



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/49/258
15 de julio de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: ESPAÑOL/FRANCÉS/
INGLÉS

Cuadragésimo noveno período de sesiones

Tema 149 de la lista preliminar*

EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL ESTATUTO
DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LAS NACIONES UNIDAS

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	2
II. RESPUESTAS RECIBIDAS DE LOS ESTADOS	3
Argentina	3
Bélgica	4
España	4
Francia	5
Irlanda	9
Israel	11
Noruega (en nombre de los países nórdicos)	12
Polonia	13
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	14
Sri Lanka	16

* A/49/50/Rev.1.

I. INTRODUCCIÓN

1. El 9 de diciembre de 1993, la Asamblea General aprobó la decisión 48/415, titulada "Examen del procedimiento previsto en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas", en la cual:

"a) Decidió pedir al Secretario General que llevara a cabo un examen del procedimiento previsto en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las opiniones expresadas durante el cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General y cualesquiera otras opiniones que pudieran presentar los Estados Miembros, y que le informara al respecto en su cuadragésimo noveno período de sesiones, ya fuera como parte del informe solicitado en la resolución 47/226, de 8 de abril de 1993, o por separado; y

b) Decidió incluir en el programa provisional de su cuadragésimo noveno período de sesiones el tema titulado 'Examen del procedimiento previsto en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas'."

2. En cumplimiento del pedido indicado, el Secretario General, por una nota de fecha 28 de febrero de 1994, invitó a los Gobiernos de los Estados Miembros a que enviaran las opiniones a que se refería la decisión 48/415.

3. En el presente informe se reproducen las respuestas recibidas hasta el 15 de julio de 1994. Las respuestas que se reciban posteriormente se publicarán como adiciones al presente informe.

II. RESPUESTAS RECIBIDAS DE LOS ESTADOS

ARGENTINA

[Original: español]
[12 de mayo de 1994]

1. El Gobierno argentino considera que debería procederse a la derogación del procedimiento de revisión de fallos que fuera establecido por el artículo 11, previéndose un adecuado plazo de transición para las decisiones actualmente en proceso de revisión. Desde una perspectiva jurídica, resulta objetable mantener un sistema que hace depender la revisión de los fallos del Tribunal Administrativo de la decisión que tome, a tal efecto, el Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos, que no reviste el carácter de órgano jurisdiccional. De todas formas, la Corte Internacional de Justicia, diseñada para dirimir controversias entre Estados, no parece ser el órgano más apropiado para entender en causas laborales que atañen a individuos. Después de cuatro décadas, el sistema tampoco ha demostrado, en la práctica, su eficiencia como mecanismo de protección del personal. Su utilización no ha aportado satisfacción alguna a los reclamantes y sólo ha servido para generar expectativas, demoras y erogación de recursos.

2. Se plantea, inevitablemente, la cuestión de si la derogación del artículo 11 debería o no ser acompañada del establecimiento de otros mecanismos sustitutivos. Al respecto, el Gobierno argentino considera que la doble instancia jurisdiccional es un atributo esencial de todo sistema jurisdiccional moderno. Estima, por otra parte, que la derogación lisa y llana del procedimiento de revisión de fallos del artículo 11, recurrentemente utilizado por el personal, a pesar de su demostrada inutilidad práctica, sería probablemente percibido como un retroceso en el sistema de protección y no contribuiría a afianzar la credibilidad en la administración de justicia por las Naciones Unidas.

3. No obstante, el Gobierno argentino subraya la necesidad de estructurar procedimientos que no signifiquen un incremento sustancial de recursos financiero-institucionales. Podría, por ejemplo, explorarse la posibilidad de que el Tribunal Administrativo funcionara como tribunal de primera y segunda instancia, operando, o bien sucesivamente en salas y en plenario, o bien a través de un sistema de revisiones cruzadas entre las salas.

4. También merecería ser analizada la posibilidad - técnicamente preferible a juicio del Gobierno argentino - de que el actual organismo mixto de apelaciones, establecido por el artículo 7 del estatuto, sea reemplazado por un verdadero órgano jurisdiccional que funcione como tribunal de primera instancia. En tal caso, se convertiría al Tribunal Administrativo en tribunal de apelaciones o corte de segunda instancia.

5. El Gobierno argentino desea finalmente referirse a la creación de la figura del ombudsman o mediador, que ha sido sugerida por otras delegaciones. El Gobierno argentino no tiene, en principio, objeciones con relación a esta figura que ya existe en otros organismos, tales como el Banco Mundial y que podría servir para disminuir el volumen de conflictos sometidos a un procedimiento contencioso.

/...

6. Considera, ello no obstante, que, por su naturaleza el ombudsman solamente constituiría otra instancia administrativa que intervendría antes que el Tribunal, para tratar de acercar a las partes, y, quizás, después de emitido el fallo, para facilitar su cumplimiento. No podría, por ende, ser considerado un sustituto adecuado de una doble instancia jurisdiccional, ni alternativa suficiente para la derogación del artículo 11.

BÉLGICA

[Original: francés]

[10 de mayo de 1994]

1. A juicio del Gobierno de Bélgica, el mencionado artículo 11 debe ser abolido. El procedimiento de revisión previsto en dicho artículo, que proviene de mediados del decenio de 1950, nunca tuvo efecto práctico. La abolición debería ser total, pues no es conveniente mantener una aplicación limitada del procedimiento (únicamente para los Estados Miembros o para el Secretario General).

2. La abolición de este artículo no debería plantear problemas. Puede llevarse a cabo mediante una resolución técnica de la Asamblea General que enmiende el estatuto del Tribunal y comprenda disposiciones de transición.

3. El procedimiento de revisión previsto en el artículo 11 no debe ser reemplazado por otro procedimiento de apelación.

4. Se podría tratar de fortalecer la protección administrativa de los funcionarios de las Naciones Unidas, en particular, estableciendo una oficina de ombudsman.

ESPAÑA

[Original: español]

[9 de mayo de 1994]

1. A juicio del Gobierno español, el procedimiento recogido en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas conlleva actualmente una serie de inconvenientes, entre los que cabe destacar su limitada utilidad práctica, así como lo inapropiado de implicar a la Corte Internacional de Justicia, suficientemente cargada de trabajo, en tales cuestiones. Por ello, España está a favor de la supresión de ese procedimiento.

2. El Gobierno español apoya por tanto la sustitución del procedimiento previsto en el artículo 11 del estatuto por otro sistema más adecuado de protección del personal de las Naciones Unidas en sus relaciones laborales con la Organización. Este nuevo procedimiento no debería implicar la revisión de las decisiones del Tribunal Administrativo, para no caer en los mismos problemas que se pretenden evitar.

FRANCIA

[Original: francés]
[9 de mayo de 1994]

1. Francia, junto con Australia, Benin e Irlanda, pidió que se incluyera en el programa del cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General un nuevo tema relativo al examen del procedimiento previsto en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas para la revisión de los fallos dictados por el Tribunal.

2. Pese a que conocen bien la experiencia esencialmente negativa del Comité de Peticiones de Revisión de los fallos del Tribunal Administrativo, los autores de la iniciativa no la han formulado sin una detenida reflexión. Todo intento de enmendar el estatuto del Tribunal Administrativo, por limitado que sea su alcance, merece un atento examen, pues afecta a la protección de los derechos de los funcionarios internacionales, que los Estados deben garantizar. Dicha protección condiciona la contratación de calidad que exigen los elevados cometidos de la Organización, punto sobre el cual Francia ha reafirmado su adhesión en múltiples circunstancias.

3. El memorando explicativo anexo a la petición de inclusión del tema (A/48/232) contiene la parte esencial de las razones que llevan a considerar que el procedimiento establecido por el artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas es insatisfactorio. A continuación se dan algunas otras sugerencias para el enfoque de este problema.

1. Un procedimiento de revisión mal concebido e ineficaz

4. El procedimiento que se está examinando puede resumirse en la forma siguiente. Luego de que el Tribunal Administrativo dicta un fallo, un Estado Miembro, el Secretario General o la persona afectada pueden impugnarlo ante un Comité de Peticiones de Revisión integrado por los representantes de los Estados Miembros que integran la Mesa de la Asamblea General. Dicho Comité, que es un órgano político y no jurisdiccional, puede decidir solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia. Como se indica en el memorando explicativo adjunto a la solicitud de inclusión del tema, de un total de aproximadamente 600 casos en que el Tribunal ha fallado, el Comité de Peticiones de Revisión de los fallos ha examinado más de 80 peticiones y en tres casos ha considerado necesario que la Corte Internacional de Justicia emitiera su opinión. En los tres casos, la Corte ha confirmado el fallo del Tribunal Administrativo.

5. El procedimiento vigente ha sido objeto de numerosas críticas. Cuando consideraron los tres casos planteados con arreglo al artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, los magistrados de la Corte Internacional de Justicia expresaron frecuentemente el deseo de que se revisara el procedimiento. En el caso más reciente (Yakimetz (1987)), seis magistrados emitieron opiniones, y algunos expresaron su sensación de relativa insatisfacción con "cada vez que se pide a la Corte una opinión consultiva en el marco del procedimiento de revisión del artículo 11".

6. Desde luego, todos los órganos de las Naciones Unidas tienen derecho a solicitar una opinión consultiva de la Corte, con arreglo al párrafo 2 del Artículo 96 de la Carta. Pero la organización de esta facultad en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas determina que se planteen ante la Corte cuestiones de derecho de la función pública, que, si bien no dejan de tener importancia, son totalmente ajenas a las cuestiones de que se ocupa la Corte por norma y vocación. Además, frecuentemente ha habido fallas en el funcionamiento del Comité de Peticiones pues la naturaleza política de su integración determina que se emitan ciertos votos más explicables por la solidaridad geográfica que por la lógica jurídica. Por último, las demoras acumulativas en el examen de los casos por el Comité de Peticiones de Revisión de los fallos del Tribunal Administrativos y por la propia Corte, cuyo calendario está sobrecargado, determinan retardos que disminuyen el interés de las opiniones consultivas que en definitiva se emiten y tornan problemática su eventual aplicación. Esas críticas se han expresado frecuentemente, y Francia puede hacer suyas a la mayoría de ellas.

7. Sin embargo, no hay que engañarse acerca del alcance de determinados argumentos: el hecho de que la Corte nunca haya emitido una opinión contraria a un fallo del Tribunal Administrativo no es en sí mismo prueba de la inutilidad del procedimiento. Tres casos no constituyen una base adecuada para evaluar la eficacia de una vía de recurso. Y, al facultad de plantear el caso ante la Corte podría, en teoría y por su sola existencia, incitar al Tribunal, si fuera necesario, demostrar su respeto por el derecho.

8. Pero casi 30 años de práctica contenciosa demostraron que los derechos de los funcionarios internacionales no se verían lesionados por la supresión de un mecanismo que no les da ningún derecho de apelación y que constituye una rareza, pues hace que el destino de las demandas contenciosas dependa de la buena voluntad de un órgano político.

2. La institución de un derecho de apelación de los fallos del Tribunal Administrativo no parece necesaria ni deseable

9. El actual estatuto del Tribunal Administrativo tiene su lógica. Dicha lógica figura principalmente en el párrafo 2 del artículo 10, que dispone que, "salvo lo dispuesto en los artículos 11 y 12, los fallos del Tribunal serán definitivos e inapelables." Esta disposición responde manifiestamente a la preocupación por evitar la multiplicación de las instancias contenciosas y la prolongación de los procedimientos. Por otra parte, evita debilitar la autoridad de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Su complemento está en el artículo 12, según el cual, en caso de que haya "un hecho de tal naturaleza que pueda ser un factor decisivo y que, al pronunciarse el fallo, fuera desconocido del Tribunal", el Secretario General o el demandante pueden pedir al Tribunal la revisión de un fallo.

10. El cuadro que surge de allí es el de un Tribunal que funciona como órgano jurisdiccional de primera y última instancia. En este contexto, el artículo 11 no puede interpretarse como un procedimiento de apelación. En el estado actual del estatuto no hay un doble grado de jurisdicción que pudiera resultar afectado por un reexamen del artículo 11.

11. Por la enumeración limitativa en el párrafo 1 del artículo 11, de los posibles motivos de impugnación de los fallos (cuestiones de competencia y de admisibilidad, errores de derecho o de procedimiento), el mecanismo en cuestión se asemeja a un sistema de casación. La potestad discrecional que tiene el Comité de Peticiones de negarse a plantear un asunto ante la Corte disipa aún más claramente toda posibilidad de asimilarlo a una apelación. Por lo tanto, en el artículo 11 no está en juego ninguna garantía fundamental de los derechos de los funcionarios internacionales. Así pues, la cuestión se reduce simplemente a saber si un mecanismo de consulta que hasta la fecha no ha prestado grandes servicios justifica los honorarios de abogado, las esperanzas muy a menudo defraudadas, los gastos de diversos tipos y las demoras a veces nocivas para la adecuada administración de justicia.

12. Debe evitarse otra ambigüedad.

13. El Tribunal Administrativo no es una jurisdicción subordinada como los tribunales administrativos de los países de tradición anglosajona. Según su propio estatuto, es una jurisdicción de plena competencia ante la cual queda garantizado el derecho a un proceso equitativo sin que se establezca un mecanismo de "revisión judicial". Y esto no es una curiosidad. En los países con sistema de derecho civil, donde la justicia está organizada sobre una base dualista como en Francia, los tribunales judiciales nunca tienen que conocer de los fallos de los tribunales administrativos, ante los cuales los derechos de la defensa están directamente garantizados. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas es más afín a esta concepción, y a nuestro juicio sería totalmente falso asimilar el procedimiento establecido en el artículo 11 a la organización de una "revisión judicial" de las decisiones del Tribunal.

14. Así pues, tal como está organizado actualmente, este procedimiento no es ni un segundo grado de jurisdicción ni una forma de "revisión judicial" y desde cualquier punto de vista carece del carácter esencial para el buen funcionamiento de la justicia.

3. Mediante el mejoramiento de los procedimientos precontenciosos y contenciosos se podría reemplazar eficazmente al artículo 11, si se decidiera derogarlo

15. Se ha planteado la cuestión de saber que mecanismo alternativo podría reemplazar al previsto en el artículo 11.

16. Parece imposible, en particular por las razones expresadas, prever un derecho general de apelación en todos los casos, ante la Corte o ante otro órgano. En cambio, sería perfectamente posible no prever nada en reemplazo de dicho procedimiento, cuya contribución a la salvaguardia de los derechos de los funcionarios es casi nula, en particular habida cuenta de la calidad los fallos dictados por el Tribunal. Su única utilidad actual parece ser dar ganancias a los abogados. Esto es particularmente cierto dado que, en los casos en que se descubre, después de dictado un fallo que esté se había basado en hechos que se conocían imperfectamente o se analizaron inexactamente, el artículo 12 del estatuto del Tribunal da a los demandantes la opción de solicitar al Tribunal la revisión de la sentencia viciada por una mala inteligencia de los hechos del caso. Esta es una garantía esencial,

que sólo excluye la posibilidad de un error del Tribunal respecto de l derecho, es decir, respecto de la interpretación del Estatuto del Personal. La constancia de la interpretación jurisprudencial que el Tribunal ha hecho de ese texto, y la sabiduría y la justicia de sus aplicaciones prácticas, en las que ha tenido en cuenta tanto los derechos de los funcionarios como las necesidades del servicio, excluyen casi totalmente la hipótesis de tales errores. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas está en su dominio cuando hace efectiva la regla de derecho aplicable a las relaciones entre la Organización y sus funcionarios, y no podemos imaginar un órgano que estuviera mejor calificado que él para emitir tales interpretaciones autorizadas, y que, por lo tanto, pudiera legítimamente convertirse en juez de sus fallos.

17. En varios foros se ha sugerido el establecimiento de un mediador u ombudsman. Es una hipótesis que no carece de interés, pero no es necesario decir que el ombudsman sólo podría intervenir antes del examen de un caso por el Tribunal, pues evidentemente un órgano administrativo no puede controlar la labor de un órgano jurisdiccional. Además, el mediador tal vez pudiera desempeñar una función útil recomendando modalidades para la ejecución de los fallos. Durante la fase precontenciosa, podría desempeñar también una función de conciliación. Pero ya existen, con arreglo al párrafo 1 del artículo 7 del estatuto del Tribunal, ya prevé Juntas Mixtas de Apelación ante las cuales, por regla general, debe someterse previamente a una controversia para que sea admisible la demanda ante el Tribunal. La superposición de esas dos instancias (el mediador y la Junta Mixta de Apelación) debería organizarse en condiciones que podrían resultar gravosas.

18. Otro problema que debe plantearse es el de si el recurso al mediador debe ser obligatorio o facultativo. Simplemente diré que, con arreglo al mencionado párrafo 1 del artículo 7, la consideración de la apelación por el órgano mixto no es obligatoria cuando "el Secretario General y el demandante hayan convenido en presentar directamente la demanda ante el Tribunal Administrativo". En realidad, tal vez el uso muy frecuente de esta opción sea una de las causas de las dificultades actuales. De todos modos, este punto merece una consideración detenida.

19. También merece consideración otro enfoque, que podría fortalecer las garantías de que disponen los funcionarios con arreglo al estatuto. Se trata de la función de los órganos mixtos competentes en materia disciplinaria, así como para examinar diversos tipos de apelaciones de los funcionarios. Podría ser útil reexaminar globalmente la forma en que dichos órganos se insertan en los procedimientos administrativos, así como las garantías que brindan a los funcionarios, para que tales órganos lleguen a ser una verdadera fase precontenciosa capaz de evitar la proliferación de controversias. Naturalmente, sin asumir una función jurisdiccional, esos mecanismos de apelación administrativa previa podrían permitir el ejercicio de verdaderos derechos de defensa. De ese modo, los casos planteados ante el Tribunal habrían tenido, aun en mayor grado que en la actualidad una consideración equitativa incluso antes de ser llevados ante sus jueces.

20. A nuestro juicio, en cuanto al fondo de los problemas de gestión de la función pública que debe examinar el Tribunal, el fortalecimiento del contradictorio en la fase anterior al fallo sería mucho más favorable para los

funcionarios y más útil para la administración (desde el punto de vista jurisprudencial) que un recurso posterior al fallo y, por lo tanto, más alejado de los hechos, más abstracto, y prácticamente sin ninguna posibilidad de tener éxito.

21. Sin embargo, si no pudiéramos convencer a una cantidad suficiente de interlocutores de la inutilidad de establecer vías de recurso contra un primer fallo del Tribunal Administrativo, Francia no se opondría totalmente, en principio, a considerar el establecimiento de procedimientos que, en casos particularmente graves y enunciados de manera limitativa (por ejemplo, casos de destitución o rescisión del nombramiento), permitieran que el Tribunal, con otra integración, reconsiderase el mismo caso. Esta vía de reexamen limitada a hipótesis particulares se añadiría al ejercicio del recurso de revisión. También se podría facultar al Tribunal para que, sin tener que tomar medidas de instrucción, apreciara si, habida cuenta de la gravedad de los fundamentos de la impugnación, corresponde admitir el segundo recurso.

22. La finalidad de estas observaciones preliminares es señalar a la atención el mal funcionamiento de este procedimiento, que parece deberse a un defecto de concepción. Francia aspira a que se inicie sin demora el examen de todos los enfoques, sin exclusividad, que permitan tener en cuenta los objetivos de proteger los derechos de los funcionarios internacionales, así como de tramitar rápidamente las controversias y respetar las limitaciones presupuestarias. El actual artículo 11 del Estatuto del Tribunal no cumple ninguno de esos objetivos.

IRLANDA

[Original: inglés]
[16 de mayo de 1994]

1. Irlanda se sumó a Australia, Benin y Francia para pedir la inclusión del tema citado en el programa del cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General. Luego de intervenir en la consideración del tema en la Sexta Comisión, a la que había sido remitido, Irlanda volvió a sumarse a Australia, Benin y Francia para proponer la decisión que en definitiva se adoptó (decisión 48/415).

2. Irlanda, en su carácter de Estado Miembro cuyos representantes integraron la Mesa de la Asamblea General en sus períodos de sesiones cuadragésimo sexto y cuadragésimo séptimo, fue integrante del Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos del Tribunal Administrativo durante dos períodos, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 11 del estatuto del Tribunal. La experiencia de sus representantes con respecto del Tribunal, un detenido examen de las disposiciones del artículo 11 del estatuto que estableció ese procedimiento, y un análisis de la aplicación práctica del procedimiento desde que se estableció, han influido sobre la decisión del Gobierno de tomar esas medidas sucesivas.

3. A juicio del Gobierno de Irlanda, el procedimiento establecido en el artículo 11 tiene tres deficiencias principales y fundamentales. Primero: los motivos por los que puede hacerse lugar a una petición son de alcance

/...

muy estrecho y desde el punto de vista jurídico sumamente técnicos. Segundo: no hay ninguna exigencia que asegure que el Comité disponga de conocimientos jurídicos especializados, a pesar de que el ejercicio de la función cuasijudicial de determinar si se ha demostrado la existencia de motivos para que la petición tenga éxito exige tales conocimientos. Tercero: la reparación que puede lograrse por este procedimiento, una solicitud de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, es inapropiada para una controversia sobre un asunto administrativo.

4. Durante los dos períodos recientes en que Irlanda integró el Comité, no se hizo lugar a ninguna de las numerosas peticiones recibidas. El Gobierno de Irlanda está convencido de que estaba justificada la gran mayoría - si no la totalidad - de las decisiones tomadas por el Comité, pero no le sorprendería que un demandante decepcionado tuviese recelos acerca de la decisión tomada con respecto a su petición, habida cuenta de las limitaciones en materia de conocimiento jurídico por parte del Comité que resolvió sobre el tema.

5. Un examen de los resultados del procedimiento durante los casi 40 años durante los cuales ha existido revela un cuadro análogo. Sólo se ha hecho lugar a muy escasas peticiones, y en ninguno de esos casos la opinión consultiva pedida a la Corte Internacional de Justicia ha afectado al fallo del Tribunal Administrativo. Parece inevitable la conclusión de que normalmente el Tribunal no incurre en error en la forma prevista en los motivos que fundamentan una petición de revisión, y que, por consiguiente, es virtualmente imposible revocar un fallo del Tribunal por este procedimiento.

6. En tales circunstancias, el Gobierno estima que el procedimiento no cumple un fin útil. Por el contrario, tiende a confundir a los litigantes que no han tenido éxito ante el Tribunal y hacer que crean que existe una perspectiva realista de revocar el fallo del Tribunal y dediquen tiempo y recursos valiosos a la infructuosa búsqueda de esa meta. Al mismo tiempo, se obliga a la Secretaría de las Naciones Unidas a dedicar tiempo y recursos valiosos para responder a las peticiones. Tal vez el hecho de que ni el Secretario General ni un Estado Miembro haya recurrido al procedimiento en los últimos años se deba, por lo menos en parte, al reconocimiento de su futilidad y del dispendio que implica.

7. El Gobierno opina que las fundamentales deficiencias del procedimiento ya señaladas, son el origen de su futilidad. No cree que dichas deficiencias puedan subsanarse eficazmente dentro de la estructura del procedimiento actual. Consiguientemente, el Gobierno cree que hay fuertes razones para abandonar el procedimiento.

8. El Gobierno estima que el establecimiento del Comité respondió evidentemente a la percepción de que se necesitaba un procedimiento de reexamen. Además, no deduce simplemente de la virtual imposibilidad de establecer ninguno de los fundamentos para hacer lugar a una petición, que necesariamente quede confirmada la justicia de los fallos del Tribunal Administrativo en todos los casos. Consiguientemente, estaría abierto a las sugerencias de tomar otras medidas para asegurar no sólo que se haga justicia, sino también que se perciba que se ha hecho. Sin embargo, no está convenido de que esto pueda lograrse, por ejemplo, estableciendo un procedimiento de apelación que entrañe la revisión de los fallos del Tribunal Administrativo por un órgano judicial más elevado.

Un procedimiento de esa índole sería más complicado y costoso de lo que el problema justifica, así como de lo que sería necesario para resolverlo.

9. El Gobierno cree que toda nueva medida debe tender a ser más de naturaleza administrativa que judicial. En este contexto, encuentra interesante la idea de establecer una oficina del ombudsman. Su percepción de esta oficina es que quien la ocupara debería tener un estatuto adecuado y ser independiente tanto de la Administración como del personal; que su función debería ser principalmente la de mediar en las diferencias y controversias, previa denuncia de un funcionario; y que tendría los recursos y facilidades necesarios para cumplir eficazmente esa función. Entre los beneficios que pueden esperarse figurarían el arreglo de numerosas diferencias antes de que lleguen al grado de controversias, una significativa reducción de la cantidad de casos planteados ante el Tribunal Administrativo y una mayor claridad sobre las cuestiones planteadas en los casos que efectivamente lleguen ante el Tribunal. Si numerosas diferencias se arreglaran satisfactoriamente en una etapa inicial, y si las cuestiones planteadas en las controversias no arregladas por esa vía, se presentaran al Tribunal, y fueran examinadas por éste, con mayor claridad, cabría esperar que las partes concordasen con la opinión del Gobierno de Irlanda de que sería satisfactorio que el Tribunal actuase como tribunal de última instancia.

10. Como garantía adicional, el Gobierno también estaría dispuesto a considerar el fortalecimiento de la disposición del artículo 12 del estatuto relativa a la petición dirigida al Tribunal para la revisión de un fallo. Los fundamentos para tal revisión podrían ser más amplios que los estipulados en el artículo 12, pero no deberían ser excesivamente técnicos. La disposición podría también establecer que los miembros del Tribunal que participaron en la consideración original del caso no interviniesen en el examen de la petición de revisión.

ISRAEL

[Original: inglés]
[16 de junio de 1994]

1. El Gobierno de Israel desea apoyar las diversas exposiciones formuladas en la Sexta Comisión en relación con la cuestión mencionada durante el examen del tema 161 del programa el 23 de noviembre de 1993. De tal examen se desprende que la labor del Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos del Tribunal Administrativo no ha sido productiva y que, por consiguiente, debería abolirse el procedimiento de revisión establecido en el artículo 11. No parece haber desacuerdo en que, en general, los fallos del Tribunal son justos, y se justifica que sean definitivos.

2. Con arreglo al procedimiento de revisión estipulado en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo, un Estado Miembro, el Secretario General o un funcionario que impugne un fallo del Tribunal puede dirigirse al Comité de Peticiones para pedirle que solicite una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia. Desde la creación del procedimiento en 1955, jamás ha sido utilizado con éxito por un miembro de la Secretaría o un Estado Miembro. Sólo 3 de las más de 80 peticiones dirigidas al Comité han determinado que se solicitaran opiniones consultivas. En cada uno de esos tres casos,

/...

la Corte Internacional se abstuvo de toda injerencia en los fallos del Tribunal Administrativo. Por otro lado, el procedimiento genera gastos y demoras adicionales. Además, el procedimiento vigente hace intervenir a un Comité político integrado por Estados - los miembros de la Mesa más reciente de la Asamblea General - para adoptar decisiones realmente cuasijudiciales.

3. Por todos esos motivos, el Gobierno de Israel estima que la solución adecuada sería abolir el procedimiento estipulado en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo.

NORUEGA

(En nombre de los Países Nórdicos)

[Original: inglés]
[13 de abril de 1994]

1. Los países nórdicos comprenden la insatisfacción de diversos Estados Miembros de las Naciones Unidas con respecto al procedimiento estipulado en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo, insatisfacción que se funda en que el proceso es innecesariamente complejo. A juicio de los países nórdicos, este asunto debe resolverse mediante una revisión pragmática.

2. Las concepciones propuestas hasta la fecha, entre otros por Australia, Benin, Francia e Irlanda, en el debate sobre este tema del programa durante el cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, robustecen la posición de que el proceso exige una detenida revisión. Es necesario formular un procedimiento que, sin ser innecesariamente complejo, garantice los derechos de quienes impugnán los fallos. El hecho de que un proceso tenga numerosas etapas o instancias de revisión no basta para asegurar que sea más equitativo. Como no es necesario establecer procedimientos sumamente complejos para garantizar la equidad en el proceso de recursos, es preciso abolir los procedimientos engorrosos que no brindan una evidente protección adicional. Las modernas Naciones Unidas deben brindar procedimientos justos y pragmáticos para tales asuntos.

a) Los países nórdicos son partidarios de liberar a la Corte Internacional de Justicia de la carga potencial de decidir asuntos administrativos. No se debe asignar a tales asuntos el nivel de importancia de lo casos de que se ocupa habitualmente la Corte Internacional de Justicia, que son primordialmente asuntos entre Estados;

b) El procedimiento consultivo del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia no prevé el adecuado procedimiento contradictorio necesario para un tribunal de apelación, que es la función de la Corte Internacional de Justicia en este proceso;

c) Una oficina del ombudsman o una junta de revisión podrían representar una revisión de primera instancia, ocupándose de los conflictos potenciales en una etapa preliminar. Se dispondría así de un valioso procedimiento de filtro que evitaría nuevas impugnaciones y liberaría a las Naciones Unidas de la

necesidad de un examen por parte del Tribunal. Tal oficina examinaría los casos antes de su presentación al Tribunal. Además, tendría una función más prominente: la de mediar en los conflictos hasta cierto punto. Una oficina del ombudsman tendría una función preventiva que brindaría un mecanismo de solución temprana, con la doble función de revisión y mediación. La oficina examinaría si hay una base sustancial para la demanda, y, de ser así, mediaría entre las partes. Si no pudiera lograrse una solución por la mediación, la demanda podría entonces plantearse ante el Tribunal Administrativo. Una oficina del ombudsman tendría un contacto más directo con los demandantes y resultaría una primera instancia menos engorrosa. Tal oficina jurídica debe ser, incuestionablemente, independiente, y no debe estar sujeta a influencia exterior alguna;

d) El Comité de Peticiones de la Asamblea General ha resultado ser una etapa cuasijurídica del proceso, pero de carácter sumamente político. Consiguientemente, su función ha resultado más engorrosa que valiosa para los peticionarios. Por consiguiente, debería considerarse la posibilidad de disolverlo y transferir todas sus funciones a la oficina del ombudsman o al Tribunal;

e) Tal vez pudiera transformarse y ampliarse la función del Tribunal Administrativo. Ello podría lograrse convirtiéndolo en el árbitro final de los casos administrativos, sin ninguna instancia ulterior de revisión, según se estipula en el párrafo 2 del artículo 10 de su estatuto. Si se estimara necesaria una revisión ulterior, podría estar a cargo del Tribunal Administrativo en pleno.

3. Cabe prever que un procedimiento más expeditivo, como el indicado en el enfoque de dos etapas que se ha descrito, tenga la consecuencia de mejorar las relaciones entre los funcionarios y las Naciones Unidas, al simplificar los medios de resolución de los conflictos, reducir al mínimo las demoras y disminuir los gastos para todas las partes. Con un mecanismo preliminar más flexible, parece improbable que se produzca un incremento de las quejas.

POLONIA

[Original: inglés]
[20 de mayo de 1994]

En respuesta a la nota del Secretario General de fecha 28 de febrero de 1994, y teniendo en cuenta la decisión 48/415 de la Asamblea General, así como el debate sobre el tema "Examen del procedimiento previsto en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas" que tuvo lugar en la Sexta Comisión durante el cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, el Gobierno de la República de Polonia opina que:

a) Es urgentemente necesario suprimir el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y, por consiguiente, eliminar el procedimiento especial establecido en 1955. Dicho procedimiento es inadecuado, poco práctico y de naturaleza política. El Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos del Tribunal Administrativo ("Comité de Peticiones")

no es, explícitamente, un órgano judicial (de apelación), particularmente habida cuenta de su composición;

b) Los fallos del Tribunal Administrativo deben ser definitivos. De ser necesario, podría considerarse la posibilidad de establecer un sistema interno de apelación;

c) La jurisdicción del Tribunal Administrativo, que es de alcance limitado, no justifica en modo alguno la participación necesaria de la Corte Internacional de Justicia;

d) La abolición del Comité de Peticiones también reduciría los gastos de la Organización;

e) La idea de establecer la oficina del ombudsman en la Secretaría de las Naciones Unidas (para sus funcionarios) parece útil, sumamente adecuada y promisorio y debe seguir desarrollándose.

REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

[Original: inglés]
[2 de mayo de 1994]

1. El Reino Unido presenta las opiniones siguientes en respuesta a la invitación contenida en la nota del Secretario General. Dichas opiniones se suman a las ya expresadas en la declaración formulada por el Reino Unido en la Sexta Comisión el 23 de noviembre de 1993 (A/C.6/48/SR.36, párrs. 14 a 18).

2. Por las razones expuestas en dicha declaración, el Reino Unido considera que debe abolirse el procedimiento del artículo 11. Dicho procedimiento fue instituido a mediados del decenio de 1950 en respuesta a una situación particularmente difícil en la Secretaría de las Naciones Unidas, en circunstancias muy diferentes de las actuales. Jamás ha prestado ayuda a ningún funcionario ni Estado Miembro, y no cumple ningún fin útil. Toda posible ventaja de mantener el procedimiento queda más que compensada por las desventajas (falsas expectativas; demoras, gastos; inadecuación del procedimiento, tanto en lo tocante al Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos del Tribunal Administrativo como a la Corte Internacional de Justicia).

3. Se ha planteado la posibilidad de mantener el procedimiento del artículo 11, pero únicamente para los Estados Miembros que deseen impugnar los fallos del Tribunal y no para los funcionarios (ni para el Secretario General). El Reino Unido no considera que esto sea necesario. Los Estados Miembros disponen de otros recursos, actuando por conducto de la propia Asamblea General, si desean cuestionar o revocar un fallo del Tribunal. Pueden proponer que la Asamblea General, con arreglo al párrafo 1 del Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva; o bien la Asamblea General puede enmendar el Estatuto y Reglamento del Personal.

4. Desde el punto de vista técnico, la abolición del procedimiento del artículo 11 sería sencilla. Requeriría una resolución de la Asamblea General por la que se enmendase el estatuto del Tribunal, en la forma prevista en el artículo 13 de dicho estatuto, con una adecuada disposición transitoria. Otra posibilidad sería que el procedimiento del artículo 11 se aplicase con respecto a los fallos del Tribunal Administrativo dictados hasta el 31 de diciembre de 1994, pero no a los dictados después de esa fecha. En el párrafo 6 figura un proyecto de resolución de la Asamblea General. El Reino Unido considera que tal resolución debe ser aprobada por la Asamblea General en 1994.

5. Se ha planteado la cuestión de si debería incluirse alguna nueva disposición en caso de abolirse el procedimiento del artículo 11. El Reino Unido no considera que sea necesario. El Reino Unido no sería partidario de instituir un sistema de apelación de los fallos del Tribunal Administrativo. Ya está prevista la revisión de los fallos, con arreglo al artículo 12 del estatuto, y esa disposición no se vería afectada por la abolición del procedimiento del artículo 11. Los litigios deben terminar en algún momento, y a juicio del Reino Unido ese momento debe estar a nivel del Tribunal.

6. El Reino Unido estaría dispuesto a considerar otras propuestas de nuevas medidas de protección de los funcionarios, por ejemplo, un ombudsman del personal, tal como existe en algunas otras organizaciones internacionales, pero tales medidas no serían un sustitutivo del procedimiento del artículo 11 y, a juicio del Reino Unido, su consideración no debería demorar la abolición del procedimiento del artículo 11.

Proyecto de resolución

"La Asamblea General

1. Decide enmendar el estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas con respecto a los fallos dictados por el Tribunal después del [31 de diciembre de 1994], en la forma siguiente:

a) Suprimir el artículo 11;

b) Modificar la numeración de los artículos 12, 13 y 14, que pasarán a ser artículos 11, 12 y 13, respectivamente, y sustituir las palabras 'artículo 14' por las palabras 'artículo 13' en el párrafo 3 del artículo 9;

c) Enmendar el párrafo 2 del artículo 10, cuyo nuevo texto será el siguiente:

'Salvo lo dispuesto en el artículo 11, los fallos del Tribunal serán definitivos e inapelables.'

2. Decide que, con respecto a los fallos dictados por el Tribunal antes del [1º de enero de 1995], el estatuto del Tribunal continúe aplicándose tal como si no se hubieran hecho las enmiendas que figuran en el párrafo 1."

SRI LANKA

[Original: inglés]
[19 de mayo de 1994]

1. El estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas prevé, en su artículo 11, un procedimiento de apelación de un fallo dictado por el Tribunal. Este recurso por vía de apelación es distinto del derecho a la revisión previsto en el artículo 12 con el fundamento más limitado del descubrimiento de algún hecho de tal naturaleza que pueda ser un factor decisivo y que, al pronunciarse el fallo, fuera desconocido del Tribunal y de la parte que pide la revisión.

2. La función asignada al Comité establecido por el artículo 11 del estatuto consiste en decidir si hay o no "fundamento bastante" para una petición de revisión formulada con arreglo al artículo 11 del estatuto. Habida cuenta de que la función asignada al Comité, es de carácter limitado, y de que, según indica la experiencia, la cantidad de peticiones formuladas ante el Comité ha sido limitada y nunca se ha utilizado con éxito el procedimiento, hay fuertes motivos para suprimirlo.

3. La mayoría de los estatutos contienen una disposición general relativa a la potestad de los tribunales de rever los fallos sólo por motivos muy limitados, por ejemplo, el descubrimiento de hechos nuevos, como se prevé en el artículo 12. Ello es así porque la potestad de rever los fallos es una excepción a la cosa juzgada y a la definitividad de los fallos. Por ejemplo, el estatuto del Tribunal Administrativo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Asociación Internacional de Fomento y la Corporación Financiera Internacional (Tribunal Administrativo del Banco Mundial) estipula concretamente, en su artículo XI, que los fallos serán definitivos y sin apelación. El único recurso previsto es el derecho limitado de revisar un fallo en caso de que se descubra un hecho nuevo que, por su naturaleza, pudiera haber tenido una influencia decisiva en el fallo del Tribunal, y que en el momento del fallo no hubiera sido conocido del tribunal ni de la parte. Así pues, la propuesta de suprimir el procedimiento previsto en el artículo 11 del estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas es congruente con la tendencia hacia la definitividad de los fallos reflejada en otros estatutos.

4. Al mismo tiempo, se debe prever un mecanismo sustitutivo para encarar, de manera práctica, los problemas cotidianos que se plantean en relación con los contratos de empleo de los funcionarios de las Naciones Unidas. Sri Lanka podría estar de acuerdo, en principio, con la propuesta de crear un ombudsman para encarar esas cuestiones y asimismo actuar como "filtro" para reducir la cantidad de casos planteados ante el Tribunal.

5. La creación de un mecanismo de esa índole sería vital, pues el recurso a la jurisdicción consultiva de la Corte Internacional de Justicia por la Asamblea General, con arreglo al Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas tal vez no sea un recurso adecuado para encarar las cuestiones cotidianas que afectan a los funcionarios de las Naciones Unidas.

6. Sri Lanka estaría de acuerdo con la opinión de que no sería adecuado mantener un recurso parcial ante el Comité, sólo para los Estados Miembros y no para los funcionarios.

7. Una resolución de la Asamblea General puede ser el mecanismo de procedimiento para enmendar el estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas a fin de abolir el procedimiento del artículo 11.
