



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/C.5/43/25
28 de octubre de 1988
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo tercer período de sesiones
QUINTA COMISION
Tema 121 c) del programa

CUESTIONES RELATIVAS AL PERSONAL

Otras cuestiones relativas al personal

Administración de justicia en la Secretaría

Informe del Secretario General

INTRODUCCION

1. La Asamblea General señaló en su resolución 42/220 B de 21 de diciembre de 1987 "la importancia de un sistema justo y eficiente de administración de justicia en la Secretaría", se remitió a su examen de los documentos en la materia 1/ y reconoció los esfuerzos realizados por el Secretario General en esa esfera. Tras pedir al Secretario General que continuase mejorando los procedimientos para resolver controversias y apelaciones mediante la adopción de medidas que asegurasen su solución rápida y objetiva, la Asamblea le exhortó a que continuase examinando la viabilidad de establecer un cargo independiente de mediador en la Secretaría y le pidió que le presentase sus recomendaciones al respecto en su cuadragésimo tercer período de sesiones. Este informe es presentado de conformidad con esas disposiciones y como complemento del programa de acción presentado a la Asamblea en el documento A/C.5/42/28, en particular los párrafos 11 a 13.
2. Se recordará asimismo que en la recomendación 60 de su informe 2/, el Grupo de expertos intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas 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."

La Asamblea General hizo suya esa recomendación en la sección I de su resolución 41/213, de 19 de diciembre de 1986. En sus informes sobre el particular 3/, 4/, el Secretario General indicó las medidas que ya había adoptado o estaba por adoptar para resolver la cuestión. En el informe relativo a las medidas adoptadas en atención a informes de la Dependencia Común de Inspección 5/, reiteró que estaba empeñado en una reforma efectiva, insistió en que compartía plenamente la opinión de la Dependencia de que la solución objetiva, justa y rápida de los problemas del personal era esencial para una buena administración y manifestó que presentaría a la Asamblea en el período de sesiones en curso un completo informe sobre la cuestión.

I. PRINCIPIOS BASICOS DEL PROGRAMA DE REFORMA

3. Como expuso el Secretario General en el informe que presentó en el cuadragésimo segundo período de sesiones, por razones tanto prácticas como de principio debe haber un sistema efectivo de justicia administrativa interna. La necesidad de velar por justicia y poner coto a la arbitrariedad constituye una norma universal. Sin embargo, en una Organización cuyos funcionarios proceden de muy distintos orígenes, revisten especial importancia la justicia transparente de los procedimientos y la igualdad de trato. De lo contrario, las consecuencias para la moral del personal pueden ser sumamente negativas. Como ha observado el Secretario General en varias ocasiones, el personal de la Organización constituye su recurso más valioso y esas consecuencias serían particularmente perjudiciales. En consecuencia, el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas apuntan a minimizar la posibilidad de arbitrariedad y, al mismo tiempo, establecer procedimientos destinados a asegurar la justicia y la apertura en la adopción de decisiones en materia de personal. El cumplimiento de estas normas sirve también a los efectos de la uniformidad de la administración en las distintas oficinas y departamentos: por otra parte, la inmunidad jurisdiccional de la Organización le obliga a tener procedimientos internos justos y efectivos, cuya existencia minimiza también la posibilidad de que los gobiernos intervengan en su administración cotidiana. En general, un sistema efectivo de reparación de agravios debería hacer que el proceso de adopción de decisiones administrativas fuese mejor. Sin embargo, ese proceso, así como el de justicia administrativa, para ser eficaces deben a su vez ser simples y transparentes y servir para dar confianza al personal al tiempo de ayudar a mantener elevados estándares administrativos.

4. Como se destaca en la resolución 42/220 B, para que el sistema funcione bien es preciso también que sea "justo". En consecuencia, por más que no pueda haber una separación absoluta de los órganos administrativos de la Secretaría, es conveniente en la medida de lo posible separar las oficinas que adoptan decisiones apelables de las encargadas de fallar las apelaciones. Únicamente cuando los procedimientos internos de justicia no hayan bastado para resolver un problema debe éste ser sometido a un órgano que funcione en forma independiente del Secretario General, en este caso el Tribunal Administrativo. Si otro órgano externo se

/...

encargase habitualmente de las reclamaciones y apelaciones del personal se socavaría la autoridad del Secretario General para velar por la buena administración, incluida la justicia y la equidad. Por otra parte, la participación efectiva del personal refuerza la autoridad del sistema interno. A la luz de estas consideraciones, se han tomado medidas en 1988 para afianzar esa participación, especialmente por conducto de la Junta Mixta de Apelación y el Comité Disciplinario Mixto, y para dar más autoridad a esos órganos. En el contexto de una mayor independencia del sistema interno se recordará que muchas de las facultades administrativas del Secretario General están delegadas al Secretario General Adjunto de Administración y Gestión quien, a su vez, las subdelega a diversas oficinas administrativas. Así, el Secretario General, normalmente distanciado de la decisión administrativa cotidiana, causa normal de una apelación, ocupa un lugar adecuado en la estructura constitucional interna para asumir la responsabilidad por el funcionamiento de un sistema objetivo de apelación. En consecuencia, el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión asumió el 1° de febrero de 1988 la responsabilidad directa por el sistema.

II. JUNTAS MIXTAS DE APELACION

5. Los atrasos en las Juntas Mixtas de Apelación en los últimos años han redundado en grave detrimento de la eficacia del sistema de reparación de agravios. Existen juntas en Nueva York, Ginebra, Viena y Nairobi. En Viena no hay casos atrasados; sin embargo, en cada una de las demás juntas, la acumulación de casos atrasados ha constituido un grave problema. Por lo tanto, el primer paso en la aplicación del programa de reforma ha consistido en terminar los casos pendientes y a esos efectos inicialmente se ha centrado la atención en la Junta de Nueva York.

1. Junta Mixta de Apelación en Nueva York

6. El número de casos incluidos en la lista de la Junta de Nueva York ha aumentado en forma constante desde fines del decenio de 1960. En 1966, por ejemplo, se recibieron 13 apelaciones cuyo examen, en promedio, duró cinco meses y medio. Sin embargo, para fines de 1974, se habían acumulado 53 casos y el número llegó a 82 en 1980 y a 137 en 1983. Desde entonces, utilizando continuamente recursos especiales, el número de casos atrasados se ha ido reduciendo gradualmente. Al 1° de enero de 1987 era de 83 y, un año más tarde, de 76. A la fecha del presente informe, el número de casos que siguen incluidos en la lista de la Junta Mixta de la Sede es de 48, el más bajo desde 1972 (véase el gráfico 1).

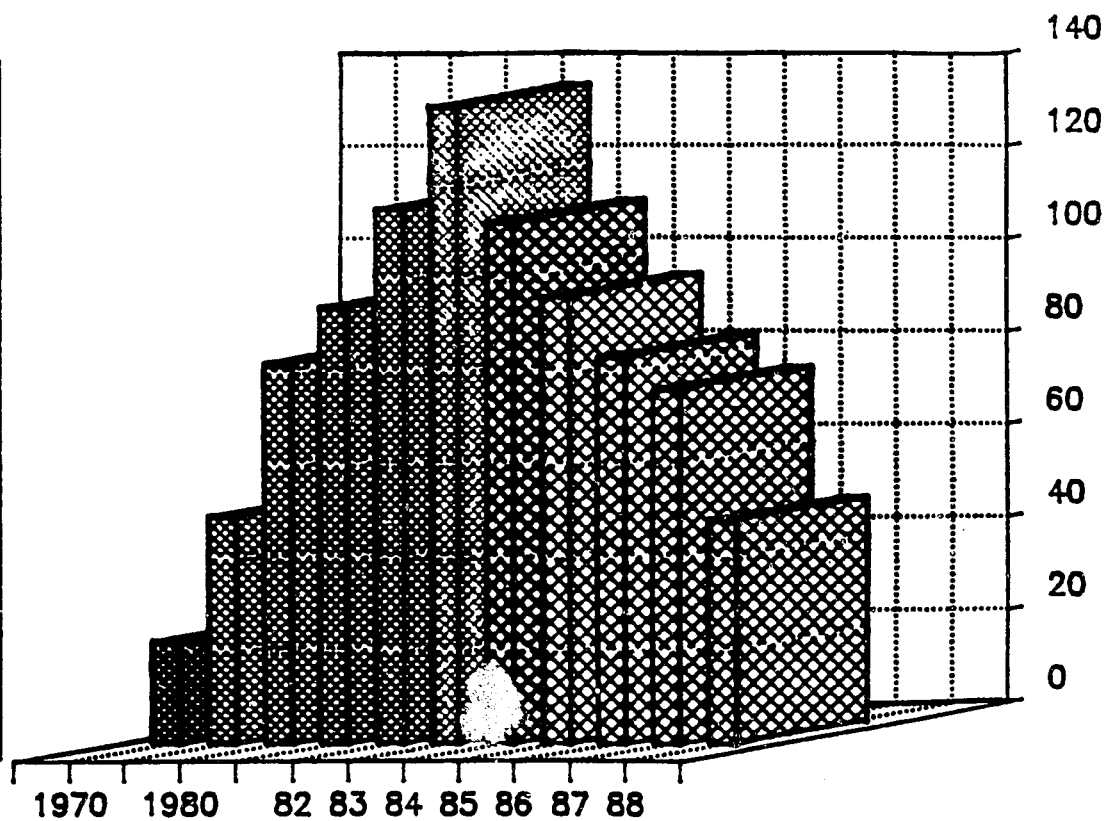
/...

Gráfico 1

NUMERO DE CASOS PENDIENTES EN LA JUNTA MIXTA
DE APELACION DE LA SEDE

Número de
casos

1970
75
1980
81
82
83
84
85
86
87
88



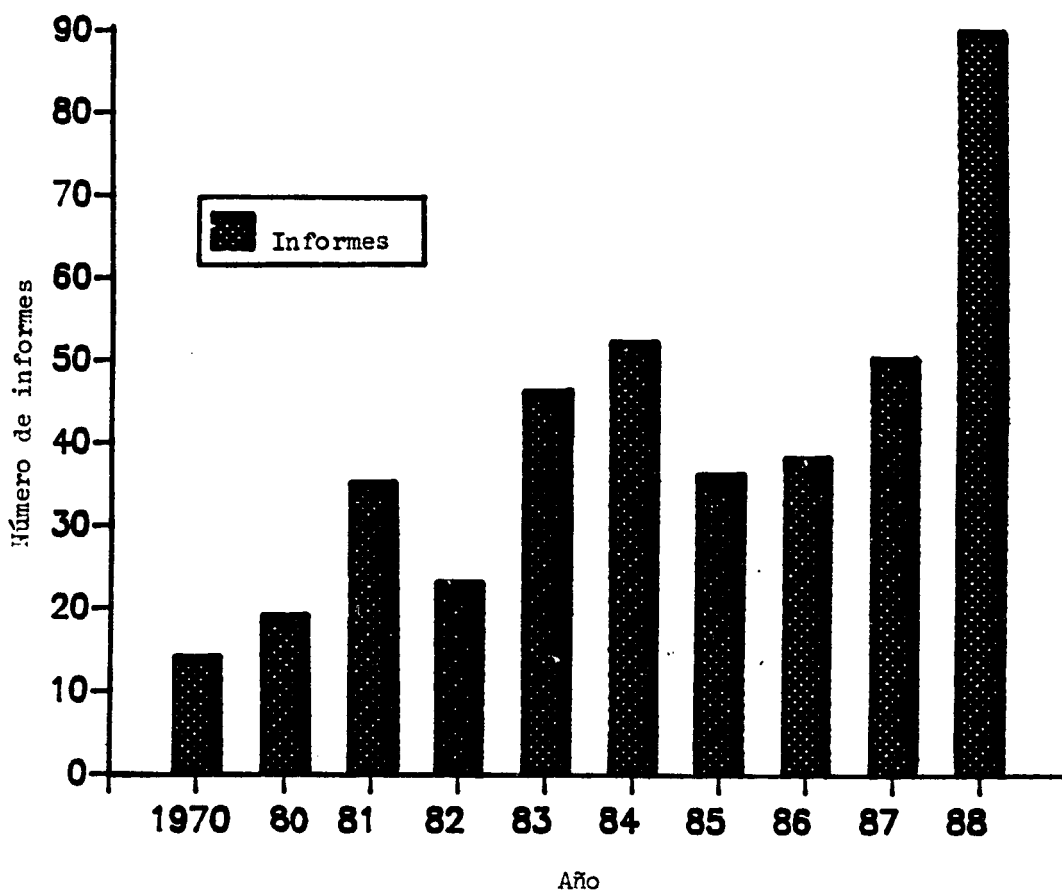
/...

7. Los progresos realizados por la Junta Mixta de Apelación en Nueva York en 1988 pueden medirse además en relación con la antigüedad de los casos muy atrasados (entendiéndose por tales los que han estado incluidos en la lista durante más de seis meses). A fines del primer trimestre de 1988, había 53 casos muy atrasados, que en promedio llevaban 25,8 meses en la lista; para fines del tercer trimestre había 19 casos muy atrasados y el atraso medio era de 13 meses. Ahora bien, a la fecha del presente informe, todos los casos presentados antes de 1988 habían sido resueltos o estaban en proceso de examen. Según las proyecciones, la Junta de la Sede, tras haber resuelto todos los casos presentados antes de principios del año en curso (así como varios casos de 1988), habrá preparado por lo menos 90 informes en 1988. Además, en el año en curso se habrán resuelto unos 20 casos mediante transacción, desestimiento, abandono o remisión (véase el gráfico 2). Por primera vez desde 1970 por lo menos la Junta terminará el año con casos pendientes que corresponden exclusivamente al año en curso. El objetivo en que está empeñada la Junta consiste en que no transcurran más de seis meses desde el momento en que se presente una apelación hasta áquel en que el Secretario General tome una decisión acerca del informe definitivo de la Junta y se tiene la intención de aplicar plenamente durante 1989 un calendario para el examen de todos los casos.

8. La Junta Mixta de Apelación de la Sede ha logrado reducir el número de casos pendientes mediante una combinación de factores y cuidando de que se eliminaran los diversos elementos, en la Junta o relacionados con ella, que podían ser causa de la demora. Así, tras la celebración de consultas para la elección o designación de una nueva Junta de Apelación, el 2 de mayo de 1988 se publicó la circular informativa ST/IC/88/23 en que figuraban los nombres de 27 presidentes y 52 miembros de la nueva Junta en la Sede. Siguiendo instrucciones del Secretario General y al igual que en el caso de los nuevos miembros del Comité Disciplinario Mixto, se trató de que los miembros de la Junta representaran cabalmente a la Secretaría en su conjunto desde el punto de vista geográfico, del sexo y de la jerarquía administrativa. Uno de los presidentes, designado conjuntamente por el personal y la administración, fue liberado de sus demás funciones para presidir la Junta a jornada completa desde mayo hasta fines de 1988. En abril de 1988 se volvió a constituir un grupo integrado por tres funcionarios jubilados para que reforzaran la dotación de secretarios suplentes. El resultado, una efectiva gestión del funcionamiento de la Junta, junto con el notable empeño que demuestran sus miembros y la secretaría para superar los problemas planteados, merecen el mayor reconocimiento.

Gráfico 2

NUMERO DE INFORMES EVACUADOS POR LA JUNTA MIXTA
DE APELACION DE LA SEDE POR AÑO



/...

9. Se adoptaron otras medidas para poner término al atraso en la tramitación de los casos. En mayo de 1988 se impartieron a los nuevos miembros de la Junta "directrices provisionales" relativas al procedimiento en ella. Estas directrices tienen carácter extraoficial y obedecen al propósito, como indica su nombre, de impartir orientación a los miembros de la Junta y a los que tienen algo que ver con los casos de que conoce. Se refieren, entre otras cosas, al grave problema que se planteaba anteriormente cuando las partes en las apelaciones no cumplían los plazos fijados. Se pidió el apoyo y la cooperación de las diversas oficinas correspondientes y de los miembros de la lista de asesores letrados respecto del cumplimiento de los plazos y de la necesidad de llegar a arreglos cuando los casos fueran evidentemente indefensibles. Sólo en las circunstancias más excepcionales se aceptarían solicitudes de postergación y, una vez debidamente notificadas las partes, si fuese necesario, se procedería al examen de los casos. Se instó a las partes a que presentaran verbalmente sus respuestas en caso de que no hubiesen podido hacerlo por escrito dentro de los plazos fijados. Se han logrado excelentes resultados en cuanto al cumplimiento estricto de los plazos, lo que ha tenido enormes consecuencias en cuanto a la productividad de la Junta.

2. Juntas mixtas de apelación de Ginebra, Nairobi y Viena

10. La composición de la Junta Mixta de Apelación de Ginebra ha sido revisada y en julio de 1988 se designó una nueva Junta, integrada por seis presidentes, cinco miembros designados por el Secretario General y cinco elegidos por el personal. La Junta estará dirigida por un presidente y un presidente suplente. Se han constituido grupos para conocer de todos los casos pendientes de manera de terminar para fines de 1988 con el atraso. También se ha revisado la composición de la Junta de Nairobi y la nueva Junta, integrada por seis presidentes, con igual número de miembros designados por el Secretario General y miembros elegidos por el personal, entró en funciones en septiembre de 1988. Se han constituido grupos para conocer de todos los casos pendientes y la Junta de Nairobi ha indicado que para fines de 1988 habrá concluido el trámite de todos ellos. Hay un solo caso pendiente, actualmente en examen, en la Junta de Viena.

3. Examen de los informes de las juntas mixtas de apelación

11. Se ha simplificado considerablemente el proceso de adopción de decisiones una vez concluida la intervención de la junta mixta. Actualmente los informes de la junta son enviados directamente al Secretario General Adjunto de Administración y Gestión para que los examine y dé su opinión al Secretario General previa consulta, de ser necesario, con el Asesor Jurídico, el Subsecretario General de la Oficina de Administración de Recursos Humanos y el Contralor. Desde 1987 el Secretario General ha aceptado invariablemente los informes aprobados por unanimidad por una junta salvo que hubiese en juego una importante cuestión de derecho o de principio. El objetivo consiste en que el Secretario General adopte una decisión respecto del informe de la junta dentro de los siete días hábiles siguientes a su recepción y que en ese plazo se completen los diversos procedimientos de consulta, cuando sea necesario, y las consiguientes notificaciones. En 1988 y hasta la fecha del presente informe se habían adoptado 88 decisiones relativas a informes de diversas juntas mixtas de apelación. En 81 de esos casos el Secretario General había aceptado plenamente las recomendaciones aprobadas por las juntas por

/...

unanimidad; en dos casos las había aceptado en gran parte y, en uno, había resultado imposible llevar a la práctica la recomendación pero el apelante aceptó otra propuesta formulada por la Administración. En dos casos, el Secretario General rechazó íntegramente el informe de una junta porque estaba en juego una importante cuestión de derecho o de principio y en otros dos rechazó por causales jurídicas el principal elemento de la recomendación de la junta, si bien aceptaba otros aspectos de la apelación. Así, en 1988 se ha aceptado más del 93% de las recomendaciones. De rechazarse la recomendación de una junta se indican las razones de ello.

III. LISTA DE ASESORES LETRADOS

12. El 25 de mayo de 1988 se publicó una nueva instrucción administrativa sobre la función de los asesores letrados en la Organización O; la instrucción, que dejaba sin efecto a su predecesora, publicada en 1967, fue preparada tras la celebración de minuciosas consultas con todos los interesados. En un anexo de la instrucción se enumeran los integrantes de las listas en Nueva York, Ginebra y Viena. A raíz de los llamamientos que emitieron conjuntamente el Comité del Personal y la Administración para obtener voluntarios, el número de integrantes ha aumentado a 102 funcionarios y funcionarios jubilados. Se ha puesto a disposición del Coordinador de la lista arreglos de apoyo y logísticos. Este importante servicio para el personal funciona en la actualidad en forma eficiente y eficaz gracias al apoyo de los integrantes de la lista, que ofrecen generosa y voluntariamente sus servicios para prestar asistencia a sus colegas.

IV. EL PROCESO DISCIPLINARIO

13. El Secretario General Adjunto de Administración y Gestión asumió el 1° de febrero de 1988 la responsabilidad directa por la administración y el funcionamiento de los comités disciplinarios mixtos y sus secretarías. Como se indicaba en el anterior informe del Secretario General sobre la materia 1, a partir del 1° de febrero de 1988 se asignó al Comité de la Sede una secretaria a jornada completa. Luego comenzó el proceso de consultas para designar o elegir nuevos integrantes de este Comité. Una vez celebradas las elecciones de miembros propuestos por el personal se designó un nuevo comité, integrado por 12 presidentes y 24 miembros. Por primera vez se nombró presidente a un funcionario de categoría de Subsecretario General. Para fines de mayo de 1988 estaban en manos de grupos debidamente constituidos del Comité todos los casos anteriormente remitidos a éste. Los informes del Comité son presentados ahora directamente al Secretario General Adjunto de Administración y Gestión a fin de simplificar y agilizar la adopción de decisiones. Se tomarán disposiciones para que las apelaciones de esas decisiones vayan directamente al Tribunal Administrativo sin tener que pasar primero por la Junta Mixta de Apelación.

14. Como resultado de negociaciones entre el personal y la Administración se decidió establecer un grupo mixto de trabajo para que examinara el proceso disciplinario, preparara, de ser procedente, un sistema de normas, procedimientos y sanciones para casos de faltas de conducta, propusiera, de ser necesario, una revisión del Reglamento o el Estatuto del Personal y presentara un informe al respecto. Un grupo de expertos, tras proceder a un minucioso estudio, ha formulado

/...

detalladas propuestas para mejorar la situación. El grupo apuntaba a simplificar y agilizar los procedimientos, al tiempo de afianzar todas las garantías procesales. La Administración en principio acepta el criterio en que se funda el informe de este grupo mixto, a reserva de un nuevo examen de cuestiones de detalle, y prevé poner en efecto para principios de 1989 un proceso disciplinario totalmente revisado, junto con las enmiendas necesarias al capítulo X del Reglamento del Personal y otras modificaciones legislativas.

V. GRUPOS ENCARGADOS DE INVESTIGAR DENUNCIAS DE TRATO DISCRIMINATORIO Y OTRAS RECLAMACIONES

15. En febrero de 1988 se celebraron reuniones entre representantes del personal y la Administración de los nueve lugares de destino en que hay grupos encargados de investigar denuncias de trato discriminatorio y otras reclamaciones y, como se señalaba en el informe del Secretario General 1/, se está estudiando la cuestión de si es posible dar más eficacia a esos grupos y, en la afirmativa, en qué forma. En todo caso se ha asignado prioridad a la labor de concluir los casos pendientes. Sobre la base de la experiencia acumulada en el proceso, en el futuro próximo se formularán propuestas relativas a estos grupos.

VI. OTROS ASUNTOS

16. El material que sirve de base para el sistema de apelación, reparación y disciplinario se presta especialmente a la ordenación mediante procedimientos electrónicos de información. Por lo tanto, se han celebrado consultas con las diversas oficinas interesadas a fin de sistematizar los diversos ámbitos de la información y hacerla más asequible a quienes pueden justificar la necesidad de conocerla (al tiempo de preservar su carácter confidencial) y, de esa manera, dar carácter más eficiente, uniforme y simple a los procedimientos de apelación, reparación y disciplinarios. El Departamento de Administración y Gestión está estudiando en estos momentos la aplicabilidad en esta materia de la tecnología de discos ópticos. Con esa tecnología se logra acceso a imágenes almacenadas usando programas que, en realidad, constituyen un sistema de ordenación de bases de datos. La indización y la referencia cruzada de los diversos documentos permiten obtener datos en la fuente y que varias partes puedan compartir la información. Este concepto está en armonía con la estrategia a largo plazo del sistema integrado de gestión de la información.

17. Se está prestando mayor atención a la necesidad de velar por que los casos que deban ser resueltos por la Administración lo sean efectivamente y a la brevedad posible. Se ha instituido un programa encaminado a que las oficinas competentes cumplan plena y prontamente los fallos y decisiones.

VII. MEDIDAS NECESARIAS PARA COMPLETAR EL PROGRAMA DE REFORMA

18. En los párrafos que anteceden se describen las medidas adoptadas dentro del marco general de la resolución 41/213 para cumplir lo dispuesto en la recomendación 60 2/. El calendario para el programa de reformas que fue establecido a fin de llevar a la práctica la resolución concluye a fines de 1989. Muchas de las medidas ya adoptadas obedecen al propósito de corregir la situación actual, terminando por ejemplo el examen de los casos atrasados en las juntas mixtas de apelación. Para la próxima y última etapa del programa de reforma habrá que adoptar medidas a fin de velar por el mantenimiento de un sistema disciplinario y de reparación eficiente. Por ejemplo, como ya se ha mencionado, en el futuro cercano se implantarán nuevos procedimientos y mecanismos disciplinarios sobre la base de amplios análisis y consultas que están llegando a sus etapas finales, habiéndose concluido antes el examen de todos los casos atrasados.

19. En lo que atañe a las juntas mixtas de apelación, la necesidad fundamental consiste en mantener su reputación general de objetividad y aumentar su autoridad y prestigio al tiempo de velar por su gestión eficiente. Para esto se requiere una nueva óptica institucional y una simplificación de los procedimientos. La designación de un presidente a jornada completa para la Junta de la Sede ha arrojado buenos resultados y tal vez sea conveniente mantenerlo otro año a título experimental. Es necesario seguir cumpliendo estrictamente los plazos, lo que en realidad debe extenderse a las juntas de lugares fuera de la Sede. Se está prestando atención a la cuestión de las juntas mixtas de apelación establecidas en lugares de destino fuera de Nueva York y Ginebra y se está considerando si los cambios en las circunstancias hacen necesario buscar soluciones diferentes. Además, se ha considerado con un criterio práctico la cuestión de qué hacer con las reclamaciones sin fundamento que, en ocasiones, presentan funcionarios que, en la práctica, están abusando del derecho de recurrir a la Junta. En esos casos el trámite debe ser razonable pero sumario de manera de no absorber recursos que son escasos.

VIII. CONCLUSION

20. Como se disponía en la recomendación 60 del Grupo de expertos intergubernamentales de alto nivel 2/, aprobada por la Asamblea General, se han tomado resueltas medidas para llevar a la práctica sus propuestas, tales como la adopción de procedimientos especiales, la preparación de directrices, una cuidadosa reasignación de recursos y la plena participación y cooperación de todos los interesados en el proceso. El Secretario General se propone pasar a la etapa siguiente de estas reformas a fin de establecer para fines de 1989 un sistema íntegramente revisado que se caracterice por una mayor objetividad, equidad y agilidad en el trámite de los casos disciplinarios y las reclamaciones del personal, al tiempo de prevenir la repetición de los problemas que existían anteriormente. El completo proceso de consultas entre personal y administración en cada etapa ha facilitado considerablemente los avances logrados hasta el momento en la reforma. El Secretario General desea dejar constancia de su reconocimiento por la constructiva posición y la contribución del personal en este empeño.

/...

Notas

- 1/ Véanse los documentos A/41/640, A/C.5/41/14, secc. V, y A/C.5/42/28.
- 2/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 49 (A/41/49).
- 3/ A/42/234 y Corr.1.
- 4/ A/43/286.
- 5/ A/43/556.
- 6/ ST/AI/351.
