



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/C.5/42/28
3 de noviembre de 1987
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo segundo período de sesiones
QUINTA COMISION
Tema 122 del programa

CUESTIONES RELATIVAS AL PERSONAL

Establecimiento de una oficina de mediador en la Secretaría y simplificación de los procedimientos de apelaciones

Informe del Secretario General

INTRODUCCION

1. La Asamblea General, en su resolución 39/245, de 18 de diciembre de 1984, pidió al Secretario General que reforzara los diversos mecanismos de recursos con miras a eliminar la acumulación de casos, y que le informara en su cuadragésimo período de sesiones sobre la viabilidad de establecer una oficina de mediador. Se presentó ese informe (A/C.5/40/38) a la Asamblea General en su cuadragésimo período de sesiones. En el párrafo 43 de ese informe, el Secretario General llegó a la conclusión de que era factible el establecimiento de la institución del mediador en las Naciones Unidas, que se requería seguir deliberando sobre el asunto con representantes del personal a nivel de toda la Secretaría y que se presentarían propuestas concretas para el establecimiento de una oficina del mediador a la Asamblea, en su cuadragésimo primer período de sesiones.

2. Además, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) hizo observar en su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1986-1987 "que la Organización hacía frente a problemas cada vez más importantes en razón de la multiplicidad de procedimientos largos y engorrosos, particularmente en cuanto a la evaluación del rendimiento, el creciente número de apelaciones y otras reclamaciones presentadas y las largas demoras en la administración de justicia" 1/. La CCAAP señaló que esas cuestiones tenían importantes consecuencias financieras y que a ellas había que añadir la considerable distracción de las obligaciones normales del personal que implicaba la participación en una apelación. En consecuencia, la Comisión Consultiva consideraba "urgente la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos con miras a reducir considerablemente el número de casos que requieran una plena revisión formal" 2/.

A continuación recomendó que se pidiera al Secretario General que preparara un análisis del problema y que indicara las medidas concretas que había tomado o tenía la intención de tomar para remediarlo. La CCAAP recomendó además que el informe que había de preparar el Secretario General podría centrarse, entre otras cosas, en "la simplificación de los procedimientos de apelación a fin de establecer: i) una rápida solución de las controversias de menor importancia antes de llegar a la fase de apelación, ii) un mecanismo para rechazar las demandas de revisión que no estén justificadas y iii) una tramitación más eficiente de los casos que lleguen a la Junta Mixta de Apelación y al Tribunal Administrativo" 3/. La Asamblea, en la sección XII de su resolución 40/252, de 18 de diciembre de 1985, aprobó las observaciones y recomendaciones de la CCAAP con respecto al sistema de apelaciones.

3. Al mismo tiempo la Asamblea General, en su resolución 40/258 A, de 18 de diciembre de 1985, pidió al Secretario General que, "en sus esfuerzos por garantizar a los funcionarios una solución justa y rápida de controversias y reclamaciones, modernice los procedimientos de apelación y continúe el estudio sobre la viabilidad de establecer el cargo de mediador, y que informe a la Asamblea General en su cuadragésimo primer período de sesiones".

4. Respecto de la administración de justicia en las Naciones Unidas, la Dependencia Común de Inspección (DCI) presentó a la Asamblea General en su cuadragésimo primer período de sesiones un informe (A/41/640) en el cual proponía cambios estructurales importantes en el actual sistema de recursos.

5. Cabe recordar también que el Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, en la recomendación 60 de su informe, señaló lo siguiente:

"El sistema de administración de justicia, con su forma actual es engorroso. En consecuencia, deberían simplificarse los procedimientos para que el sistema fuera más eficaz y menos oneroso. En su resolución 40/252, de 18 de diciembre de 1985, la Asamblea General aprobó las recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto de que se pidiera al Secretario General que preparara un análisis del problema y que indicara las medidas concretas que había tomado o pensaba tomar para remediarlo. Esta recomendación debería aplicarse sin demora y las medidas recomendadas deberían adoptarse a la brevedad posible." 4/

La Asamblea General hizo suya esa recomendación en la sección I de su resolución 41/213, de 19 de diciembre de 1986.

6. Asimismo, se hace referencia a los informes de la CCAAP presentados a la Asamblea General en sus períodos de sesiones cuadragésimo primero y cuadragésimo segundo en relación con los informes financieros y estados de cuentas comprobados y los informes de la Junta de Auditores (A/41/632 y A/42/579), en la medida en que atañen a la aplicación de procedimientos disciplinarios.

7. La Asamblea General, en su decisión 41/462 de 11 de diciembre de 1986, decidió postergar hasta su cuadragésimo segundo período de sesiones la consideración del informe del Secretario General (A/C.5/41/14) sobre el establecimiento de una oficina de mediador y la simplificación de los procedimientos de apelaciones.

MEDIDAS ENCAMINADAS A REFORMAR EL PROCEDIMIENTO DE
REPARACION Y DISCIPLINARIO

8. Por su variado trasfondo político y cultural, la Organización depende particularmente, en cuanto a la eficiencia y el estado de ánimo de su personal, de la justicia transparente de los procedimientos y de la igualdad de trato. Por esta razón el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas regula la adopción de decisiones en esta esfera, y la situación contractual de los funcionarios públicos internacionales es necesariamente más compleja y más estudiada que la de muchos otros empleados. La inmunidad jurisdiccional de la Organización la obliga jurídicamente a tener procedimientos justos y eficaces. La existencia de esos procedimientos también reduce al mínimo la intervención de los gobiernos en la administración cotidiana de la Organización.

9. Durante 1987 se prestó atención prioritaria a la reforma de los procedimientos de justicia interna. En enero se nombró un grupo de trabajo para que evaluara el sistema vigente y las diversas propuestas de reforma que se han presentado en los últimos años. El informe del grupo proporcionó las bases para las consultas que se celebraron en la secretaría con los administradores de programas y las asociaciones del personal, y con otras organizaciones del sistema común. Hubo amplio acuerdo en torno a la necesidad de hacer un examen minucioso de los sistemas de reparación y disciplinarios. Posteriormente se celebraron consultas oficiales en un período de sesiones extraordinario del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración, los días 14 y 15 de octubre de 1987. Se presentaron propuestas en vista de la necesidad de mejorar cualitativamente la adopción de decisiones administrativas y de que la solución de controversias se hiciese lo más rápido y extraoficialmente posible para evitar así, cuando fuese factible, que las reclamaciones se oficializasen y se pusiese en marcha el proceso de resolución. En tal sentido se afirmó que, en lugar de hacer hincapié en tal trámite litigioso del sistema de reparación, había que tratar de lograr arreglos administrativos acordes con la justicia y la igualdad de trato. La administración manifestó que el fallo debía considerarse el último recurso. Sin embargo, cuando, por cualquier motivo, fracasara ese proceso de arreglo, se debía aplicar una justicia rápida y terminante. Esto significaba, entre otras cosas, que la administración central estaba dispuesta a insistir en el cumplimiento de las normas comunes por parte de los administradores de programas de categoría superior, así como en la reestructuración del proceso de resolución para poder despachar eficazmente las apelaciones injustificadas y concentrar los escasos recursos disponibles en aquellas que merecieran su atención y que, excepcionalmente, no se hubieran podido solucionar previamente.

10. En el curso del año ya se habían adoptado otras medidas para racionalizar y simplificar el proceso de apelación. Se hicieron nuevos esfuerzos para negociar el arreglo de casos indefendibles ante el Tribunal Administrativo y la Junta Mixta de Apelación. Se pidió a la Junta que adoptara medidas procesales para agilizar su

labor, y se pusieron a su disposición con carácter temporal ciertos recursos adicionales. Se logró un marcado avance con respecto a los casos atrasados que debían ser sometidos a examen administrativo y en la observancia de los plazos procesales. Se adoptaron medidas administrativas con el fin de asegurar que la Junta contara con un número suficiente de miembros. Si bien los informes de la Junta al Secretario General seguían teniendo carácter consultivo, se decidió que los informes unánimes fueran aceptados, como cuestión de práctica, siempre y cuando no contravinieran cuestiones fundamentales de derecho o de principio. En 1987 y de acuerdo con este nuevo enfoque, considerado parte de una serie de medidas encaminadas a elevar la categoría de la Junta Mixta de Apelación, el Secretario General ha aprobado hasta el momento 49 de los 52 informes recibidos. En febrero de 1987 el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión pidió a la Junta Mixta de Apelación en un discurso de apertura que diera prioridad al trámite de las apelaciones en materia disciplinaria. También, como medida provisional, se decidió brindar apoyo a la labor voluntaria de asesoramiento y asistencia a los funcionarios con problemas contractuales que se realiza por intermedio de la Lista de Asesores Letrados. Si bien estas medidas no dejaron de surtir cierto efecto en la situación, en el transcurso del año se fue poniendo de manifiesto que era necesario introducir cambios más profundos.

11. Asimismo, en cuanto a las consultas entre el personal y la administración, mencionadas supra, de las que surgió una medida sustantiva de consenso con respecto a cuestiones distintas a las del mediador, se han adoptado actualmente una serie de nuevas decisiones. El propósito de esas decisiones es acortar y simplificar el procedimiento administrativo y agilizar la etapa de apelación, así como asegurar un examen administrativo obligatorio y sustancial de las reclamaciones. El Secretario General Adjunto asumirá la responsabilidad directa del funcionamiento del procedimiento de apelación. Se pondrá fin a la proliferación de órganos mixtos de apelación y se volverá a evaluar la existencia de los que están fuera de la Sede. En el futuro los órganos de apelación restantes informarán directamente al Secretario General Adjunto de Administración y Gestión, quien consultará cuando sea necesario al Asesor Jurídico, al Contralor y al Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos, cuando se planteen cuestiones de derecho o de principio. De esta manera se simplificará y abreviará considerablemente la etapa procesal a la Junta Mixta de Apelación. Se examinará la integración, la estructura, el funcionamiento y los procedimientos de los órganos mixtos de apelación. Sin perjuicio de ese examen, se establecerán nóminas de miembros de la Junta y secretarios suplentes para asegurar que se disponga de un personal suficientemente calificado para poner al día el trabajo atrasado. Esto significará que los funcionarios calificados al efecto dejarán de cumplir sus funciones normales durante períodos limitados y serán reasignados. Los plazos procesales se aplicarán rigurosamente. Se establecerá un grupo de trabajo mixto para que considere la posibilidad y la forma de combinar el funcionamiento de otros órganos especializados de apelación con la Junta Mixta de Apelación. Con respecto a los procedimientos disciplinarios, que en ocasiones se han atrasado por falta de personal, se decidió asignar un funcionario calificado como secretario a jornada completa por el tiempo que fuese necesario para poner al día el trabajo atrasado, y reforzar la integración del Comité Mixto de Disciplina con nuevos nombramientos. Como se acordó en el período de sesiones del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración, celebrado en octubre, se creará

también un grupo de trabajo mixto para que estudie la posibilidad de redactar un nuevo código disciplinario, y las normas procesales necesarias. Se estipulará que las apelaciones pasen directamente del Comité Mixto de Disciplina al Tribunal Administrativo y no, como sucede ahora, a la Junta Mixta de Apelación.

12. Se someterán a revisión los Grupos de Examen de Reclamaciones establecidos de acuerdo con las instrucciones administrativas ST/AI/246 y ST/AI/308/Rev.1. En muchos casos esos grupos no han funcionado de acuerdo con lo previsto. Se verá si es posible reformar los procedimientos de esos grupos para que constituyan un mecanismo objetivo y útil de arreglo de controversias de manera oficiosa, o si convendría sustituir esos grupos por otros mecanismos, como la conciliación obligatoria o algún sistema de mediación. Se seguirán estudiando todos los elementos de este aspecto de la cuestión con posterioridad a la reunión del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración, mencionada supra y a la introducción de otros cambios descritos en los párrafos 10 y 11.

13. El Secretario General expresó ante la Quinta Comisión, el 16 de octubre de 1987, la convicción de que "debemos ... de conformidad con la resolución 41/213, adoptar medidas efectivas para revisar y simplificar el sistema de reparación y apelaciones, que no ha evolucionado de manera uniforme. Un sistema rápido y equitativo para atender a las reclamaciones no sólo es justo y necesario en sí mismo, sino que es también un factor indispensable para la buena marcha de las relaciones entre el personal y la administración y para el perfeccionamiento de las prácticas administrativas" (véase A/C.5/42/SR.12). Se ha propuesto la revisión inmediata de la reestructuración de los órganos de justicia administrativa actualmente existentes para lograr que haya plena coordinación entre ellos en lo relativo a las reclamaciones del personal y la justicia administrativa. Algunas de las medidas propuestas requerirán que se introduzcan cambios en el Reglamento del Personal. Dadas las actuales restricciones financieras, y teniendo en cuenta la reducción de los recursos de personal en un 15%, se seguirán buscando los medios de agilizar la solución de las reclamaciones y las alegaciones en materia disciplinaria, y el Secretario General volverá a presentar un informe a la Asamblea General en su cuadragésimo tercer período de sesiones con respecto a otras medidas que habrán de adoptarse en esta esfera.

Notas

1/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo período de sesiones, Suplemento No. 7 (A/40/7), cap. I, párr. 69.

2/ Ibid., párr. 71.

3/ Ibid., párr. 72 c).

4/ Ibid., cuadragésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 49 (A/41/49).