de opinión entre las partes interesadas sobre la idea de la sala conjunta. Algunas partes interesadas se opusieron a este concepto, por considerar que el esfuerzo requerido para establecer la sala conjunta sería desproporcionado en relación con la necesidad real de dicho órgano. La mayoría apoyó la idea en principio, a condición de que se precisara el alcance de las competencias de la sala conjunta (incluidos los tipos de decisiones y su fuerza jurídica), las cuestiones de procedimiento y los costos, al tiempo que se subrayó la necesidad de consultar adecuadamente a los órganos ejecutivos de las organizaciones una vez que se hubiera perfilado suficientemente el concepto de la sala conjunta.

98. Algunas partes interesadas afirmaron que la sala conjunta vulneraría la independencia y la autonomía de los tribunales. Sin embargo, la sala conjunta, tal como se propone, no sería un órgano externo, sino que formaría parte de las estructuras de los tribunales existentes y estaría integrada por magistrados de ambos

tribunales. Por lo tanto, sus decisiones no supondrían una injerencia en la autoridad de los tribunales.

99. En cuanto a los elementos comunes de la sala conjunta, no parece haber una preferencia clara por un número par o impar de magistrados. Hubo diferentes opiniones sobre el modo en que, a falta de unanimidad o de una mayoría en una sala de composición paritaria, se podría resolver una situación de bloqueo.

100. Algunas partes interesadas consideraron que los tribunales deberían estar facultados para examinar directamente las recomendaciones o decisiones pertinentes de la CAPI, y no solo su aplicación, pese a la condición de la Comisión de órgano subsidiario de la Asamblea General. Sin embargo, esta distinción es importante y debe mantenerse porque reconoce la condición de los Tribunales de las Naciones Unidas y del Tribunal Administrativo de la OIT como tribunales administrativos de jurisdicción limitada. En virtud de sus estatutos, los tribunales examinan las impugnaciones de los funcionarios que alegan el incumplimiento por parte de una organización de las condiciones de su nombramiento. Por lo tanto, los litigios se centran en la legalidad de la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI y no en la propia recomendación o decisión.

101. Varias partes interesadas plantearon su preocupación por los gastos de la sala conjunta y el reparto de los costos entre las organizaciones. Algunas partes interesadas consideraron que la entidad remitente debería asumir los costos de las decisiones interpretativas, mientras que los costos de las decisiones preliminares y de apelación deberían correr por cuenta de las organizaciones demandadas. También se sugirió que la CAPI (o las Naciones Unidas indirectamente) pagara una parte de los costos de la sala conjunta. Sin embargo, no es de esperar que la sala conjunta, que funcionaría como parte del marco institucional existente, incurriera en costos significativos. Teniendo en cuenta la experiencia pasada en cuanto a la impugnación de recomendaciones y decisiones de la CAPI, no es probable que se recurra con frecuencia a la sala conjunta. La mayoría de los gastos administrativos podrían ser absorbidos por el sistema actual, y cualquier gasto adicional (por ejemplo, los honorarios de los magistrados) no sería sustancial. Cabría esperar que la sala utilizara la tecnología adecuada, incluidos los medios de trabajo a distancia. Además, las decisiones de la sala conjunta podrían agilizar los litigios existentes o evitar otros nuevos ante los tribunales, con lo que se podrían ahorrar recursos. Dadas las diferentes posibilidades en cuanto al alcance de la jurisdicción de la sala conjunta y su composición, es difícil proporcionar estimaciones precisas de los costos en este momento. Si la propuesta se estudiara más a fondo, centrándose en alguna opción u opciones específicas, la cuestión se examinaría en consulta con las partes interesadas pertinentes, incluida la Oficina de Administración de Justicia y la Secretaría del Tribunal Administrativo de la OIT.

102. En cuanto a la competencia de la sala conjunta, la mayoría de las partes interesadas indicaron su preferencia por limitar la jurisdicción de la sala conjunta a uno o dos tipos de decisiones.

103. Varias partes interesadas se mostraron provisionalmente a favor de que la sala conjunta emita decisiones interpretativas para abordar posibles cuestiones jurídicas relativas a la aplicación de las recomendaciones o decisiones de la CAPI de forma preventiva. Algunos plantearon la preocupación de que la propuesta pudiera retrasar los procesos de adopción de decisiones en la Comisión o dar a los tribunales una función consultiva o de elaboración de políticas. Otras partes interesadas afirmaron que, para que la propuesta sea efectiva, las decisiones interpretativas deben ser vinculantes para la Comisión. Algunas partes interesadas plantearon su preocupación por la igualdad de armas procesales e indicaron que, si se concedía a la Comisión el derecho a solicitar una decisión interpretativa, los órganos representativos del

personal deberían tener el mismo derecho. Sin embargo, la decisión interpretativa aspira a ser una herramienta para que la Comisión, el Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas detecten y resuelvan cualquier problema jurídico de forma preventiva. No pretende ser un proceso contencioso.

104. Muchas partes interesadas apoyaron provisionalmente que la sala conjunta pueda emitir decisiones preliminares. Señalaron que era necesario aclarar mejor los tipos de asuntos que la sala conjunta estaría autorizada a resolver y los detalles del procedimiento judicial, incluida la determinación de cuándo y cómo la sala conjunta se pronunciaría sobre una cuestión jurídica.

105. Muchas partes interesadas expresaron grandes reparos respecto a la posibilidad de otorgar a la sala conjunta una función de apelación. Señalaron las incertidumbres jurídicas y las dificultades prácticas que conlleva esta propuesta, en particular en situaciones en las que ya se hubiera ejecutado la sentencia de un tribunal contra una organización, pero el asunto siguiera siendo objeto de litigio en el otro tribunal, o cuando la recomendación o decisión de la CAPI ya hubiera sido aplicada por la organización u organizaciones del régimen común en el momento de su examen por la sala conjunta. Algunas partes interesadas también se mostraron preocupadas por los retrasos que podría acarrear la función de apelación, ya que crearía de hecho una instancia adicional de apelación no prevista en el actual marco estatutario de los tribunales.

III. Recomendaciones

106. No es deseable que existan decisiones divergentes entre los dos sistemas de tribunales en casos relacionados con las recomendaciones y decisiones de la CAPI, lo cual, de hecho, puede socavar la cohesión y la coherencia de un régimen común único y unificado de las Naciones Unidas como piedra angular de la reglamentación y coordinación de las condiciones de servicio. Una faceta esencial de este régimen es procurar que no existan discrepancias significativas entre las condiciones de empleo ofrecidas por las distintas organizaciones participantes para evitar la competencia entre instituciones en la contratación y retención de personal y facilitar el intercambio de personal.

107. Las consecuencias de las sentencias contrapuestas del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en relación con el multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra de 2017, que han dado lugar a una quiebra *de facto* del régimen común de sueldos de las Naciones Unidas en el lugar de destino de Ginebra, han erosionado los principios de cohesión y coherencia. Desde 2017, hay notables diferencias en el sueldo neto de los funcionarios en Ginebra, dependiendo de si trabajan para una organización que está bajo la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT o de los Tribunales de las Naciones Unidas, lo que contradice directamente la razón de ser del régimen común de las Naciones Unidas.

108. A este respecto, la aplicación de la propuesta 1 para facilitar la presentación de comunicaciones de la CAPI a los tribunales por las organizaciones demandadas contribuiría a garantizar que los tribunales, al decidir sobre las demandas pertinentes en casos que implican recomendaciones o decisiones de la CAPI, estén plenamente informados y sean conscientes de cualquier observación de la Comisión. Del mismo modo, promover que la CAPI emita orientaciones tras las sentencias de los tribunales pertinentes, como se establece en la propuesta 2, contribuirá a fomentar una mayor coherencia del régimen común de las Naciones Unidas. Por lo tanto, se debería alentar a las organizaciones y a la Comisión a que adoptaran como buena práctica los mecanismos establecidos en las propuestas 1 y 2. Esto no requeriría ningún cambio

en el marco jurídico existente y no crearía nuevas obligaciones para las organizaciones o la Comisión. Muchas partes interesadas se mostraron partidarias de este enfoque práctico.

109. Con respecto a la propuesta 3 sobre la posible creación de una sala conjunta del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, las partes interesadas mantienen diferentes puntos de vista sobre si la falta de uniformidad en las sentencias de los dos sistemas de tribunales justifica cambios en la estructura jurisdiccional existente del régimen común de las Naciones Unidas, y hasta qué punto. El Secretario General considera que, aunque hasta la fecha los asuntos del ajuste por lugar de destino en Ginebra de 2017 han sido el único caso de divergencia en la jurisprudencia de los tribunales sobre cuestiones relativas a la CAPI, ilustran la naturaleza y el nivel de riesgo para la cohesión del régimen común de las Naciones Unidas en su conjunto. El Secretario General también señala que incluso un solo caso de divergencia en la jurisprudencia podría crear importantes problemas financieros, jurídicos y administrativos. Por ejemplo, los diferentes multiplicadores del ajuste por lugar de destino en Ginebra a raíz de las sentencias divergentes de los Tribunales han repercutido en todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas con sede en Ginebra o con personal en Ginebra y afectado a miles de funcionarios. Por consiguiente, tal vez sea preferible no mantener el *statu quo*.

110. La propuesta de crear una sala conjunta aborda directamente la cuestión principal que está en juego, a saber, la necesidad de evitar, en la medida de lo posible, una jurisprudencia divergente de los tribunales en asuntos de la CAPI. Según la propuesta, se preservaría la coexistencia de los dos sistemas de tribunales independientes al tiempo que se reducirían al mínimo los riesgos inherentes a dicha dualidad jurisdiccional.

111. Por lo tanto, se recomienda que se desarrolle y concrete la propuesta de sala conjunta para su examen por la Asamblea General y el Consejo de Administración de la OIT[40]. La labor posterior se llevaría a cabo en estrecha colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo y en consulta con otras partes interesadas pertinentes, como los órganos ejecutivos de las demás organizaciones afectadas. Se trataría de precisar el alcance de la competencia de la sala conjunta y su creación, así como de preparar los instrumentos jurídicos en los que se basaría la sala conjunta, incluidos los proyectos de enmienda que habría que introducir en los estatutos de los tribunales. En este contexto, el Secretario General propone que la atención se centre en facultar a la sala conjunta para que dicte decisiones interpretativas y preliminares. No se recomienda que la sala conjunta emita decisiones de apelación. Las decisiones interpretativas y preliminares parecen ser las más adecuadas para evitar casos de falta de uniformidad en la jurisprudencia de los tribunales en cuestiones relacionadas con la CAPI, con costos limitados y pocas modificaciones del marco jurídico existente. Por el contrario, las decisiones de apelación podrían no ser prácticas, crear el riesgo de retrasos e impedir la seguridad jurídica, y los cambios que habría que introducir en el marco jurídico podrían ser demasiado perturbadores para la estructura jurisdiccional de los dos sistemas de tribunales.

112. Si la Asamblea General solicitara que se llevaran a cabo nuevos trabajos preparatorios para avanzar en la propuesta 3 de cara a la posible creación de una sala conjunta del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, el Secretario General presentaría su informe con la propuesta definitiva para que la Asamblea la examinara durante su septuagésimo octavo período de sesiones. Para ello, también se solicitaría a la Asamblea que aprobara el

[40] Cabe señalar que el Consejo de Administración de la OIT tendría que recomendar a la Conferencia Internacional del Trabajo que adoptara las enmiendas necesarias al Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT (véase el párr. 81 del presente informe).

mantenimiento de los recursos de personal no recurrentes asociados que se han proporcionado en forma de personal temporario general durante 18 meses hasta junio de 2024.

113. **Se solicita a la Asamblea General que:**

a) Preste la debida atención a las propuestas que figuran en el presente informe;

b) Aliente la aplicación de las propuestas 1 (facilitar la presentación de comunicaciones de la CAPI a los tribunales) y 2 (emitir orientaciones de la CAPI tras la sentencia de un tribunal) por las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas y la Comisión;

c) Invite al Secretario General a que complete la labor sobre los aspectos jurídicos y prácticos pendientes relativos a la propuesta 3 para la posible creación de una sala conjunta, compuesta por magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, con competencia para dictar decisiones interpretativas y preliminares sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las recomendaciones o decisiones de la CAPI. La creación de esta sala estaría sujeta a la introducción de las enmiendas necesarias en los estatutos de los tribunales;

d) Apruebe que se sigan facilitando los recursos necesarios para que pueda finalizarse la propuesta.

Anexo I

Comentarios de la Comisión de Administración Pública Internacional

A continuación se recogen los comentarios de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) sobre la versión definitiva de los proyectos de propuestas relativos al examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas, remitida el 24 de junio de 2022.

Consideramos que la CAPI debería poder presentar alegaciones directamente a los tribunales y que los tribunales deberían invitarla a hacerlo en los litigios derivados de las recomendaciones o decisiones de la CAPI. La CAPI debería recibir una copia de las sentencias y decisiones que los tribunales dicten en esos litigios.

La solución ideal para evitar la falta de uniformidad entre jurisdicciones sería designar un solo tribunal para los litigios derivados de las decisiones administrativas basadas en las decisiones o recomendaciones de la CAPI, de forma análoga a la estructura jurisdiccional de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. Esto conllevaría un ajuste de los acuerdos bilaterales pertinentes en lo que respecta a la adhesión de las organizaciones a los tribunales.

La emisión de decisiones interpretativas de una sala conjunta antes de que la CAPI adopte una decisión o formule una recomendación desdibujaría la separación entre la función normativa (de la Comisión y la Asamblea General) y la función jurisdiccional (tribunales) y tal posibilidad no debería introducirse.

(*Firmado*) Larbi **Djacta**
Presidente

Anexo II

Comentarios de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo

A continuación figuran los comentarios sobre el documento elaborado por un grupo de trabajo encargado de desarrollar propuestas en respuesta a la resolución 75/245 B de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El 24 de junio de 2022, el Secretario del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recibió una copia del documento en un correo electrónico enviado por el Asesor Jurídico de la OIT, el cual nos fue remitido. El Asesor Jurídico, que es miembro del grupo de trabajo, solicitó las observaciones del Tribunal Administrativo de la OIT antes del 26 de julio de 2022. Los comentarios que se presentan se redactaron de la manera más sucinta posible porque se pidió al Tribunal Administrativo de la OIT que no se extendiera demasiado, motivo por el cual algunos de nuestros razonamientos son un tanto escuetos.

La forma más conveniente de plantear los puntos de vista del Tribunal Administrativo de la OIT en respuesta al correo electrónico del Asesor Jurídico, teniendo en cuenta el plazo que ha establecido, es que nosotros, el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal Administrativo de la OIT, respondamos personalmente. Sin embargo, todos los demás magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT respaldan las opiniones expresadas en esta carta, las cuales son coherentes con el consenso que alcanzaron los magistrados del Tribunal en una reunión por videoconferencia celebrada el 22 de marzo de 2022 y en una sesión plenaria que tuvo lugar el 11 de mayo de 2022 al examinar una versión anterior del documento que no era esencialmente diferente de la actual. Sus opiniones se transmitieron al Director General de la OIT en una carta de fecha 11 de abril de 2022. En relación con la sugerencia de establecer una sala conjunta, dicha carta recogía en su mayor parte el análisis que se expone a continuación y concluía con la petición de que no se siguiera adelante con la propuesta.

En primer lugar, recordemos algunos antecedentes. Como institución, el Tribunal Administrativo de la OIT (aunque con otro nombre)[1] fue instaurado en 1927 por la Sociedad de las Naciones. Se trata de un "órgano judicial independiente"[2] integrado en la actualidad por siete magistrados de siete países[3] que son o han sido jueces de alto nivel y cuentan con una dilatada experiencia en sus sistemas jurídicos nacionales. Desde 1927 este ha sido el sistema de composición de este tribunal. Hoy en día, los magistrados proceden de sistemas de derecho continental o del *common law*. La función de los magistrados es decidir sobre las reclamaciones particulares (presentadas mediante demandas) de los funcionarios públicos internacionales, aunque a veces se presentan como reclamaciones colectivas.

Es fundamental que los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT apliquen lo que puede describirse como el método judicial, un rasgo distintivo de los órganos que imparten justicia en todo el mundo. Sus elementos esenciales se indican a continuación. En primer lugar, y fundamentalmente, un magistrado actúa con imparcialidad, sin temor ni favoritismo, y sin dejarse influir por consideraciones ajenas a la cuestión que plantean las partes. El método judicial consiste en determinar cuáles son los hechos y, en caso de que estos se impugnen, en establecer constataciones de hecho. Es necesario establecer

---

[1] Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones.

[2] Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1 de febrero de 2012 relativa a la sentencia núm. 2867 dictada por el Tribunal Administrativo de la OIT con motivo de la demanda presentada contra el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, párr. 38.

[3] Art. III, párr. 1, del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT. En la actualidad, los siete magistrados son los siguientes: Sr. Michael F. Moore (Australia), Sr. Patrick Frydman (Francia), Sir Hugh A. Rawlins (Saint Kitts y Nevis), Sr. Jacques Jaumotte (Bélgica), Sr. Clément Gascon (Canadá), Sra. Rosanna De Nictolis (Italia) y Sra. Hongyu Shen (China).

cuál es el derecho aplicable y aplicarlo a los hechos. En relación con el Tribunal Administrativo de la OIT, en el que los magistrados normalmente se reúnen en salas de tres miembros, el derecho aplicable emana, en casi todos los casos, de una o más de las siguientes fuentes: en primer lugar, las condiciones del nombramiento del funcionario público internacional que presenta la reclamación, lo que abarca cualquier contrato de trabajo, en segundo lugar, los documentos jurídicos normativos aplicables al empleo de ese funcionario público internacional[4] y, en tercer lugar, los principios generales del derecho que dimanan de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT establecida a lo largo de muchas décadas. El derecho aplicable puede encontrarse también en el Estatuto por el que se establece el Tribunal Administrativo de la OIT[5]. Es importante que las partes decidan cómo quieren que se trate su asunto y qué cuestiones pretenden que se determinen por medio de una decisión judicial (así como los argumentos que desean presentar en su apoyo) de modo que la reclamación se resuelva de manera definitiva y vinculante. En algunas ocasiones, el Tribunal Administrativo de la OIT plantea cuestiones *ex officio*, pero casi siempre se trata de cuestiones de competencia o de admisibilidad.

En el seno del Tribunal Administrativo de la OIT, los magistrados se guían por la doctrina del *stare decisis*[6]. Las conclusiones jurídicas de un asunto resuelto por el Tribunal Administrativo de la OIT suelen aplicarse y seguirse en asuntos posteriores.

A continuación pasamos a abordar las tres propuestas que figuran en el documento del grupo de trabajo. Haremos referencia a los denominados litigios sobre los sueldos de Ginebra[7], porque tenemos conocimiento de que las diversas sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT, cuando se examinan en relación con algunas sentencias del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (TANU)[8] sobre el mismo tema general y las diferentes conclusiones alcanzadas por ambos Tribunales, han llevado, a nivel central, a emprender la investigación que se solicita en la resolución 75/245 B.

Propuesta 1: presentación de comunicaciones de la CAPI al Tribunal durante los litigios

El Reglamento del Tribunal Administrativo de la OIT ya contiene una disposición que le permite recabar las alegaciones de cualquier tercero en los asuntos que se le presenten. Sin embargo, solicitar o no dichas alegaciones es una facultad discrecional del Tribunal, y esta situación no debería modificarse.

El Tribunal Administrativo de la OIT apoya la idea de que las opiniones de la CAPI se den a conocer al Tribunal, pero a través de las alegaciones de la organización demandada. En las demandas en que se impugnan indirectamente las decisiones adoptadas en el régimen común de las Naciones Unidas sobre la base de las deliberaciones de la CAPI, la organización demandada suele defender la decisión tomada por la CAPI o la Asamblea General de las Naciones Unidas que se aplicó internamente. La posición de la CAPI puede constituir una parte importante de la defensa de la decisión impugnada ante el Tribunal Administrativo de la OIT. La experiencia indica que la organización demandada se pone en contacto con la CAPI y le solicita su opinión, que se presenta como parte de los argumentos de la organización en el asunto de que se trate.

---

[4] Los documentos jurídicos normativos pueden ser el Estatuto del Personal, pero también una colección de normas internas, instrucciones, boletines, memorandos o circulares, por citar algunos.

[5] Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT.

[6] Véase la sentencia 3450, considerando 8.

[7] Sentencia 4134 relativa a la OIT; sentencia 4135 relativa a la Organización Mundial de la Salud; sentencia 4136 relativa a la Organización Internacional para las Migraciones; sentencia 4137 relativa a la Unión Internacional de Telecomunicaciones; y sentencia 4138 relativa a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

[8] Y dos sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas.

Esto fue lo que ocurrió en los litigios sobre los sueldos de Ginebra, en que participaron cinco organizaciones (la OIT, la Organización Mundial de la Salud, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). Solicitaron la opinión de la CAPI sobre la cuestión de sus atribuciones. La CAPI emitió un dictamen por escrito mediante una carta de fecha 23 de noviembre de 2018, y dicho documento fue aportado como prueba por las organizaciones interesadas. El Tribunal Administrativo de la OIT tuvo debidamente en cuenta esa prueba y, aunque llegó a una conclusión diferente en lo que respecta a las atribuciones de la CAPI, ciertamente no se desoyó el razonamiento de ese órgano.

Propuesta 2: emisión de orientaciones de la CAPI tras las sentencias del Tribunal

Las organizaciones que reconocen la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT[9] están obligadas a respetar y aplicar las sentencias del Tribunal, y parece que la mejor manera de que el régimen común de las Naciones Unidas tenga en cuenta esas sentencias es siguiendo las orientaciones de la CAPI. Aunque el Tribunal Administrativo de la OIT no considera que tenga ninguna función que desempeñar en este proceso, está de acuerdo con la propuesta.

Propuesta 3: sala conjunta

Los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT consideran que esta propuesta carece de todo fundamento sustantivo y no la respaldan. Para empezar, cabe señalar que el debate que se recoge en el documento del grupo de trabajo sobre la estructura organizativa de la sala conjunta propuesta (en que se centra gran parte del documento) parte del supuesto de que los magistrados en activo del Tribunal Administrativo de la OIT (que han sido nombrados recientemente para mandatos de cinco o siete años) formarían parte, en tal capacidad, de una sala conjunta y participarían en ella o facilitarían su funcionamiento de alguna manera. Sin embargo, esto supondría un cambio importante de la función de los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT, que desconocían en el momento de aceptar su nombramiento, lo cual es improcedente y de dudosa legalidad.

Hay un problema subyacente fundamental en lo que respecta a las deliberaciones de la sala conjunta que se propone. Se trata de cuál sería el derecho aplicable en relación con cualquiera de las funciones propuestas (dictar una decisión interpretativa, una decisión preliminar y/o una decisión de apelación). Las diferencias entre los estatutos del TANU y el Tribunal Administrativo de la OIT son bien conocidas y se pusieron de relieve en el párrafo 70 de la sentencia del TANU núm. 2021-UNAT-1107, la principal sentencia de este último órgano judicial (acordada por todos sus magistrados en ejercicio sobre la cuestión de los sueldos de Ginebra.

En ese párrafo de su sentencia, el TANU observó lo siguiente:

- El TANU era consciente de que su decisión contradecía aparentemente la del Tribunal Administrativo de la OIT sobre las mismas cuestiones
- Las estructuras fundamentales con las que funciona cada órgano judicial de las Naciones Unidas y de la OIT difieren considerablemente
- El TANU está vinculado por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas
- El Tribunal Administrativo de la OIT no está vinculado por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas

[9] Del total de 59 organizaciones que actualmente reconocen la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT, 13 figuran en el sitio web de la CAPI como miembros del régimen común.

- Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, junto con el Estatuto por el que se establece el TANU[10], limitan el alcance del examen judicial en los asuntos que eran objeto de consideración, es decir, los relativos a los sueldos de Ginebra
- Citando al TANU: “El Tribunal Administrativo de la OIT no se ve constreñido por estas importantes características jurisdiccionales”
- Se trata de una situación que tal vez sea de lo más indeseable

Las diferencias de jurisprudencia derivadas de las discrepancias en los marcos normativos no pueden resolverlas los magistrados de una sala conjunta. Resulta extremadamente improbable que, en este contexto, los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y el TANU puedan aplicar la misma normativa para determinar las cuestiones que se hayan sometido a la consideración de la sala conjunta.

Además, en su propia capacidad, los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT se verían inclinados, si no compelidos, a aplicar los principios que dimanan de la jurisprudencia de ese Tribunal como harían en los asuntos concretos sometidos a la consideración del Tribunal en el ejercicio ordinario de sus funciones. Estos principios pueden no coincidir con los principios que emanan de la jurisprudencia del TANU. Una importante divergencia de principios entre la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT y la del TANU se refiere a qué constituye un “derecho adquirido”[11], concepto

---

[10] Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas aprobado por la Asamblea General en su resolución 63/253 el 24 de diciembre de 2008, modificado por la resolución 66/237 aprobada el 24 de diciembre de 2011, la resolución 69/203 aprobada el 18 de diciembre de 2014, la resolución 70/112 aprobada el 14 de diciembre de 2015 y la resolución 71/266 aprobada el 23 de diciembre de 2016.

[11] La sentencia 4465 del Tribunal Administrativo de la OIT ha recordado recientemente el origen y el contenido de este concepto:

“En la sentencia 4381, el Tribunal analizó los derechos adquiridos. El Tribunal observó que el concepto de violación de los derechos adquiridos tiene su génesis en la primera decisión dictada el 15 de enero de 1929 por este Tribunal, entonces denominado Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones. En esa decisión (en el asunto *di Palma Castiglione c. Oficina Internacional del Trabajo*), el Tribunal señaló lo siguiente: “La Administración es libre de establecer para su personal los reglamentos que considere oportunos, siempre que no infrinjan en modo alguno los derechos adquiridos de ningún funcionario”. En los decenios transcurridos desde entonces, la base del reconocimiento y la protección de los derechos adquiridos ha evolucionado y, en particular, se han desarrollado principios para delimitar lo que son y lo que no son tales derechos”.

En la sentencia 4381, el Tribunal citó los principios jurídicos aplicables que se resumían en la sentencia 4195, considerando 7:

“De acuerdo con la jurisprudencia, ‘[e]n la sentencia 61 [...] el Tribunal sostuvo que la modificación de una norma en perjuicio de un funcionario y sin su consentimiento equivale a la violación de un derecho adquirido cuando se desvirtúa la estructura del contrato de nombramiento o se menoscaba alguna de las condiciones fundamentales del nombramiento que determinaron que este fuera aceptado por el funcionario’ (véase la sentencia 832, apartado 13). La sentencia 832, en su apartado 14 (citado en parte, más adelante), plantea una prueba de tres partes para determinar si la condición modificada es fundamental y esencial. La prueba es la siguiente: 1) ¿Cuál es la naturaleza de la condición modificada? ‘Puede constar en el contrato, en el Estatuto, en el Reglamento del Personal o en una decisión, y si bien el contrato o una decisión pueden dar lugar a derechos adquiridos, no ocurre necesariamente lo mismo con los reglamentos y los estatutos’. 2) ¿Cuál es el motivo del cambio? ‘Es fundamental el hecho de que las condiciones del nombramiento tienen que adaptarse a menudo a las circunstancias, y no estaremos normalmente ante un derecho adquirido cuando una regla o una cláusula dependa de variables como el índice del costo de la vida o el valor de la moneda. Tampoco se puede pasar por alto la situación financiera del organismo que aplica las condiciones del nombramiento’. 3) ¿Cuál es la consecuencia de admitir o rechazar un derecho adquirido y qué efecto tiene sobre la remuneración y las prestaciones del personal, y cuál es la situación de quienes alegan tener un derecho adquirido en relación con los demás?” Asimismo, como observó el Tribunal en la

que es esencial para la elaboración y aplicación de las decisiones o recomendaciones de la CAPI[12].

Según el grupo de trabajo, una sala conjunta podría dictar uno o más de los tres tipos de decisiones que se indican a continuación (o todas ellas). Las comentamos brevemente una por una.

1. Decisión interpretativa:

a) Tal como se propone, los elementos clave son que la decisión puede solicitarla la CAPI, el Secretario General de las Naciones Unidas o un jefe ejecutivo de una organización (todos ellos pueden presentar alegaciones aunque no sean el demandante) para, al parecer, obtener una decisión preventiva no vinculante (respecto de los tribunales) antes de que se "finalice o aplique" (expresión utilizada por el grupo de trabajo) una recomendación o decisión. Esa decisión ha de ser algo más que una opinión consultiva, y los magistrados de ese tribunal que conozcan de un asunto en el que se impugne la legalidad de la recomendación (y presumiblemente sus consecuencias) o de la decisión deberán "ofrecer una justificación razonada en caso de apartarse de ella" (en palabras del grupo de trabajo);

b) El grupo de trabajo no adopta una posición inequívoca en cuanto a los efectos jurídicos de una decisión interpretativa respecto de los magistrados de un tribunal, incluido el Tribunal Administrativo de la OIT. Parece estar a favor de que los magistrados puedan apartarse de dicha decisión. Esta cuestión se analiza someramente. El grupo de trabajo advierte de la posibilidad de que la decisión sea vinculante. Eso no es posible porque subvertiría la independencia judicial de los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT. En virtud de su nombramiento, los magistrados tienen la misión de determinar el derecho aplicable y aplicarlo. Su cometido, tal como se ha concebido siempre, no consiste en hacerlo remitiéndose, de forma vinculante, a las conclusiones de personas ajenas al tribunal, aunque se trate de magistrados, por muy distinguidos que sean, de otro tribunal;

c) Además, es importante destacar que si una decisión interpretativa fuera vinculante en un procedimiento posterior incoado mediante una demanda presentada ante el Tribunal Administrativo de la OIT por un funcionario público internacional, dicho funcionario se vería privado de la posibilidad de plantear, como parte de su asunto, la cuestión de si la decisión o recomendación de la CAPI era ilegal en el caso de que la decisión o recomendación fuera fundamental para la propia decisión impugnada en ese procedimiento;

---

sentencia 4028, considerando 13, los funcionarios públicos internacionales no tienen derecho a que se les apliquen, a lo largo de su carrera y de su jubilación, todas las condiciones de empleo o de jubilación previstas en las disposiciones del Estatuto y el Reglamento del Personal que estuvieran en vigor en el momento de su contratación. La mayoría de estas condiciones se puede modificar, aunque, dependiendo de la naturaleza e importancia de la disposición de que se trate, el personal puede tener un derecho adquirido a que se siga aplicando".

El TANU, en su sentencia 2018-UNAT-840, *Lloret Alcañiz y otros c. Secretario General de las Naciones Unidas*, analizó la cuestión de los derechos adquiridos, a partir del párr. 83. En el párr. 90 concluyó lo siguiente:

"Un derecho 'adquirido' debe interpretarse efectivamente como un derecho conferido; y los empleados solo adquieren un derecho conferido a percibir su salario por los servicios ya prestados. Las promesas de pago de prestaciones futuras, incluidos los sueldos futuros, pueden constituir promesas contractuales, pero no son derechos adquiridos hasta que se haya cumplido u obtenido la contrapartida de la promesa. Además, el hecho de que se hayan concedido aumentos de sueldo en el pasado no crea un derecho adquirido a futuros aumentos ni supone ningún obstáculo jurídico para una reducción del sueldo".

[12] Según el art. 26 del Estatuto de la CAPI, "la Comisión adoptará sus decisiones y formulará sus recomendaciones, y los jefes ejecutivos las aplicarán, sin perjuicio de los derechos adquiridos del personal conforme a los estatutos del personal de las organizaciones interesadas".

d) La primera dificultad específica de este concepto de decisión interpretativa es que los procedimientos de este tipo tendrían lugar en un vacío fáctico comparativo. En el caso de que, por ejemplo, una recomendación o decisión pudiera violar los derechos adquiridos (véase la nota 11 que figura más arriba), sería necesario tener en cuenta las circunstancias particulares de los funcionarios públicos internacionales;

e) En segundo lugar, cabría esperar que muchas, si no la mayoría, de esas solicitudes fueran presentadas por la CAPI. Es probable que nadie se opusiera a ellas. Dada la falta de oposición, existe el riesgo real de que la sala conjunta no tenga a su alcance todos los argumentos razonablemente disponibles sobre la legalidad de la recomendación o decisión propuesta;

f) En tercer lugar, si los magistrados de un tribunal pueden apartarse de la decisión (una concesión que el grupo de trabajo introdujo correctamente, en particular por las razones que se indican), al hacerlo, la "justificación razonada" sería que la decisión o recomendación era ilegal y ese sería el motivo para apartarse de ella, motivo que posteriormente se explicaría e incluiría la conclusión de que la decisión interpretativa era errónea (en esencia por las mismas razones). Esto no sería muy distinto del cometido que los jueces asumen al motivar cualquier conclusión significativa en una sentencia en el ejercicio ordinario de sus funciones. En tales situaciones, no cabría justificar los costos y los inconvenientes administrativos, por no hablar del despliegue de recursos judiciales, ocasionados para obtener la decisión interpretativa;

g) Por supuesto, si la decisión interpretativa es correcta y los magistrados del tribunal que conoce de un asunto particular la aceptan como tal, entonces los fundamentos de esta aceptación podrían sustentar igualmente una conclusión de legalidad en el propio asunto de que se trate (en ausencia de una decisión interpretativa) y más aún si el tribunal se apoyó en las opiniones de la CAPI como se señala en relación con la propuesta 1. El concepto de *stare decisis* probablemente haría que los magistrados del tribunal adoptaran y aplicaran la conclusión de ese asunto particular en otros casos posteriores. La solicitud y la emisión de una decisión interpretativa serían de hecho redundantes.

2. Decisión preliminar:

a) En relación con esta cuestión es innecesario resumir lo que dice el grupo de trabajo. Basta con señalar que el proceso depende de la decisión discrecional de la Presidencia de cualquiera de los dos tribunales de remitir, previa solicitud, una cuestión jurídica a la sala conjunta. No se indica quién puede presentar la solicitud. Sería problemático si fuera alguien ajeno al litigio, es decir, alguien que no fuera parte en él. Además, en el documento no se establece en qué momento del procedimiento puede ejercerse esta facultad discrecional. Si es antes de establecerse las constataciones de hecho, se plantea la cuestión comentada en el apartado 1 d) que figura más arriba. Si se pretende que esa facultad discrecional se ejerza después del establecimiento de las constataciones de hecho, entonces los magistrados que conozcan de la demanda concreta (en el caso del Tribunal Administrativo de la OIT, normalmente una sala de tres magistrados) solo podrían especular sobre cuáles serían los hechos pertinentes para la sala conjunta;

b) Las observaciones recogidas en los apartados b), f) y g) del párrafo 1 se aplican también en relación con este proceso para obtener una decisión preliminar;

c) Este proceso podría retrasar, probablemente por un período considerable, la resolución de la demanda en cuestión. Una vez más, lo más probable es que aumentara de forma significativa los costos del litigio (en especial para los demandantes), debido a la preparación de las alegaciones para su presentación ante la sala conjunta, que presumiblemente tendría que responder a las que realizaran todas las partes que el documento contempla como posibles participantes (la CAPI, el Secretario General,

los jefes ejecutivos de todas las demás organizaciones del régimen común, así como los órganos representativos del personal).

3. Decisión de apelación:

a) Sobre este tema, en el documento se dice que la decisión de apelación permitiría la posibilidad de que el tribunal de que se trate reconsiderase la sentencia objeto de la decisión de apelación. Esto es totalmente incompatible con el principio de cosa juzgada arraigado en el Tribunal Administrativo de la OIT, uno de cuyos elementos es que una sentencia resuelve definitivamente el litigio entre las partes a reserva de lo que suceda después. El Estatuto del Tribunal contempla un proceso de revisión. En esencia, se trata de una apelación limitada. La revisión la deciden los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y no implica la resolución del asunto por personas que no son magistrados del Tribunal, lo que plantearía cuestiones de independencia judicial como las que se mencionan en el apartado 1 b) que figura más arriba;

b) El documento recoge una segunda posibilidad, a saber, que la sala conjunta pueda resolver definitivamente el litigio como una instancia de apelación. El análisis de este proceso termina con la observación de que "esto [...] podría transformar de hecho la sala conjunta en un tribunal autónomo separado". Esto se expresa con ambigüedades y reservas. Pero, sin duda, es correcto y supondría un cambio de importancia trascendental en las disposiciones vigentes en la actualidad.

Los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT comprenden la preocupación de las organizaciones internacionales por el funcionamiento y la viabilidad del régimen común de las Naciones Unidas. Estarían totalmente dispuestos a entablar un diálogo oficioso periódico con los magistrados del TANU con el objetivo de dilucidar qué se puede hacer para mantener o crear uniformidad y cohesión dentro de ese régimen común sin comprometer los deberes de los magistrados que se derivan de haber aceptado su nombramiento en un tribunal judicial internacional independiente. El Tribunal Administrativo de la OIT ha reconocido y admitido la importancia del régimen común en sus sentencias. De hecho, en cada una de las diversas sentencias dictadas en el asunto relativo a los sueldos de Ginebra (véase la nota 7 que figura más arriba), el Tribunal Administrativo de la OIT subrayó que "[en] sus sentencias [a lo largo de décadas] el Tribunal ha reconocido y aceptado la existencia del régimen común de las Naciones Unidas y ha respetado sus objetivos". Esta sigue siendo nuestra posición.

(*Firmado*) Michael **Moore**
Presidente

(*Firmado*) Patrick **Frydman**
Vicepresidente

Anexo III

Comentarios de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas

1. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (TCANU) acogen con beneplácito la oportunidad de formular comentarios sobre la presentación de propuestas detalladas (“propuesta”) y recuerdan que la participación de los órganos judiciales en el debate sobre cualquier propuesta de legislación que pueda afectar a su funcionamiento, ya sea procesal o sustantiva, es acorde con las normas internacionales y las mejores prácticas nacionales.

2. Los magistrados del TCANU están de acuerdo con la propuesta de que mantener la uniformidad del régimen común requiere adoptar medidas de mitigación en diferentes niveles, como facilitar las aportaciones de la CAPI en los litigios y establecer un proceso que propicie un examen rápido de las sentencias de los tribunales y la emisión de orientaciones por la CAPI (secciones A y B de la propuesta). Sin embargo, los magistrados del TCANU también se hacen eco de la opinión de las partes interesadas que, en la ronda de debates previa a la presentación de la propuesta, han señalado la necesidad de llevar a cabo un examen de la CAPI. A este respecto, y a fin de evitar divergencias de jurisprudencia, es fundamental que la regulación de la CAPI sea de calidad. Debe estar actualizada, carecer de ambigüedad y ser accesible y transparente. Es una cuestión esencial en lo atinente a la delimitación de las competencias estatutarias y muy deseable en lo que respecta a los parámetros que guían las decisiones de la CAPI.

3. En concreto, a juicio de los magistrados del TCANU, el efecto deseado se lograría mejor si los parámetros de las modificaciones que la CAPI puede introducir en las condiciones de la función pública se regularan en el Estatuto de la CAPI y el concepto de derechos adquiridos se reflejara en el Estatuto del Personal. Una vez que esos parámetros se definieran en el plano jurídico y con carácter previo, la CAPI tendría una norma a la que atenerse, cuyos efectos podrían controlar los tribunales (o la sala conjunta), en consonancia con su función judicial, a fin de asegurar el cumplimiento de una regla abstracta. Esto sustituiría la práctica actual de interpretar las normas caso por caso y, en ocasiones, de manera contradictoria entre los dos tribunales. Convendría tener debidamente en cuenta la posibilidad de adoptar medidas legislativas selectivas, a las que habría que dar prioridad frente a la reconfiguración de los tribunales.

4. En cuanto a las facultades judiciales de la sala conjunta, los magistrados del TCANU consideran que la opción de dictar decisiones interpretativas (párrs. 86 a 88) no es apta para el fin que se persigue, por las razones que se exponen a continuación.

5. En primer lugar, las decisiones interpretativas son un constructo que se emplea para precisar los perfiles de normas abstractas expresadas en actos fundamentales y jerárquicamente superiores, como los tratados y las constituciones. Esa necesidad no se plantea en los litigios relacionados con la CAPI. Los litigios relativos al Estatuto de la CAPI estaban limitados a un supuesto, como consecuencia del mantenimiento en el Estatuto de referencias a una metodología obsoleta que había sido eliminada hacía más de 25 años. Se trata de una situación que no es transparente, puede resultar confusa y debería corregirse mediante una enmienda; sin embargo, no requiere una “interpretación” y no justifica el establecimiento de una sala especial. Por el contrario, los litigios suelen referirse a decisiones concretas de la CAPI sobre las condiciones de la función pública, su conformidad con los derechos adquiridos con arreglo a lo dispuesto en la cláusula 12.1 del Estatuto del Personal y/o la indicación que figura en el Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas en el sentido de que, en la

Secretaría, las condiciones de servicio deben asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad, y aspectos como el ejercicio razonable de las facultades discrecionales de la CAPI. Hay escaso margen para las decisiones interpretativas entendidas como resolución de cuestiones abstractas de derecho. Cualquier "decisión interpretativa" sería, de hecho, un examen de la decisión *ad hoc* de la CAPI en materia de políticas, estaría automáticamente expuesta a la situación política del momento y, en el plano técnico, entrañaría posiblemente complejos cálculos financieros y estadísticos.

6. En cualquier caso, los magistrados del TCANU no apoyan la idea de una sala conjunta que emita decisiones interpretativas antes de que se adopten o apliquen las decisiones y recomendaciones de la CAPI. El papel "preventivo" previsto para la sala conjunta la convertiría en un órgano consultivo y podría poner en peligro la función jurisdiccional de los tribunales. El ejercicio de una función consultiva no es coherente con el papel de los tribunales en cualquier sistema basado en el principio de la separación de poderes. Además, la participación de magistrados en grupos consultivos podría limitar su disponibilidad para conocer posteriormente de causas similares, debido a su posible recusación. Los magistrados esperan de la Organización que tenga suficientes expertos jurídicos para prestar asesoramiento *a priori* a la CAPI. Por otro lado, en relación con las propuestas de reforma del funcionamiento de la CAPI, que se contemplaron en el debate, cabría sugerir que la composición de la propia CAPI garantizara la disponibilidad de conocimientos jurídicos en la esfera pertinente, además de otros conocimientos sustantivos necesarios, o que pudiera recurrir a comités que contaran con esos conocimientos.

7. Por último, en lo que respecta al efecto vinculante para la CAPI y la administración que contempla la propuesta, conviene recordar que, en la situación actual, los tribunales ejercen en causas concretas su competencia sobre las decisiones administrativas adoptadas por los jefes ejecutivos, mientras que el examen judicial de la legalidad y racionalidad de las decisiones de la CAPI solo es incidental a tal efecto. A diferencia de una corte constitucional, los tribunales no están facultados para invalidar una decisión de la CAPI y, por lo tanto, el resultado del examen de las decisiones de la CAPI nunca se ha incluido en la parte dispositiva de ninguna sentencia. Las resoluciones de los tribunales en las que se anula la aplicación de decisiones administrativas tampoco tienen efectos sobre personas que no sean las demandantes, incluso dentro de la misma organización. Es importante señalar esta limitación, porque conferir a la sala conjunta la facultad de emitir decisiones interpretativas vinculantes le otorgaría, de hecho, competencias para establecer el contenido normativo de una serie de instrumentos jurídicos que podría ser muy amplia, incluidas las resoluciones de la Asamblea General sobre el régimen común, el Estatuto del Personal y el Reglamento del Personal. Por mucho que la propuesta insista en disociar a la sala conjunta de las funciones de un tribunal constitucional, dicha sala estaría ejerciéndolas. Por otro lado, no tiene sentido que una decisión interpretativa no sea vinculante para ningún órgano público. También existe una contradicción en el concepto de que la administración solicite una decisión interpretativa que solo sea vinculante para los tribunales, independientemente de que estos conozcan de un asunto o no, pero que no lo sea para la administración que está aplicando la decisión relacionada con la CAPI.

8. En cuanto a la opción que prevé la adopción de decisiones preliminares por la sala conjunta (párrs. 89 a 93), los magistrados del TCANU la consideran más viable. Sin embargo, opinan que encomendar a una sala conjunta la emisión de orientaciones de carácter consultivo no sería eficiente ni compatible con la independencia de los tribunales. Más bien, una decisión preliminar tendría que ser una sentencia declarativa sobre la cuestión de la legalidad de un acto normativo que haya dado lugar a una controversia ante el tribunal originalmente competente, que sería vinculante para

ambos tribunales en todas las causas relacionadas. En caso de que no se detectara ninguna ilegalidad, el tribunal originalmente competente procedería a examinar si su aplicación es pertinente en la causa que esté resolviendo. En caso de que la sala conjunta declarara la ilegalidad de un acto normativo, el tribunal originalmente competente determinaría las consecuencias para la causa que esté resolviendo. Esta opción permite la participación adecuada de la sala conjunta con respecto a un asunto que se encuentre bajo la competencia de los tribunales e incluye el efecto de la decisión preliminar dentro de la jurisdicción de los tribunales. La posible aplicación general de una norma expresada por la sala conjunta (como la obligación de cumplimiento por parte de la administración) tendría que determinarse en el instrumento jurídico fundacional.

9. La solicitud de una decisión preliminar tendría que realizarla el tribunal que conozca de la causa. Dicha solicitud es una cuestión jurisdiccional y no de administración judicial; como tal, no corresponde formularla a la presidencia. Los estatutos o los reglamentos correspondientes podrían prever la posibilidad de suspender todas las actuaciones relativas al asunto hasta que la sala conjunta dicte su resolución.

10. El alcance del examen (párr. 70 de la propuesta) merece una mayor reflexión. Está ampliamente asentada la idea de que los tribunales tienen la facultad de examinar incidentalmente la legalidad de las decisiones de la CAPI y de los actos de la Asamblea General en la medida en que se alegue que plantean un conflicto de normas (*Lloret Alcañiz*, 2018-TANU-840, párrs. 83 a 93). Esto es coherente con lo que normalmente se entiende por examen judicial de los actos normativos. Sin embargo, no parece viable que la sala conjunta esté vinculada por la jurisprudencia de los tribunales, ya que es precisamente la disparidad de la jurisprudencia lo que motivó el presente ejercicio. Por otra parte, la ejecución de la decisión de la CAPI tiene que ver con la sujeción de la propia decisión administrativa al examen “mecánico” de los tribunales, es decir, un examen de si se cumplen los parámetros estrictos de la norma de control, donde la norma de control como tal ni se cuestiona ni es cuestionable. Por lo tanto, este tipo de controversia no requiere la intervención de la sala conjunta.

11. Los magistrados del TCANU consideran que la opción que establece un examen en apelación (párrs. 94 a 96), no parece bien concebida, ya que es incompatible con el concepto de examen en apelación y el concepto de autonomía judicial. A fin de poner en marcha el examen en apelación, las sentencias deben ser apeladas por las partes dentro de los plazos establecidos a tal efecto, y no por un tribunal cuya opinión difiera de la expresada en otra sentencia. El fundamento para interponer un recurso de apelación es la existencia de un error de hecho o de derecho, y no la falta de uniformidad con otra sentencia no vinculante. Los demandantes inmersos en un procedimiento judicial no tienen un interés jurídico en la uniformidad; lo que les interesa es una resolución favorable. Del mismo modo, el interés jurídico de los tribunales y los demandados es la defensa de un resultado lícito, no la aplicación de una jurisprudencia uniforme.

12. Además, no hay manera de predecir si se incoará ante el otro tribunal una causa sobre un asunto similar, ni cuándo se hará, como tampoco cuáles serán las alegaciones que se presenten ante el tribunal, qué pruebas examinará o cuándo dictará sentencia. Mientras tanto, el principio de seguridad jurídica exige que la causa pendiente se resuelva definitivamente. Un principio comúnmente adoptado en los sistemas jurídicos es que una sentencia firme tiene fuerza jurídica aun cuando pueda entenderse que es incorrecta. En caso de que la sala conjunta dicte una resolución posterior que señale un error sustancial en una sentencia firme, la uniformidad del régimen común puede preservarse de dos maneras: mediante la aplicación voluntaria por parte de la administración de una medida más favorable, por ejemplo, pagando la diferencia de emolumentos adeudada en virtud de la decisión de la sala conjunta, o mediante una

solicitud de revisión por cualquiera de las partes. Sin embargo, no corresponde a un tribunal reanudar de oficio el procedimiento, en particular cuando dicha revisión podría ir en detrimento del demandante.

13. Si la razón de ser del examen en apelación es añadir un nuevo nivel de revisión de las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT y el TANU, la competencia de la sala conjunta tendría que venir determinada por la interposición de una demanda en la que se invoque un error de derecho, presentada por un participante legítimo en una causa concreta y dentro de un plazo determinado, sin perjuicio de las actuaciones ante el otro tribunal. Sin embargo, los estatutos correspondientes podrían prever, por un lado, la posibilidad de suspender todas las actuaciones relativas al asunto objeto de apelación hasta que la sala conjunta dicte su resolución y, por otro, el carácter vinculante de esta última para ambos tribunales. Si bien esa solución es en principio concebible, se plantea de nuevo la cuestión de su eficiencia: además de que en esta hipótesis la apelación tendría que abarcar todos los aspectos de la causa, constituiría también un tercer examen de los asuntos sometidos a los Tribunales de las Naciones Unidas, después de todos los recursos y el tiempo invertidos en las instancias anteriores. A la luz del principio según el cual es mejor prevenir que curar, la opción de las decisiones preliminares parece más idónea.

Conclusión

14. Los magistrados del TCANU:

a) Destacan la necesidad de elaborar legislación pertinente a fin de establecer claramente las competencias de la CAPI y criterios idóneos para orientar sus decisiones y recomendaciones y limitar así el alcance de las divergencias en las controversias relacionadas con la CAPI;

b) Proponen que la única opción que merece la pena seguir considerando es la opción de la sala conjunta con competencia para dictar decisiones preliminares vinculantes sobre la legalidad de los actos normativos adoptados o recomendados por la CAPI.

Anexo IV

Comentarios del Consejo de Justicia Interna

1. El Consejo de Justicia Interna acoge con agrado la oportunidad de formular comentarios sobre las propuestas detalladas.

2. En consecuencia, el Consejo propone complementar la propuesta 3 sobre el establecimiento de una sala conjunta del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas para emitir decisiones interpretativas, preliminares y/o de apelación en asuntos relacionados con recomendaciones o decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), con la incorporación de un nuevo párrafo después del párrafo 96, que diga lo siguiente:

> En caso de divergencia en los asuntos en que el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT lleguen a conclusiones incompatibles sobre una cuestión jurídica pertinente para una recomendación o decisión de la CAPI (párrs. 94 a 96) y partiendo del supuesto de que la sala conjunta estaría compuesta por un número par de magistrados (tres del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y tres del Tribunal Administrativo de la OIT), debería preverse una forma de resolver los bloqueos que pudieran darse en el proceso de adopción de decisiones, como se menciona en el párrafo 75. A este respecto, y con el fin de evitar el riesgo de tales bloqueos en el proceso de adopción de decisiones, la sala conjunta que se ocupe de una divergencia sobre una cuestión jurídica entre la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y la del Tribunal Administrativo de la OIT debería incluir necesariamente un miembro adicional que ejerza la presidencia para contar con un número impar de magistrados, como se explica en el párrafo 75 b). El magistrado adicional de la sala conjunta que ejerza la presidencia debe ser seleccionado de entre una lista de personas que ya ejerzan las funciones de presidente de un tribunal administrativo internacional o las de magistrado de un tribunal supremo nacional y que posean la calificación profesional y la experiencia necesarias para adoptar una decisión sobre la divergencia de que se trate.

Anexo V

Opiniones preliminares sobre las propuestas contenidas en el presente informe para promover la uniformidad en la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional en el contexto de dos sistemas de tribunales independientes

En el cuadro que figura a continuación se recogen las opiniones preliminares de las partes interesadas que respondieron a un cuestionario sobre las propuestas contenidas en el presente informe o que indicaron que se reservaban su opinión[1]. Además, se puede consultar la posición de cada una de las partes interesadas, en caso de que la hayan proporcionado, en www.un.org/management/content/review-jurisdictional-set-up-united-nations-common-system.

	Propuesta/opción apoyada por sí sola o como parte de una combinación de dos o más propuestas/opciones	*Sí*	*No*	*Partes interesadas que se reservaron su opinión*
A.	**Propuestas generales**			
1.	Propuesta 1 (facilitar la presentación de comunicaciones de la CAPI a los tribunales)	Naciones Unidas, ACNUR, FAO, FIDA, ISA, OIEA, OIM, OMM, OMS, ONUDI, ONU-Mujeres, OPAQ, OTPCE, PMA[2], UNFPA, UNICEF, UNRWA, UPU *Personal:* CCISUA	OMPI, PNUD, UIT *Personal:* Consejo de Personal de la OIEA, órganos representativos del personal de la FAO, Sindicato del Personal del Cuadro de Servicios Generales de la FAO y el PMA, UNISERV	
2.	Propuesta 2 (orientaciones de la CAPI tras la sentencia de un tribunal)	Naciones Unidas, ACNUR, FAO, FIDA, ISA, OIEA, OIM, OMM, OMS, ONUDI, ONU-Mujeres, OTPCE, PMA[3], PNUD, UIT, UNFPA, UNICEF, UNRWA, UPU *Personal:* UNISERV	OMPI, OPAQ *Personal:* CCISUA, Consejo de Personal de la OIEA, órganos representativos del personal de la FAO, Sindicato del Personal del Cuadro de Servicios Generales de la FAO y el PMA	
3.	Propuesta 3 (sala conjunta)	Naciones Unidas, ACNUR, FAO, FIDA, ISA, OIEA, OMS, ONU-Mujeres, OPAQ[4] PMA[5], PNUD, UNICEF, UPU	OMM, OMPI, ONUDI, OTPCE, UIT, UNFPA, UNRWA *Personal:* CCISUA, Consejo de Personal de la OIEA, órganos representativos del personal de la FAO, Sindicato	OIM, TIDM

[1] La Oficina Internacional del Trabajo señaló que no podía expresar su opinión antes de recibir orientaciones de su Consejo de Administración tripartito en noviembre de 2022.

[2] El PMA indicó que apoyaría una combinación de las tres propuestas siempre que los procesos de las propuestas 1 y 2 fueran obligatorios para todas las partes interesadas.

[3] El PMA indicó que apoyaría una combinación de las tres propuestas siempre que los procesos de las propuestas 1 y 2 fueran obligatorios para todas las partes interesadas.

[4] Con sujeción a las decisiones vinculantes para la CAPI.

[5] El PMA indicó que apoyaría una combinación de las tres propuestas siempre que los procesos de las propuestas 1 y 2 fueran obligatorios para todas las partes interesadas.

	Propuesta/opción apoyada por sí sola o como parte de una combinación de dos o más propuestas/opciones	*Sí*	*No*	*Partes interesadas que se reservaron su opinión*
			del Personal del Cuadro de Servicios Generales de la FAO y el PMA, UNISERV	
B.	**Composición de la sala conjunta (propuesta 3)**[6]			
1.	Número impar de magistrados	ISA, OIEA, ONU-Mujeres[7], OPAQ, OTPCE, PNUD, UNICEF, UPU	OMM, OMPI, OMS, ONUDI, PMA, UIT *Personal:* CCISUA, UNISERV	ACNUR
2.	Número par de magistrados	Naciones Unidas, FAO, FIDA, OMPI, OMS, ONU-Mujeres, PMA, UIT *Personal:* CCISUA	OMM, ONUDI, OTPCE, UNICEF, UPU *Personal:* UNISERV	ACNUR
3.	Si hay un número impar de magistrados:			
a)	Alternancia del magistrado adicional entre el Tribunal Administrativo de la OIT y el TANU	Naciones Unidas, ACNUR, OIEA[8], OMS, ONU-Mujeres, PNUD, UIT, UNICEF, UPU *Personal:* CCISUA	FAO, OMM, OMPI, ONUDI, OTPCE, PMA *Personal:* UNISERV	
b)	Selección del magistrado adicional de una lista de expertos externos	ISA, OIEA, OPAQ, OTPCE *Personal:* CCISUA	FAO, OMM, OMPI, OMS, ONUDI, ONU-Mujeres, PMA, UIT, UNICEF, UPU *Personal:* UNISERV	
4.	Si hay un número par de magistrados, los bloqueos se resuelven de la siguiente manera:			
a)	Concesión de un voto de calidad al magistrado que ejerce la presidencia	FIDA, ISA, ONU-Mujeres	FAO, OMM, OMPI, OMS, ONUDI, OTPCE, PMA, UIT *Personal:* CCISUA, UNISERV	
b)	Decisión de la sala conjunta con una regla que excluye los empates	ACNUR, FAO[9], OMS[10] PMA[11], UIT	OMM, OMPI, ONUDI, ONU-Mujeres, OTPCE *Personal:* CCISUA, UNISERV	
c)	Ampliación de la composición de la sala conjunta (añadiendo un magistrado de cada tribunal)	Naciones Unidas, OMPI, OMS, PNUD, UIT *Personal:* CCISUA	FAO, OMM, ONUDI, ONU-Mujeres, OTPCE, PMA *Personal:* UNISERV	

[6] El CCISUA, la OMPI, la OTPCE y la UIT indicaron que, si bien no apoyaban la propuesta de creación de una sala conjunta, habían contestado a las preguntas subsidiarias sobre la composición de la sala conjunta, los tipos de decisiones y la fuerza jurídica en caso de que la propuesta 3 siguiera desarrollándose.

[7] Preferida.

[8] Preferida, pero también se puede aceptar 3 b).

[9] Preferida.

[10] Preferida.

[11] Preferida.

	Propuesta/opción apoyada por sí sola o como parte de una combinación de dos o más propuestas/opciones	*Sí*	*No*	*Partes interesadas que se reservaron su opinión*
d)	Remisión a los Presidentes del Tribunal Administrativo de la OIT y del TANU	FAO[12], OMS, PMA[13], PNUD *Personal:* CCISUA	OMM, OMPI, ONUDI, ONU-Mujeres, OTPCE, UIT *Personal:* UNISERV	
C.	**¿Qué tipo de decisiones debe estar facultada para emitir la sala conjunta?**			
1.	Decisión interpretativa	Naciones Unidas, ACNUR, ISA, OIEA, OMS, OPAQ, PNUD, UIT, UPU	FAO, FIDA, OMM, OMPI, ONUDI, ONU-Mujeres, OTPCE, PMA[14], UNICEF *Personal:* CCISUA, UNISERV	TIDM
2.	Decisión preliminar	Naciones Unidas, ACNUR, FIDA, ISA, OIEA, OMS, ONU-Mujeres, OTPCE, PNUD, UNICEF, UPU	FAO, OMM, OMPI, ONUDI, OPAQ, PMA[15], UIT *Personal:* CCISUA, UNISERV	TIDM
3.	Decisión de apelación	ACNUR, FAO, OMS, ONU-Mujeres, OPAQ, PMA[16], PNUD, UNICEF, UPU *Personal:* CCISUA	Naciones Unidas, FIDA, ISA, OIEA, ONUDI, OMM, OMPI, OTPCE, TIDM, UIT *Personal:* órganos representativos del personal de la FAO, UNISERV	
D.	**Fuerza jurídica de las decisiones de las salas conjuntas**			
1.	En lo que respecta a los tribunales (decisiones interpretativas/preliminares/ de apelación):			
a)	Vinculante	FAO, FIDA, OMS, ONU-Mujeres, OPAQ, OTPCE, PMA, PNUD[17], UPU	OMM, OMPI, ONUDI, UIT, UNICEF *Personal:* CCISUA, UNISERV	
b)	Prestación de la debida atención	Naciones Unidas, ACNUR, ISA, OIEA, PNUD[18], UIT, UNICEF *Personal:* CCISUA	FAO, OMM, OMPI, OMS, ONUDI, ONU-Mujeres, OTPCE, PMA, UPU *Personal:* UNISERV	
c)	La sala conjunta ordena reparaciones; por lo tanto, la decisión de apelación no se transmite a los tribunales para que adopten nuevas medidas[19]	FAO, OMS, ONU-Mujeres, PMA, PNUD *Personal:* CCISUA	OMM, OMPI, ONUDI, OTPCE, UIT, UNICEF *Personal:* UNISERV	

[12] Alternativa.
[13] Alternativa.
[14] El PMA es partidario de utilizar conjuntamente las decisiones interpretativas y las preliminares como mecanismos de prevención, siempre que sean vinculantes para todas las partes interesadas.
[15] El PMA es partidario de utilizar conjuntamente las decisiones interpretativas y las preliminares como mecanismos de prevención, siempre que sean vinculantes para todas las partes interesadas.
[16] Las decisiones de apelación solo se emitirían en el caso de que las decisiones interpretativas y preliminares no fueran vinculantes.
[17] En el caso de las decisiones de apelación.
[18] En el caso de las decisiones interpretativas y preliminares.
[19] Aplicable únicamente a las decisiones de apelación.

	Propuesta/opción apoyada por sí sola o como parte de una combinación de dos o más propuestas/opciones	*Sí*	*No*	*Partes interesadas que se reservaron su opinión*
2.	En lo que respecta a la CAPI (decisiones interpretativas y/o de apelación)			
a)	Vinculante	ACNUR, FAO, OIEA, OMS, ONU-Mujeres, OPAQ, PMA, UIT, UPU	Naciones Unidas, OMM, OMPI, ONUDI, OTPCE, UNICEF *Personal:* CCISUA, UNISERV	
b)	Prestación de la debida atención	Naciones Unidas, ISA, PNUD, UNICEF *Personal:* CCISUA	OMM, OMPI, OMS, ONUDI, ONU-Mujeres, OTPCE, PMA, UIT *Personal:* UNISERV	
3.	En lo que respecta al Secretario General y los jefes ejecutivos (decisión interpretativa)			
a)	Vinculante	ACNUR, FAO, OMS, OPAQ, PMA, UNICEF, UPU	Naciones Unidas, OMM, OMPI, ONUDI, ONU-Mujeres, OTPCE, PMA, UIT *Personal:* CCISUA, UNISERV	
b)	Prestación de la debida atención	Naciones Unidas, ISA, OIEA, PNUD, UIT *Personal:* CCISUA	OMM, OMPI, OMS, ONUDI, ONU-Mujeres, OTPCE, UNICEF Personal: UNISERV	

Abreviaciones: ACNUR = Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, CAPI = Comisión de Administración Pública Internacional, CCISUA = Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, FAO = Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FIDA = Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, ISA = Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, OIEA = Organismo Internacional de Energía Atómica, OIM = Organización Internacional para las Migraciones, OIT = Organización Internacional del Trabajo, OMM = Organización Meteorológica Mundial, OMPI = Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, OMS = Organización Mundial de la Salud, ONUDI = Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONU-Mujeres = Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, OPAQ = Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, OTPCE = Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, PMA = Programa Mundial de Alimentos, PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, TANU = Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, TIDM = Tribunal Internacional del Derecho del Mar, UIT = Unión Internacional de Telecomunicaciones, UNFPA = Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNICEF = Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNISERV = Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas, UNRWA = Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente y UPU = Unión Postal Universal.