



Asamblea General

Distr. general
17 de agosto de 2020
Español
Original: inglés

Septuagésimo quinto período de sesiones
Tema 152 del programa provisional*
Administración de justicia en las Naciones Unidas

Administración de justicia en las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Adición

Enmiendas del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas

1. Las enmiendas del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, aprobadas por los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en sesión plenaria el 8 de junio de 2020 y presentadas por el Tribunal Contencioso-Administrativo a la Asamblea General para su aprobación, figuran en el informe del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas ([A/75/162](#), párrs. 104 a 106 y anexo II).

2. En la presente adición de ese informe, el Secretario General formula comentarios sobre las enmiendas del Reglamento, preparados por las oficinas jurídicas que representan al Secretario General ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (véase el anexo I A) y por la Oficina de Asistencia Letrada al Personal (véase el anexo I B)).

3. **El Secretario General solicita a la Asamblea General que examine estos comentarios antes de decidir si aprueba las enmiendas del Reglamento aprobadas por el Tribunal Contencioso-Administrativo.**

Directrices judiciales del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas

4. El Secretario General aprovecha esta oportunidad para informar a la Asamblea General de que, el 13 de mayo de 2020, el Tribunal Contencioso-Administrativo revisó las directrices judiciales aprobadas inicialmente en 2017¹. De conformidad con lo solicitado por la Asamblea en el párrafo 31 de su resolución [74/258](#), el Secretario

* [A/75/150](#).

¹ En el párrafo 23 del informe del Consejo de Justicia Interna ([A/73/218](#)) se plantearon posibles incoherencias en las directrices judiciales iniciales y la falta de consultas antes de aprobarlas.



General informa de que las directrices judiciales pueden consultarse en el sitio web del sistema de justicia interna². La Oficina de Administración de Justicia sigue estando disponible para proporcionar más información, a petición de la Asamblea.

² Véase www.un.org/es/internaljustice/undt/key-documents.shtml.

Anexo I A)

Comentarios formulados por las oficinas jurídicas que representan al Secretario General ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas sobre las enmiendas del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas

1. El artículo 7 1) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, aprobado por la Asamblea General, dispone que “el Tribunal Contencioso-Administrativo establecerá su reglamento, que estará sujeto a la aprobación de la Asamblea General”.
2. La Asamblea General aprobó por primera vez el Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo en su resolución [64/119](#), tras su aprobación por los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en sesión plenaria. Desde entonces, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo solo han aprobado una enmienda del Reglamento. El propósito de esa enmienda era aumentar el número de sesiones plenarias anuales que celebrarían los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto recomendó que no se aprobara esa enmienda y, en su resolución [67/241](#), la Asamblea General hizo suya la recomendación de la Comisión Consultiva. Por consiguiente, la enmienda del Reglamento aprobada por los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo no fue aprobada por la Asamblea.
3. Las actuales propuestas de enmiendas del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo, que los magistrados de dicho Tribunal han aprobado y presentado a la Asamblea General para su aprobación en el informe del Secretario General ([A/75/162](#), anexo II), modifican 25 de los 38 artículos del Reglamento. Las oficinas jurídicas que representan al Secretario General no tienen ningún comentario que formular sobre la mayoría de las enmiendas aprobadas.
4. Sin embargo, a las oficinas jurídicas que representan al Secretario General les preocupa que algunas de las enmiendas son incompatibles con el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, aprobado por la Asamblea General, son incompatibles con la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, pueden hacer que el sistema formal de administración de justicia sea menos eficiente, lo que posiblemente dé lugar a litigios innecesarios y a que la Organización incurra en gastos adicionales, y tienen repercusiones en la función del Secretario General con respecto al mantenimiento de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, que es una cuestión que, según ha establecido el Tribunal de Apelaciones, no debería plantearse ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.
5. Con carácter general, las oficinas jurídicas que representan al Secretario General observan que en varios puntos las propuestas de enmiendas del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo van más allá del alcance del artículo 7 2) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y tratan de codificar principios de derecho y otras cuestiones que pueden tratarse mejor mediante el desarrollo de la jurisprudencia. Las siguientes enmiendas preocupan especialmente a las oficinas jurídicas que representan al Secretario General:
 - a) La adición del artículo 10 bis, párrafo 1, podría invertir la carga de la prueba, de modo que en lugar de exigir a un funcionario que pruebe sus alegaciones, se podría exigir a la Administración que las refute. En consecuencia, esta enmienda anularía la presunción de regularidad establecida por la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones, al considerar que los actos oficiales de la Organización se presumen lícitos a menos que se demuestre lo contrario. La anulación de la presunción de

regularidad requeriría que la Administración solicitara recursos adicionales para demostrar la legalidad de sus decisiones administrativas en todas las causas de las que conozca el Tribunal Contencioso-Administrativo. Además, ello daría lugar a nuevas necesidades financieras para la Organización, porque la inversión de la carga de la prueba podría obligar a la Administración a investigar todas y cada una de las alegaciones fácticas presentadas por el funcionario, incluso si dichas alegaciones son irrelevantes;

b) La enmienda del artículo 18, párrafo 2, es incompatible con el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones. La enmienda confunde la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo para llevar a cabo la revisión judicial de las decisiones disciplinarias del Secretario General con las funciones de un tribunal penal;

c) La adición del artículo 19 bis, párrafo 3, que permite la remisión de los letrados a las asociaciones nacionales de abogados, puede contravenir la función del Secretario General con respecto al mantenimiento de las prerrogativas e inmunidades de la Organización.

6. Habida cuenta de las graves preocupaciones que se ponen de manifiesto en el cuadro que figura a continuación, las oficinas jurídicas que representan al Secretario General instarían a la Asamblea General a no aprobar las propuestas de enmiendas de los artículos 7 3), 7 4), 10 bis 1), 10 bis 2), 11, 17 6), 18 2), 19 bis 3) y 22 1).

Artículo 7. Plazos ~~para la presentación de la demanda~~

3. Cuando ~~las partes en la controversia hayan recurrido a la mediación, la demanda será admisible si se presenta en el plazo de 90 días naturales desde la ruptura de la mediación.~~ **un plazo pertinente para la admisibilidad de una demanda se inicia con la recepción de una comunicación transmitida por correo electrónico, en ausencia de una confirmación electrónica de recepción, se considerará que la comunicación se entregó a más tardar el siguiente día natural a aquel en que se hizo el envío.**

Esta enmienda amplía efectivamente el plazo para la interposición de demandas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de manera incompatible con el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo.

El Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo establece que las demandas solo serán admisibles si se presentan dentro de plazos determinados. Al crear la presunción de que las comunicaciones enviadas por la Administración por correo electrónico se reciben el día natural siguiente, la enmienda amplía efectivamente el plazo para la presentación de demandas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

Ampliar el plazo de interposición de demandas más allá de los plazos específicos establecidos en el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo es incompatible con dicho Estatuto.

Las controversias que puedan surgir en relación con la fecha de recepción de los documentos deben resolverse evaluando las pruebas. Depender de la confirmación de entrega del correo electrónico producida por el sistema de correo electrónico no constituye una base sólida para determinar la fecha de recepción, ya que la transmisión de dicha confirmación de entrega está controlada por el destinatario, que tiene la capacidad de desactivar la función de notificación.

A las oficinas jurídicas que representan al Secretario General les preocupa mucho esta propuesta de enmienda.

4. Cuando ~~la demanda se interponga para hacer cumplir un acuerdo alcanzado a través de mediación, será admisible si se presenta dentro de los 90 días naturales siguientes al último día del plazo establecido en el acuerdo de mediación para su ejecución o, de no establecerse nada al respecto en el acuerdo, una vez que transcurran 30 días naturales desde la fecha de la firma del acuerdo.~~ **La solicitud de suspensión o dispensa de los plazos preceptivos presentada con arreglo al párrafo 3 del artículo 8 del Estatuto podrá concederse cuando se cumplan acumulativamente las condiciones que se indican a continuación:**

El Tribunal de Apelaciones ha interpretado el artículo 8 3) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo en el sentido de que exige que la presentación de una solicitud de prórroga de los plazos preceptivos se formule antes de que transcurra dicho plazo (sentencia núm. 2017-UNAT-731 (*Nikwigize c. Secretario General*), párr. 20). Dado que esta es la interpretación fehaciente del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo hecha por el Tribunal de Apelaciones, no puede ser revocada por el Reglamento, que está subordinado al Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo.

A las oficinas jurídicas que representan al Secretario General les preocupa mucho esta propuesta de enmienda.

- a) El retraso fue causado por circunstancias excepcionales;
- b) El retraso no es atribuible a la negligencia del demandante;
- c) El demandante presentó la solicitud en la primera oportunidad razonable.

Artículo 10 bis. Alegaciones

1. La contestación se pronunciará, de manera precisa y exhaustiva, sobre los hechos alegados por el demandante, propondrá todos los argumentos de la defensa de hecho y de derecho e indicará específicamente los hechos que se impugnan y los medios para probarlos, si se conocen.

Un principio fundamental del derecho es que la carga de la prueba de los elementos de una demanda recae en el demandante. Esta carga solo se invierte cuando el demandante ha presentado sus argumentos de forma convincente y el demandado trata de hacer valer una excusa de defensa afirmativa. Solo en ese caso se exige al demandado que asuma la carga de probar que procede dicha excusa. Esta enmienda invertiría la carga de la prueba.

La enmienda introduce requisitos en cuanto a las alegaciones que son incompatibles con la jurisprudencia establecida del Tribunal de Apelaciones, que articula una presunción de regularidad para los actos oficiales^a. De conformidad con el principio según el cual el demandante debe probar su demanda, la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones hace recaer en él la carga de la prueba de demostrar la ilegalidad de una decisión administrativa impugnada (excepto en el caso de las decisiones que imponen una medida disciplinaria)^b. Por consiguiente, la enmienda interfiere con la obligación del Tribunal Contencioso-Administrativo de hacer recaer sobre el demandante la carga de la prueba respecto de cada elemento de su demanda, incluso mediante una denegación general. En este contexto, cabe señalar que el Tribunal de Apelaciones ha determinado que el Tribunal Contencioso-Administrativo lleva a cabo una revisión judicial y no es un órgano de investigación (sentencia núm. 2018-UNAT-873 (*Belkhabbaz c. Secretario General*), párrs. 62 y 63).

La aprobación de la enmienda por la Asamblea General tendría importantes repercusiones para los recursos que necesita la Organización a fin de representar debidamente al Secretario General ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. Las oficinas que representan al Secretario General en todo el sistema no disponen de recursos para investigar todos los hechos que se denuncian en una demanda en un plazo limitado de 30 días y responder a ellos. La aprobación de esta enmienda por parte de la Asamblea supondrá que se requieran recursos adicionales, incluidos puestos de oficial jurídico suplementarios. En el mismo sentido, sería necesario adoptar medidas similares con respecto a la dotación de personal en las oficinas que proporcionan al letrado del demandado las instrucciones fácticas que constituyen la base de las decisiones administrativas impugnadas. Estas oficinas no disponen actualmente de los recursos necesarios para examinar los hechos denunciados que van más allá del alcance de la decisión impugnada y responder a ellos.

Además, para promover la rapidez y la eficiencia del proceso judicial, el Tribunal Contencioso-Administrativo ha fijado límites al número de páginas de los escritos de las partes. Esta enmienda, que aumentaría considerablemente las cuestiones que los demandados tendrían que tratar en su contestación, dejaría muy poco espacio, si es que lo hubiera, para que los demandados presentaran sus propios argumentos jurídicos en sus escritos. A la inversa, si como resultado de esta enmienda se levantarán las limitaciones a la longitud de las alegaciones, ello afectaría negativamente a la capacidad del sistema formal de administración de justicia para resolver las causas de manera expeditiva. Por consiguiente, la enmienda puede dar lugar a un aumento de los gastos de los Estados Miembros para financiar el sistema de administración de justicia.

Las oficinas jurídicas que representan al Secretario General están muy preocupadas por esta propuesta de enmienda.

Como alternativa, si la Asamblea General aprueba la enmienda del artículo 10 bis 1), habría que modificar el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo para permitir que la contestación del demandado se presente en un plazo de 60 días naturales, en lugar del actual plazo de 30 días naturales. Sería necesario introducir esa modificación para mitigar el efecto adverso sobre la capacidad de la Administración de dar una respuesta completa a las alegaciones formuladas en las demandas. En este contexto, cabe señalar que un demandante tiene 60 días naturales para presentar una solicitud de evaluación interna a partir de la notificación de una decisión administrativa y 90 días naturales para interponer una demanda ante el Tribunal Contencioso-Administrativo tras la recepción del resultado de la evaluación interna. El Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo no contempla en la actualidad el plazo para presentar la contestación. El plazo para presentar la contestación figura actualmente solo en el Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo.

2. El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá ordenar que cualquiera de las partes presente, dentro de un plazo determinado, los argumentos y medios de prueba que sean necesarios en relación con los escritos de la parte contraria, con indicación de los hechos concretos respecto de los cuales se solicita la prueba, bajo la sanción de no poder plantear estos asuntos en una etapa más avanzada del procedimiento.

La redacción de esta enmienda es vaga y potencialmente demasiado amplia. Si bien algunas jurisdicciones nacionales tienen normas que impiden en distinto grado el uso de pruebas que no se han dado a conocer para respaldar las demandas, esas normas definen cuidadosamente las circunstancias en que se aplican.

La redacción ambigua de la disposición propuesta podría utilizarse para impedir que se planteen argumentos en las causas en las que no se requiera a una parte que presente pruebas (por ejemplo, si se le pide que demuestre

Artículo 11. Inclusión de terceros en el procedimiento

El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá **ordenar invitar** en cualquier momento, a instancia de parte o de oficio, ~~la inclusión de un tercero en el procedimiento si considera que ese tercero tiene un interés legítimo en el resultado de las actuaciones.~~ **a un tercero para que formule observaciones cuando lo considere útil.**

una negativa). La disposición también pasa por alto las limitaciones a las que se pueden enfrentar las partes para obtener pruebas.

Si bien las oficinas que representan al Secretario General reconocen la importancia de que las partes contrarias presenten pruebas, la severidad de la sanción del estoppel, junto con la imprecisión de la redacción, dificultarían la resolución eficaz de las causas.

Las oficinas jurídicas que representan al Secretario General están muy preocupadas por esta propuesta de enmienda.

Una parte que no esté incluida en el procedimiento podrá solicitar autorización para presentar escritos, ya sea como parte interviniente o como *amicus curiae*. De conformidad con el artículo 2 3) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, los escritos *amicus curiae* solo pueden ser presentados por una asociación de personal y no por un tercero.

La enmienda propuesta parece abordar la situación de los escritos *amicus curiae* y permite que cualquier tercero presente escritos cuando el Tribunal lo considere útil. Tal como está redactada, la enmienda propuesta excede los parámetros del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y cualquier cambio en este sentido requeriría que se modificara previamente dicho Estatuto.

Las oficinas jurídicas que representan al Secretario General están muy preocupadas por esta propuesta de enmienda.

Artículo 17. Examen de testigos y peritos

6. El Tribunal Contencioso-Administrativo ~~decidirá si es necesario que los testigos o peritos comparezcan personalmente en la audiencia y determinará los medios adecuados para satisfacer dicha exigencia. Podrá prestarse declaración por videoconferencia, teléfono o cualquier otro medio electrónico.~~ **tras consultar con las partes, podrá decidir que se reciban pruebas periciales presentadas por escrito, sin llamar a los peritos para que testifiquen.**

Es importante que las partes tengan la oportunidad de cuestionar el testimonio de cualquier testigo, sea perito o no, tanto si se presta testimonio oralmente como por escrito.

La enmienda propuesta, tal como está redactada, establece que un perito puede presentar pruebas por escrito sin ser llamado a declarar. Esto puede interpretarse como una forma de habilitar al Tribunal Contencioso-Administrativo para que “excuse” a los peritos de ser interrogados por la parte contraria, a pesar de las objeciones de esta y de que desee cuestionar el testimonio del perito judicial en cuestión, porque la enmienda propuesta no contiene ninguna disposición que exija que, si se presentan pruebas periciales por escrito, se dé a la parte contraria la oportunidad de cuestionarlas.

Las oficinas jurídicas que representan al Secretario General están muy preocupadas por esta propuesta de enmienda tal como está redactada.

Artículo 18. Prueba

~~2. El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá ordenar a las partes que presenten pruebas en cualquier momento y podrá exigir a cualquier persona que aporte los documentos o la información que estime necesarios para la tramitación rápida e imparcial del procedimiento. El demandante soporta la carga de probar la ilegalidad de la decisión impugnada. Sin embargo, en las causas que versan sobre medidas disciplinarias, se presume la inocencia del demandante. Al decidir si el asunto que se le ha sometido ha sido probado de acuerdo con el criterio requerido, el Tribunal Contencioso-Administrativo evalúa las pruebas teniendo en cuenta la lógica y la experiencia común. La limitación de la libre evaluación de las pruebas solo podrá derivarse de las resoluciones de la Asamblea General.~~

Cuando el Secretario General toma una decisión administrativa para imponer una sanción disciplinaria, esa decisión se basa en la constatación de que el funcionario ha cometido una falta de conducta. La determinación de si un funcionario ha cometido una falta de conducta y la decisión de imponer medidas disciplinarias forman parte de un proceso administrativo que lleva a cabo el Secretario General de conformidad con el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y las disposiciones administrativas aplicables. La competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo, tal como se establece en el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, supone examinar la legalidad de una decisión administrativa. En el caso de una decisión administrativa de imponer una medida disciplinaria, el Tribunal de Apelaciones ha sostenido que el Tribunal Contencioso-Administrativo debe revisar la decisión para determinar si se han establecido los hechos en los que se basa la sanción, si los hechos establecidos se califican como falta de conducta, si la sanción es proporcional a la infracción y si se respetaron las garantías del debido proceso del funcionario. Ni el Estatuto ni el Reglamento del Personal ni el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo confieren al Tribunal Contencioso-Administrativo la facultad de celebrar un juicio penal.

Por consiguiente, la enmienda propuesta, que exigiría a la Organización demostrar la “culpabilidad” de un funcionario, que se presume “inocente”, en lugar de exigir al funcionario que demuestre que la decisión administrativa fue incorrecta, queda fuera del mandato del Tribunal Contencioso-Administrativo.

De hecho, el Tribunal de Apelaciones ha sostenido que no es función del Tribunal Contencioso-Administrativo sustituir al Secretario General en la toma de decisiones^c. El Tribunal Contencioso-Administrativo examina judicialmente el carácter razonable de la decisión, por ejemplo, si se han presentado pruebas suficientes a la instancia decisoria para que se pueda determinar la existencia de una falta de conducta. Permitir que el Tribunal Contencioso-Administrativo sustituya la decisión del Secretario General vaciaría el proceso disciplinario de contenido y generaría demoras y obstaculizaría los esfuerzos de la Organización por lograr la rendición de cuentas.

El Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo no contiene ninguna disposición sobre la forma en que el Tribunal evalúa las pruebas que tiene ante sí. Si bien el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo no prohíbe específicamente la admisibilidad de determinados tipos de pruebas, esas limitaciones de la admisibilidad de las pruebas no las establece únicamente la Asamblea General, sino también la interpretación que hace el Tribunal de Apelaciones del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo. Así pues, el hecho de que en el Reglamento se disponga que las limitaciones a la evaluación de las pruebas por el Tribunal Contencioso-Administrativo son establecidas únicamente por la Asamblea General excede claramente la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo, cuyo mandato está sujeto a la interpretación del Tribunal de Apelaciones.

Las oficinas jurídicas que representan al Secretario General están muy preocupadas por esta propuesta de enmienda.

Artículo 19 bis. Abuso del proceso

3. Cuando el representante de una parte abuse del proceso de forma manifiesta o habitual, el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá denegar la audiencia en la causa hasta que se efectúen las rectificaciones necesarias para corregir este abuso a su satisfacción. También podrá remitir el asunto a un colegio de abogados o al Secretario General, según proceda.

El artículo 7 del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo no confiere al Tribunal Contencioso-Administrativo la facultad de aprobar normas que menoscaben el derecho de una parte a designar un letrado. Por consiguiente, no está claro si el Tribunal Contencioso-Administrativo puede aprobar una norma que, en esencia, obligue a una parte a cambiar de letrado si el Tribunal considera que ha abusado habitualmente del proceso.

En el caso de los letrados que sean funcionarios, ya sea asignados a la Oficina de Asistencia Letrada al Personal o que actúen en nombre del Secretario General, la situación solo se podrá poner en conocimiento del Secretario General. Esto se debe a que esos funcionarios están bajo la autoridad exclusiva del Secretario General en lo que respecta a todos los actos realizados durante el desempeño de sus funciones oficiales de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto y el Reglamento del Personal.

La remisión a “un colegio de abogados” tampoco es una solución apropiada desde la perspectiva de las prerrogativas e inmunidades de la Organización. Esa remisión puede considerarse una renuncia implícita a las prerrogativas e inmunidades de la Organización, ya que los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo u otros funcionarios de las Naciones Unidas estarían obligados a participar como testigos en procedimientos

Artículo 22. Intervención de terceros que no sean parte en la causa

~~1. Toda persona que esté facultada para dirigirse al Tribunal Contencioso-Administrativo en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del estatuto. Los~~
funcionarios, los exfuncionarios o las personas que representen el patrimonio de un exfuncionario podrán pedir, mediante un formulario elaborado a tal efecto por el Secretario, que se les permita intervenir en una causa, en cualquier etapa en que esta se encuentre, cuando ~~alegue ser titular de un derecho que pueda verse afectado por la sentencia del Tribunal.~~
tengan un interés legítimo en el procedimiento. El Tribunal también podrá, de oficio, invitar a esas personas a intervenir.

disciplinarios o de otro tipo ante un colegio de abogados. Además, esa remisión está bajo la autoridad del Secretario General y no la deberían realizar directamente los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo. Más bien, de conformidad con el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo pueden remitir la cuestión al Secretario General para que pueda tomar medidas a fin de exigir las responsabilidades que procedan.

Las oficinas jurídicas que representan al Secretario General están muy preocupadas por esta propuesta de enmienda.

Tal como está redactada, no está claro si la enmienda se refiere a la intervención en virtud del artículo 2 4) o del artículo 7 2) d), o ambos, del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo. En ambos artículos se utiliza el término “intervención” para referirse a distintos procesos.

La enmienda puede interpretarse en el sentido de que amplía los motivos por los que una persona puede intervenir en las actuaciones más allá de lo previsto en el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo en virtud del artículo 2 4), ya que tener un “interés legítimo en el procedimiento” puede interpretarse como algo más amplio que el derecho a “recurrir una misma decisión administrativa”.

Por otra parte, la enmienda puede restringir la capacidad de las personas que no sean partes en una causa para intervenir en un procedimiento en virtud del artículo 7 2) d) del Estatuto si sus derechos pueden verse afectados por una sentencia pero no son “funcionarios, exfuncionarios o personas que representen el patrimonio de un exfuncionario”.

Las disposiciones del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo relativas a la intervención deben redactarse de manera que se ajusten a los parámetros establecidos en el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo.

Por tanto, las oficinas jurídicas que representan al Secretario General están muy preocupadas por esta propuesta de enmienda.

Las oficinas jurídicas que representan al Secretario General no se oponen, *per se*, a que se amplíe la facultad de intervenir en un proceso ante el Tribunal Contencioso-Administrativo a las personas que tengan un interés legítimo en las actuaciones. Sin embargo, esa enmienda tendría que ser abordada por la Asamblea General como una modificación del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y no como una enmienda de su Reglamento, que está subordinado a aquel.

^a Véase, por ejemplo, la sentencia núm. 2011-UNAT-122 (*Rolland v. Secretary-General*), párr. 26, en la que se establece que “siempre existe la presunción de que los actos oficiales se han realizado con regularidad. Esto se llama presunción de regularidad. Pero esta presunción es refutable”. En la sentencia núm. 2017-UNAT-747 (*Ngokeng v. Secretary-General*), párrs. 33 y 34, se estableció que “el candidato que impugne la denegación de un ascenso debe demostrar, por tanto, que existen motivos fundados de revisión para refutar la presunción de regularidad y anular la decisión. [...] Una vez que se establece la presunción, se refutaría solo cuando hubiera pruebas claras y convincentes que determinaran que es muy probable que se hubiera producido una irregularidad”.

^b Véanse, por ejemplo, la sentencia núm. 2018-UNAT-821 (*Haydar v. Secretary-General*), párrs. 12 y 13, en la que se determina que “se impone al demandante la carga legal de demostrar que la decisión administrativa de que se trata no se ajusta a las condiciones de su nombramiento o contrato de trabajo”; la sentencia núm. 2010-UNAT-021 (*Asaad v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)*), párr. 10, en la que se afirma que “la carga de la prueba de la motivación ilegítima recae sobre el funcionario que impugna la decisión”; la sentencia núm. 2010-UNAT-081 (*Azzouni v. Secretary-General*), párr. 35, en la que se determina que “cuando un funcionario alega discriminación, le incumbe la carga de demostrar con pruebas irrefutables que se ha producido dicha discriminación”; y la sentencia núm. 2015-UNAT-506 (*Nwuke v. Secretary-General*), párrs. 48 y 49, en la que se determina que “la carga de la prueba de la existencia de motivos ilegítimos, como el abuso de autoridad, la discriminación, las represalias o el acoso, recae sobre la persona que los denuncia”.

^c Véase, por ejemplo, la sentencia núm. 2010-UNAT-022 (*Abu Hamda v. Commissioner-General of UNRWA*).

Anexo I B)

Comentarios formulados por la Oficina de Asistencia Letrada al Personal sobre las enmiendas del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas

1. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal comparte la preocupación de la Asamblea General por el número de demandas pendientes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (resolución [73/276](#), párr. 21) y acoge con beneplácito las medidas para agilizar la tramitación de las causas que son compatibles con los principios en que se basa la administración de justicia en las Naciones Unidas, a saber, el acceso al sistema interno de administración de justicia para todos los funcionarios, incluidos los demandantes que comparecen sin representación letrada (resolución [73/276](#), párrs. 4 y 27); el aumento de la transparencia en la adopción de decisiones y la responsabilidad de los administradores (resolución [61/261](#), párr. 6); y la coherencia con los principios de legalidad y del debido proceso (resolución [73/276](#), párr. 6). La legalidad y el debido proceso abarcan los requisitos básicos de la justicia natural, incluidas la notificación adecuada y una audiencia imparcial, y principios auxiliares como la igualdad de medios procesales y el derecho a una representación efectiva.
2. Con ese telón de fondo, la Oficina está preocupada porque las propuestas de enmiendas del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo son particularmente restrictivas para los demandantes (es decir, el personal) y, por lo tanto, alteran el equilibrio de poder que pretende la Asamblea General al establecer los parámetros del sistema de justicia interna (resolución [73/276](#), párr. 5). Si se aprueban esas enmiendas, el Reglamento enmendado tendrá un efecto perjudicial para el acceso a la justicia y la eficacia general del Tribunal Contencioso-Administrativo como posible fuente de recurso para los funcionarios que, de otro modo, no pueden impugnar las decisiones ilícitas que afectan a sus condiciones de empleo.
3. Además, si bien la Oficina comparte el compromiso de la Asamblea General de aumentar la utilización de sus servicios por parte del personal, en su calidad de defensora del personal del sistema de justicia interna, está especialmente preocupada porque las enmiendas restrictivas y las nuevas disposiciones afectan en particular a los litigantes que comparecen sin representación letrada. La mayoría de los demandantes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo siguen compareciendo sin representación letrada (véase el informe del Consejo de Justicia Interna sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas ([A/72/210](#), párr. 34)). Si bien la Asamblea ha expresado su preocupación por esta elevada proporción, también ha acogido con beneplácito las medidas destinadas a hacer más accesible el sistema de justicia interna a los litigantes que comparezcan sin representación letrada, incluso mediante la creación de juegos de herramientas para dichos demandantes sin representación letrada. Más recientemente, la Asamblea ha alentado al Secretario General “a que [...] siga prestando asistencia [a los demandantes que comparezcan sin representación letrada] y aumentando su conocimiento y capacidad para utilizar el sistema” (resolución [74/258](#), párr. 25). En opinión de la Oficina, muchas de las enmiendas propuestas van precisamente en la dirección opuesta.
4. La Oficina aprecia que la Asamblea General, en consonancia con las recomendaciones del Consejo de Justicia Interna, haya destacado que el Tribunal Contencioso-Administrativo debe mejorar la eficiencia administrativa, entre otras cosas racionalizando y armonizando su enfoque de la gestión de las causas. Sin embargo, como se ilustra en los comentarios de la Oficina que figuran a continuación, las consecuencias de las enmiendas propuestas recaen en los demandantes de forma desproporcionada. En opinión de la Oficina, algunas de las propuestas no se

fundamentan en el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y, por lo tanto, exceden las competencias del Tribunal. Algunas otras propuestas darían al Tribunal Contencioso-Administrativo una capacidad discrecional casi ilimitada para desestimar sumariamente las causas o para declararlas listas para ser resueltas cuando se han presentado pocas pruebas o incluso no se ha presentado ninguna. A este respecto, la Oficina subrayaría el carácter único del sistema de tribunales de las Naciones Unidas de dos niveles establecido en la resolución [61/261](#) frente a otros tribunales administrativos internacionales, y la responsabilidad inherente del Tribunal Contencioso-Administrativo, en su calidad de tribunal de primera instancia de ese sistema, de permitir que se reúnan adecuadamente las pruebas y cerciorarse de que se determinan los hechos de forma plena y completa.

Artículo 4. Lugar de las actuaciones

1. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo ejercerán sus funciones en Nueva York, Ginebra y Nairobi, ~~respectivamente~~. **El Tribunal Contencioso-Administrativo determinará en una directriz sobre la práctica el lugar de presentación de las demandas.** No obstante, el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá decidir que se celebren sesiones en otros lugares de destino, según proceda.

2. **Una parte podrá solicitar un cambio de lugar de enjuiciamiento si ello redunde en interés de la justicia.**

3. **El Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo podrá determinar el cambio de lugar de enjuiciamiento si ello redunde en interés de la justicia en cada caso concreto o por la necesidad de equilibrar el número de causas en las distintas sedes del Tribunal. El cambio de lugar de enjuiciamiento de una causa ya asignada a un magistrado requiere su consentimiento.**

En cuanto al artículo 4 3), la Oficina considera que la equidad procesal requiere que las partes, y en particular el demandante, reciban una notificación y tengan la oportunidad de presentar objeciones antes de que se produzca el cambio de lugar de enjuiciamiento determinado por el Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo.

La Oficina sostiene que permitir el cambio de lugar de enjuiciamiento *motu proprio*, sin dar a las partes la oportunidad previa de ser escuchadas previamente, es *per se* incompatible con los intereses de la justicia. Esa práctica podría afectar en particular a los demandantes que hayan hecho con los servicios de un letrado externo ubicado en el lugar original de enjuiciamiento o en sus cercanías.

Artículo 6. Inicio del procedimiento

~~1. Las demandas se presentarán en las Secretarías del Tribunal Contencioso-Administrativo teniendo en cuenta la proximidad geográfica y las demás consideraciones materiales que resulten pertinentes.~~ **de conformidad con el lugar de las actuaciones determinado en la directriz sobre la práctica. La presentación errónea en una sede del Tribunal que no esté determinada en la directriz sobre la práctica no afecta a la admisibilidad de la demanda.**

~~2. El Tribunal Contencioso-Administrativo asignará los asuntos a la Secretaría que proceda. Las partes podrán solicitar el cambio de lugar de enjuiciamiento.~~ [Suprimido]

El texto añadido (“La presentación errónea [...] no afecta a la admisibilidad de la demanda”) es ambiguo. Las palabras “no afecta” podrían entenderse en el sentido de que una demanda interpuesta dentro de plazo es admisible a pesar de haber sido presentada en el lugar equivocado o podrían significar que existe una nulidad jurídica al presentar dicha demanda que no interrumpe el plazo pertinente.

Suponiendo que esta última interpretación es la correcta, el texto añadido es contrario a las consideraciones en favor del acceso a la justicia. Esta adición y la supresión del artículo 6 2) se combinan para transferir a los demandantes la responsabilidad de presentar la demanda en la Secretaría apropiada, aumentando así las posibilidades de que se produzca un defecto procesal.

En la causa núm. UNDT/NY/2018/037, orden núm. 177 (NY/2018) (*Cox c. Secretario General*), el Tribunal Contencioso-Administrativo reconoció que el imperativo del “acceso adecuado a la justicia” justificaba su examen de una demanda de suspensión de la ejecución que se presentó en la Secretaría de Nueva York después de que hubiera finalizado el horario de trabajo en el lugar de las actuaciones adecuado, a saber, la Secretaría de Nairobi. Como señaló el Tribunal, esas consideraciones sobre el acceso a la justicia son particularmente trascendentales cuando el demandante solicita una reparación similar a la de la causa *Villamorán* (suspensión de la

Artículo 7. Plazos ~~para la presentación de la demanda~~

3. Cuando ~~las partes en la controversia hayan recurrido a la mediación, la demanda será admisible si se presenta en el plazo de 90 días naturales desde la ruptura de la mediación.~~ **un plazo pertinente para la admisibilidad de una demanda se inicia con la recepción de una comunicación transmitida por correo electrónico, en ausencia de una confirmación electrónica de recepción, se considerará que la comunicación se entregó a más tardar el siguiente día natural a aquel en que se hizo el envío.**

decisión hasta que el Tribunal se pronuncie sobre una demanda de suspensión de la ejecución; véase la sentencia núm. 2011-UNAT-160 (*Villamorán c. Secretario General*)).

La Oficina insta a que se sustituya el texto añadido en el artículo 6 por el texto que codifica la decisión en la orden núm. 177 (NY/2018).

La Oficina insta a que se suprima el nuevo artículo 7 3). La presunción de recepción un día natural después del envío es sencillamente incompatible con las realidades del servicio de las Naciones Unidas, en particular fuera de la Sede. Las obligaciones laborales de muchos funcionarios no requieren el uso diario del correo electrónico. En ciertos casos, el uso regular del correo electrónico puede no ser posible, como ocurre con el personal que trabaja en misiones remotas sobre el terreno. Además, el Reglamento no debería penalizar, mediante el establecimiento de normas inflexibles y tajantes, a los funcionarios que legítimamente no se ocupen de cuestiones relacionadas con el trabajo, incluido el correo electrónico (ya sea dirigido a su cuenta de las Naciones Unidas o a sus cuentas privadas), mientras estén de licencia. A este respecto, la norma enunciada en el artículo 7 3) es incongruente con las prácticas establecidas de las Naciones Unidas, como la designación de oficiales encargados mientras los funcionarios están de licencia. También es incongruente con la práctica anterior del Tribunal. Por ejemplo, en la causa núm. UNDT/NY/2018/026, orden núm. 113 (NY/2018) (*Pena Correa c. Secretario General*), el Tribunal determinó que el demandante había demostrado urgencia a pesar de que solo había leído el aviso de no renovación de su contrato tres semanas después de su envío, al regresar de sus vacaciones anuales y tras una migración de los sistemas de correo electrónico.

Además, la expresión “a más tardar” socavaría el propósito declarado de la enmienda de lograr una mayor certidumbre, al tiempo que limitaría innecesaria e imprudentemente la capacidad discrecional del Tribunal para hacer excepciones a la regla (en caso de que se apruebe) si ello redundaría en interés de la justicia.

Artículo 8. Demanda

2 La demanda ~~deberá incluir~~ la siguiente información:

- a) El nombre completo, la fecha de nacimiento y la nacionalidad del demandante;
- b) La situación laboral del demandante (incluidos el número de índice de las Naciones Unidas y su departamento, oficina y sección) o la relación con el funcionario si la demanda la interpone un tercero basándose en los derechos de aquel;
- c) El nombre del representante jurídico del demandante (deberá adjuntarse la correspondiente autorización);
- d) La dirección a la que deberán enviarse los documentos;
- e) **La indicación específica de la decisión impugnada, incluidos** la fecha y el lugar donde se dictó, en su caso, la decisión impugnada (deberá adjuntarse dicha decisión **si consta por escrito**);
- f) Las medidas y reparaciones que se solicitan;
- g) Documentos de prueba (en anexos numerados, con indicación de los que hayan sido traducidos).

La Oficina insta a que se elimine la propuesta de enmienda del artículo 8 2) e). La Oficina discrepa enérgicamente de la sugerencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de que los requisitos más estrictos con respecto a las alegaciones propuestos en el presente documento sean “de carácter rudimentario” y que, debido a los “generosos” plazos para la presentación de solicitudes de evaluación interna y de demandas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, esos requisitos con respecto a las alegaciones se cumplan fácilmente “independientemente de que el demandante cuente o no con la asistencia de un letrado”.

El Tribunal Contencioso-Administrativo ha observado con frecuencia las dificultades que tienen los litigantes que comparecen sin asistencia letrada para describir la decisión impugnada, como en la sentencia núm. UNDT/2020/031 (*Teklie c. Secretario General*), párr. 35 (“el Tribunal observa que la demandante, que comparece sin representación letrada, muestra dificultades para articular sus argumentos en los formularios normalizados prescritos”). No en vano el artículo 8 del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo no establece una norma para las alegaciones entre los requisitos de admisibilidad: la Asamblea General pretendía que los funcionarios, estuvieran o no representados, tuvieran libre acceso a un recurso judicial. Cabe destacar que mientras no exista un mecanismo para recuperar los gastos, el sistema de justicia interna seguirá contando con un número importante de litigantes sin representación letrada.

La Oficina considera que la jurisprudencia de los tribunales, que está repleta de escollos procesales opacos en cuanto a lo que constituye una decisión administrativa revisable, es incompatible con el lenguaje sencillo del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo. Consagrar el requisito de una “indicación específica” de la decisión impugnada en el Reglamento se aparta aún más de lo que la Asamblea General pretendía al diseñar el sistema de justicia interna.

Las preocupaciones que plantea el Tribunal, a saber, que la determinación de las decisiones impugnadas lleva mucho tiempo y a menudo da lugar a apelaciones, podrían disiparse con la misma eficacia estableciendo una norma sobre las alegaciones más liberal para las demandas. Esa norma se adecuaría mejor a las consideraciones de equidad procesal, incluida la igualdad de medios procesales a la luz del equilibrio de poder entre la Administración y los funcionarios individuales. La necesidad de garantizar la igualdad de medios procesales es precisamente lo que impulsó a la

5. El demandante no podrá solicitar una reparación que no esté contemplada en la demanda original a menos que los hechos que constituyan la base de dicha solicitud se hayan producido después de la interposición de la demanda original.

Asamblea General a reformar el sistema de justicia interna (véase la resolución [61/261](#), preámbulo).

La Oficina insta a que se suprima el nuevo artículo 8 5). Como se ha observado anteriormente, esta disposición será especialmente perjudicial para los litigantes que se hagan con los servicios de un letrado después de haber interpuesto la demanda original sin representación letrada.

La Oficina no suscribe la opinión de que las normas actuales que rigen la modificación de las demandas se están explotando para prolongar los litigios incluso después de que el demandante haya sido indemnizado. De hecho, la jurisprudencia deja poco margen para la modificación de las demandas, en particular en los casos en que se requiere la evaluación interna con arreglo al artículo 8 1) c) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo. Por ejemplo, la demandante en la sentencia núm. UNDT/2019/135 (*Fosse c. Secretario General*) pidió volver a su antiguo puesto (es decir, el cumplimiento específico) en su solicitud de evaluación interna, que presentó antes de solicitar la asistencia de la Oficina, y en su demanda original ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. Tras ocupar un nuevo puesto en la Organización, la demandante pidió autorización para modificar la demanda a fin de alegar un despido encubierto y solicitar una indemnización en lugar de un cumplimiento específico. El Tribunal Contencioso-Administrativo determinó que la alegación de despido encubierto no era admisible *ratione materiae* porque no se había planteado en su solicitud de evaluación interna y denegó la solicitud de autorización para modificar la demanda. Mientras que una sala dividida del Tribunal de Apelaciones confirmó la decisión del Tribunal Contencioso-Administrativo en su sentencia núm. 2020-UNAT-1008, el Magistrado Colgan, discrepando, objetó la idea de que se exigiera a la demandante que realizara “un ejercicio de evaluación interna, que supondría una pérdida de tiempo y muy probablemente resultaría inútil” para que la nueva reclamación y solicitud de indemnización por daños y perjuicios fueran admisibles (sentencia núm. 2020-UNAT-1008, opinión disidente del Magistrado Colgan, párr. 6). La Oficina considera que el nuevo artículo 8 5), que endurece los motivos de modificación de la demanda, es una solución a un problema inexistente.

En cuanto a las decisiones administrativas sujetas al artículo 8 1) c) del Estatuto, el Magistrado Colgan declaró que “llegaría a la conclusión de que se cumplen el artículo 8 del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y la regla 11.2 del Reglamento del Personal si el funcionario determina la decisión administrativa impugnada para la evaluación interna, expone su opinión sobre qué hay de malo en dicha decisión e *indica el resultado deseado* de la demanda” (sentencia núm. 2020-UNAT-1008, opinión disidente del Magistrado Colgan, párr. 11, sin cursiva en el original). La Oficina considera que estos son los criterios apropiados para las alegaciones en las demandas del Tribunal Contencioso-Administrativo, incluidas las reclamaciones por daños y perjuicios.

En todo caso, unos criterios más liberales deberían regir las demandas originales ante el Tribunal Contencioso-Administrativo en los casos en que no se requiera la evaluación interna, ya que esas demandas no tendrán el beneficio del “mecanismo de filtrado y corrección que constituye la evaluación interna” (*ibid.*, párr. 10).

Artículo 9 bis. Sentencias dictadas sobre una base documental

El magistrado podrá proceder a dictar sentencia cuando los escritos presentados por las partes sean suficientes para la determinación de la causa.

La Oficina insta a que se elimine el nuevo artículo 9 bis, en virtud del cual el Tribunal Contencioso-Administrativo parecería arrogarse la competencia para resolver sumariamente las causas fundadas relacionadas con cuestiones de hecho controvertidas.

La Oficina sostiene que el artículo, que complementa y no sustituye al artículo 16 1), podría hacer de las audiencias orales la excepción y no la regla en las causas no disciplinarias. Se podría invocar para denegar a las partes la oportunidad de presentar alegatos finales y así hacer que el demandado tenga la última palabra en la causa por medio de su contestación. Además, la tramitación sumaria en un sistema sin disposiciones sobre la divulgación de las pruebas a la otra parte es desproporcionadamente perjudicial para los demandantes, que no tendrán acceso a las pruebas en el momento de presentar la demanda. A causa a las implicaciones del debido proceso, las tramitaciones sumarias en virtud de este artículo darían lugar a más apelaciones y a un sistema de justicia interna menos eficiente.

Como mínimo, la equidad procesal exige que el Tribunal Contencioso-Administrativo notifique a las partes su intención de resolver la causa sobre la base de los documentos y les dé la oportunidad de demostrar por qué se requiere una audiencia en interés de la justicia.

En la medida en que el artículo 9 bis esté motivado por consideraciones de economía judicial, el artículo 18 5) del actual Reglamento autoriza al Tribunal Contencioso-Administrativo a limitar o excluir las pruebas, incluidos los testimonios orales, que considere impertinentes, inútiles o carentes de valor probatorio.

A primera vista, podría parecer que el artículo 9 bis armoniza el Tribunal Contencioso-Administrativo con los demás tribunales administrativos internacionales, que “registran” una causa para su resolución cuando el presidente del tribunal la considera suficientemente fundada (Reglamento del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 10 1); Reglamento del Tribunal Administrativo del Banco Mundial, artículo 14 1)). Sin embargo, las analogías de este tipo pasan por alto claras diferencias estructurales entre estos tribunales de una sola instancia, cuyas sentencias son definitivas y que, por consiguiente, desempeñan una función más inquisitiva en la constatación de los hechos, y el sistema de justicia interna de dos instancias de las Naciones Unidas, en el que la constatación de los hechos se basa más en el principio de contradicción (y avanza en esa dirección, como se pone de manifiesto en el nuevo artículo 10 bis) y el Tribunal de Apelaciones se adhiere a las determinaciones del Tribunal Contencioso-Administrativo sobre las cuestiones de hecho y “mixtas”.

Artículo 10. Contestación

3. El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá decidir que no se solicite una contestación cuando la demanda sea manifiestamente no admisible o infundada.

La Oficina propone que se suprima el nuevo artículo 10 3). Al igual que el artículo 9 bis, el artículo 10 3) daría al Tribunal Contencioso-Administrativo una función de “guardián” que es normal en otros tribunales administrativos internacionales, pero que es incompatible con la singular arquitectura del sistema de justicia interna de las Naciones Unidas y con los intereses que defiende la Asamblea General en la reforma del sistema (véase el comentario sobre el artículo 9 bis).

Artículo 12. Representación

3. Cuando una parte tiene representación letrada, la notificación de los documentos se efectúa únicamente al representante. Los escritos que presente el representante se consideran presentados por la parte.

La Oficina insta a que se suprima el nuevo artículo 12 3). La notificación a un funcionario representado, así como a su letrado, no supone una carga adicional significativa para la Secretaría (ya que la dirección de correo electrónico del demandante figura en la demanda), mientras que la enmienda propuesta crea el riesgo de que ese funcionario se vea irremediablemente perjudicado por un descuido administrativo del letrado, ya que el sistema no permite a un funcionario reclamar daños y perjuicios por negligencia a la Oficina o a un colega que lo represente.

Artículo 13. Suspensión de la ejecución durante la evaluación interna

1. El Tribunal Contencioso-Administrativo ordenará la suspensión de la ejecución ~~de una decisión administrativa impugnada mientras esté pendiente una evaluación interna, en respuesta a la demanda que cualquier persona interponga en ese sentido y siempre que la decisión parezca *prima facie* ilegal, en casos de especial urgencia y cuando la ejecución pueda causar un daño irreparable.~~ **cuando se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 2 del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo.**

2. El Secretario remitirá la demanda al demandado, **quien podrá presentar una contestación.**

3. El Tribunal Contencioso-Administrativo examinará las demandas ~~de medidas provisionales~~ **de suspensión de la ejecución** en un plazo de cinco días laborables desde su notificación al demandado.

4. La decisión del Tribunal Contencioso-Administrativo respecto de tales demandas será inapelable.

Artículo 16. Audiencia

1. El magistrado que ~~conozca de~~ **presida** una causa podrá celebrar **una** audiencias orales.

4. Las partes o sus representantes designados en debida forma deberán comparecer en persona o, cuando no sea posible, por videoconferencia, teléfono o cualquier otro medio electrónico. **No obstante, el Tribunal podrá decidir que se celebre una audiencia en ausencia de una parte o un representante, siempre que se les haya notificado debidamente.**

La Oficina solicita que el artículo 13 codifique el procedimiento actual para una orden similar a la de la causa *Villamoran*, en virtud de la cual se puede suspender la ejecución de la decisión durante el tiempo que sea necesario para que se resuelva la solicitud de suspensión de la ejecución (véase el comentario sobre el artículo 6). En la actualidad, los funcionarios no tienen ningún indicio evidente de que ese proceso esté a su disposición.

La Oficina observa que el Tribunal Contencioso-Administrativo ha propuesto codificar en el Reglamento varias medidas que la jurisprudencia ha reconocido como parte de la autoridad judicial inherente a los tribunales (por ejemplo, el artículo 19 bis propuesto). Estas medidas favorecen en general a la Administración y son particularmente perjudiciales para los demandantes que comparecen sin representación letrada. Siguiendo esta pauta general y en aras de la equidad, el Reglamento debería reconocer un tipo de reparación que de otro modo no tendría la mayoría de los litigantes que comparecen sin representación letrada.

La Oficina recomienda que se enmiende el artículo 16 1) para aclarar que, cuando de una causa conozca una sala integrada por tres magistrados de conformidad con el artículo 5 3), la decisión de celebrar una audiencia se toma por mayoría de votos.

La Oficina insta a que se elimine la propuesta de adición del artículo 16 4). La Oficina no se opone en principio a que se introduzca aquí el antiguo artículo 17 2), pero el artículo 16 4) no se limita a reproducir dicho antiguo artículo 17 2). En realidad, la oración añadida representa un subterfugio al determinar los intereses de la justicia, esencialmente, una presunción de que debería procederse a una audiencia debidamente notificada sin la presencia de una parte, a menos que esta demuestre circunstancias excepcionales. Una norma que establezca esa presunción perjudica indebidamente a los demandantes y no se ajusta a los intereses de la justicia.

Artículo 18. Prueba

~~2. El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá ordenar a las partes que presenten pruebas en cualquier momento y podrá exigir a cualquier persona que aporte los documentos o la información que estime necesarios para la tramitación rápida e imparcial del procedimiento. El demandante soporta la carga de probar la ilegalidad de la decisión impugnada. Sin embargo, en las causas que versan sobre medidas disciplinarias, se presume la inocencia del demandante. Al decidir si el asunto que se le ha sometido ha sido probado de acuerdo con el criterio requerido, el Tribunal Contencioso-Administrativo evalúa las pruebas teniendo en cuenta la lógica y la experiencia común. La limitación de la libre evaluación de las pruebas solo podrá derivarse de las resoluciones de la Asamblea General.~~

La Oficina sostiene que el Tribunal Contencioso-Administrativo dispone de medidas menos draconianas y perjudiciales para evitar que un litigante “paralice el proceso” que convocar una audiencia sin su presencia (véase la posibilidad del estoppel en virtud del artículo 10 bis propuesto y de extraer inferencias adversas a raíz de no presentar pruebas en virtud del artículo 18 4) revisado).

La Oficina tiene serias dudas sobre la propuesta de enmienda del artículo 18 2) y considera que los comentarios explicativos del Tribunal Contencioso-Administrativo son insustanciales.

El fundamento del Tribunal para codificar la carga de la prueba es que hasta ahora “solo puede encontrarse en la jurisprudencia”. Lo mismo ocurre con los criterios de prueba. Si es factible codificar en el Reglamento la carga de la prueba creada judicialmente, es igualmente factible codificar los criterios de prueba establecidos y creados judicialmente, en particular el principio bien establecido de que “cuando la rescisión es un resultado posible, la falta de conducta debe demostrarse mediante pruebas claras y convincentes” (sentencia núm. 2011-UNAT-164, *Molari c. Secretario General*, párr. 30).

La Oficina sostiene que, para un litigante que comparece sin representación letrada, el hecho de hacer valer la carga de la prueba, pero no los criterios de prueba, puede ser una fuente de confusión. Por ejemplo, un litigante que impugne una decisión de rescisión podría entender que el hecho de que “se [presuma] la inocencia”, en el lenguaje del derecho penal, se traduce en un criterio de prueba “más allá de toda duda razonable”.

Por ese motivo, y teniendo presente la declaración del Tribunal de Apelaciones en la causa *Molari c. Secretario General* de que “las causas disciplinarias no son penales” (párr. 30), la Oficina recomienda que se sustituya la expresión “se presume la inocencia” por otra que no esté relacionada con el derecho penal y que transmita mejor la noción de distribución de la prueba (y que, por lo tanto, corresponda mejor a la oración anterior, relativa a la carga de probar la ilegalidad en las causas no disciplinarias) y que refleje con exactitud la jurisprudencia establecida: “incumbe a la Administración demostrar que se ha producido la presunta falta de conducta por la que se ha adoptado una medida disciplinaria contra un funcionario” (sentencia núm. 2013-UNAT-364, *Nyambuza c. Secretario General*, párr. 31).

La Oficina también insta a que se elimine la última oración del nuevo artículo 18 2), a saber: “La limitación de la libre evaluación de las pruebas solo podrá derivarse de las resoluciones de la Asamblea General”.

Cualquier declaración de política de este tipo parecería fuera de lugar en el Reglamento. Además, el Tribunal Contencioso-Administrativo no ha señalado en sus comentarios un fundamento en su Estatuto, es decir, en la voluntad expresa de la Asamblea General, para hacer tal afirmación. La facultad del Tribunal, en virtud del artículo 9 de su Estatuto, de ordenar la presentación de los medios de prueba “que estime necesarios” no se traduce en una capacidad discrecional ilimitada para evaluar las pruebas. Esa capacidad discrecional está necesariamente limitada por los requisitos de equidad y justicia natural, lo que se expresa, entre otras cosas, en la obligación que tiene el Tribunal, con arreglo al artículo 11 del Estatuto, de emitir opiniones razonadas al dictar sus sentencias. Véase la sentencia núm. 2014-UNAT-443 (*Hunt-Matthes c. Secretario General*), párrs. 49 y 50, en la que se sostiene que la negativa del Tribunal a permitir que la Administración llame a un testigo “constituye una clara violación del debido proceso”, por lo que se devuelve la causa para que se tramite *de novo* ante un nuevo magistrado, y se añade que “el Tribunal Contencioso-Administrativo ejerció indebidamente su capacidad discrecional al dar al calendario de la causa prioridad sobre el derecho del Secretario General a un juicio imparcial. Si bien es importante que las causas se resuelvan con rapidez, esto nunca puede prevalecer sobre el derecho de las partes a un juicio imparcial”.

Además, si bien el Tribunal Contencioso-Administrativo reconoce en sus comentarios que el Tribunal de Apelaciones es competente para determinar si las resoluciones fehacientes de aquel son apropiadas en una causa determinada, la redacción propuesta parece negar que el Tribunal de Apelaciones pueda establecer principios probatorios de aplicación general, al menos en la medida en que limiten la “libre evaluación de las pruebas” del Tribunal Contencioso-Administrativo. En un sistema de tribunales jerárquicos y de precedentes vinculantes, eso simplemente no puede ocurrir. La tradicional adhesión del Tribunal de Apelaciones al Tribunal Contencioso-Administrativo en materia de prueba no es ilimitada (véase la sentencia núm. 2016-UNAT-668, *Onifade c. Secretario General*, párr. 41). A pesar de esa adhesión, la competencia expresa del Tribunal de Apelaciones para corregir errores significativos de procedimiento

~~4. El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá, a instancia de cualquiera de las partes, imponer medidas para mantener la confidencialidad de las pruebas cuando existan motivos de seguridad u otras circunstancias excepcionales que lo justifiquen. Cualquier parte que desee presentar pruebas que obren en poder de la parte contraria o de cualquier otra entidad podrá, en su demanda inicial o en cualquier etapa del procedimiento, solicitar al Tribunal Contencioso-Administrativo que ordene su presentación. la primera oportunidad que surja en el procedimiento, solicitar al Tribunal Contencioso-Administrativo que ordene que se presenten estas pruebas. El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá extraer conclusiones adversas de la negativa a divulgar un documento, entre ellas que, a la luz de las circunstancias en su conjunto, podrá considerar probados los hechos alegados por la parte contraria.~~

(artículo 2 d) del Estatuto del Tribunal de Apelaciones) implica necesariamente el derecho a establecer criterios de prueba, cuyo cumplimiento es un requisito del debido proceso.

Con respecto al artículo 18 4), la Oficina insta a que se restablezca “en cualquier etapa del procedimiento” y se elimine la frase sustitutiva (“la primera oportunidad que surja en el procedimiento”).

Dado que las pruebas documentales casi siempre están en poder de la Administración y no del demandante, la limitación de la disponibilidad de la presentación de documentos va casi exclusivamente en detrimento de los demandantes y afectará en particular a los litigantes que comparezcan sin representación letrada, que a menudo desconocen por completo la facultad del Tribunal para ordenar la divulgación y pueden no tener conocimiento de los documentos que obran en poder del demandado y que son parte integrante de la causa.

El Tribunal Contencioso-Administrativo no formula ningún comentario para justificar este cambio. Si bien el fundamento que se ofrece para varios de los cambios propuestos en el Reglamento es evitar controversias sobre cuestiones de procedimiento, la modificación del artículo 18 4) crea un nuevo escollo de procedimiento para los demandantes y seguramente causará controversias durante el litigio sobre el momento en que surge la “primera oportunidad en el procedimiento” con respecto a una determinada solicitud de presentación de documentos y con ello se producirán demoras. Esta posibilidad se acentúa si se tiene en cuenta que la Administración suele invocar ampliamente la confidencialidad.

Cualquier aumento de la eficiencia derivado del cambio propuesto se ve claramente contrarrestado por el daño que causa a los principios de transparencia e igualdad de medios procesales.

Artículo 19 bis. Abuso del proceso

1. Cuando determine que una parte ha abusado manifiestamente del procedimiento ante él, el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá condenarla en costas, como se establece en el párrafo 6 del artículo 10 de su Estatuto.

2. El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá desestimar los escritos que se presenten fuera de plazo, sean impertinentes, inútiles o repetitivos o superen el límite de páginas asignado.

La Oficina insta a que se suprima el nuevo artículo 19 bis en su totalidad.

Los párrafos 1 y 2 del artículo 19 bis son otras adiciones que afectan exclusivamente a los litigantes que comparecen sin representación letrada y es probable que tengan un efecto disuasorio con respecto al acceso a la justicia. Constituyen una reafirmación innecesaria de la facultad inherente del Tribunal Contencioso-Administrativo, como cualquier autoridad judicial, para controlar su lista de causas. Si bien los letrados pueden considerar que estas disposiciones carecen de interés, la Asamblea General ha dado instrucciones al Secretario General para que el sistema de justicia

3. Cuando el representante de una parte abuse del proceso de forma manifiesta o habitual, el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá denegar la audiencia en la causa hasta que se efectúen las rectificaciones necesarias para corregir este abuso a su satisfacción. También podrá remitir el asunto a un colegio de abogados o al Secretario General, según proceda.

interna sea más accesible a los litigantes que comparecen sin representación letrada (véase el comentario sobre el artículo 8). Amenazar en el Reglamento con imponer la responsabilidad por los gastos de la Administración, dejando que esa responsabilidad se determine sobre la base de normas creadas judicialmente, no se adecua a las instrucciones de la Asamblea.

Además, el hecho de que un escrito de un litigante que se representa a sí mismo (o un representante que no tenga experiencia en la práctica de los tribunales de las Naciones Unidas) exceda el límite de páginas asignado probablemente se deberá a un descuido más que a un abuso del proceso. Si bien es posible que no se consideren válidamente los escritos excesivamente largos, el hecho de equiparar esa situación con tácticas litigiosas de mala fe y considerarla un abuso del proceso también puede inhibir el acceso a la justicia.

La Oficina considera que el artículo 19 bis 3) excede las facultades conferidas en el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo. El artículo 10 6) del Estatuto autoriza al Tribunal a condenar en costas por abuso del procedimiento únicamente a las partes. Si bien el Tribunal Contencioso-Administrativo invoca en sus comentarios las facultades judiciales inherentes, no cita ningún precedente en el que se haya condenado en costas a los letrados. La Oficina solo tiene conocimiento de una única sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo en la que se condena en costas a un letrado por abuso del proceso (sentencia núm. UNDT/2013/084 (*Hunt-Matthes c. Secretario General*)). En dicha sentencia el Tribunal Contencioso-Administrativo no citó ninguna autoridad, normativa o judicial, para ejercer su facultad de condenar en costas al letrado y el Tribunal de Apelaciones la anuló en su totalidad en su sentencia núm. 2014-UNAT-443. Más allá de la cuestión de la autoridad del Tribunal Contencioso-Administrativo, la condena en costas a los letrados sería una medida especialmente disuasoria para los letrados externos y socavaría el principio de representación efectiva.