



Asamblea General

Distr. general
21 de octubre de 2004
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 120 del programa

Administración de justicia en las Naciones Unidas

Administración de justicia en la Secretaría

Informe del Secretario General*

Resumen

El presente informe se presenta en respuesta al pedido hecho por la Asamblea General en su resolución 57/307. En esa resolución, la Asamblea acogió con beneplácito la iniciativa del Secretario General de pedir a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que realizara un examen de la gestión del proceso de apelación y pidió al Secretario General que, teniendo debidamente en cuenta las conclusiones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, presentara un informe con opciones para fortalecer la administración de justicia. Además, la Asamblea pidió al Secretario General que, con carácter prioritario, elaborara un sistema eficaz de responsabilidad y rendición de cuentas a nivel personal, que incluyera la publicación de una instrucción administrativa, para recuperar las pérdidas financieras causadas a la Organización por irregularidades de gestión, y que velara por que el departamento o el director del programa cuya decisión haya sido cuestionada por el apelante cooperen y rindan cuentas cabalmente en todas las etapas del proceso del sistema interno de justicia. La Asamblea también pidió al Secretario General que emprendiera un análisis a fondo sobre la institución de sistemas amplios de seguro de asistencia letrada que sufragarían los gastos de asesoramiento letrado y representación legal del personal, que fortaleciera la Lista de Asesores Letrados, teniendo en cuenta el examen de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, y que incluyera estadísticas sobre la resolución de los asuntos e información sobre la labor de la Lista de Asesores Letrados. El presente informe se centra en el examen de la gestión del proceso de apelación e incluye propuestas para fortalecer la administración de justicia, y también brinda la información pedida por la Asamblea.

* El informe se presenta en esta oportunidad ya que, en virtud del pedido expreso de la Asamblea General, su preparación debía basarse en las conclusiones del examen de la gestión del proceso de apelación realizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, que se ultimó a fines de septiembre 2004.



I. Introducción

1. En su resolución 57/307, de 15 de abril de 2003, la Asamblea General examinó algunos aspectos del sistema interno de justicia de las Naciones Unidas, acogió con beneplácito la iniciativa del Secretario General de pedir a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que realizara un examen de la gestión del proceso de apelación y pidió al Secretario General que le informara al respecto, así como de otros aspectos del sistema interno de justicia, en su quincuagésimo octavo período de sesiones. La Asamblea también hizo suyas las observaciones y recomendaciones que figuran en los párrafos 6 y 7 del informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/57/736), en que la Comisión Consultiva había pedido que en el examen de la gestión se abordaran determinadas cuestiones concretas a los fines de acelerar la tramitación de las apelaciones. En los párrafos 10 y 11 de su resolución 57/307, la Asamblea también pidió a la OSSI que en su examen de la gestión incluyera otras cuestiones, a saber, medidas para reducir el tiempo necesario para resolver los asuntos, los procedimientos y las funciones relacionados con la Junta Mixta de Apelación, la Lista de Asesores Letrados, la Dependencia de Derecho Administrativo y las secretarías de las Juntas Mixtas de Apelación y los Comités Mixtos de Disciplina y sus efectos en la administración de justicia y su contribución a ella.

2. De conformidad con el pedido de la Asamblea General, en el presente informe se tienen en cuenta las conclusiones del examen de la gestión del proceso de apelación realizado por la OSSI, que se llevó a cabo entre marzo y julio de 2004. El informe de la OSSI se ultimó a fines de septiembre (A/59/408).

II. Examen de la gestión del proceso de apelación realizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

3. En su informe sobre el examen de la gestión del proceso de apelación, la OSSI formuló un total de 18 recomendaciones para hacer el proceso más eficiente mediante el suministro de recursos adicionales y la aplicación estricta de plazos, así como el mejoramiento de la capacitación, las comunicaciones y la tramitación de los asuntos. El Secretario General reconoce el valor del informe de la OSSI y conviene con sus conclusiones y la gran mayoría de sus recomendaciones, según se examina a continuación.

A. Tiempo necesario para completar el proceso de apelación y los recursos asignados para ello

4. La OSSI examinó las responsabilidades funcionales de todas las entidades orgánicas que participan en los procesos de apelación y de disciplina y los plazos respectivos en la tramitación de los asuntos. Centrando su atención únicamente en el proceso de apelación (y no en el proceso disciplinario o la etapa final de resolución de las controversias sobre empleo de que entiende el Tribunal Administrativo), la OSSI determinó que se lo podía simplificar para hacerlo más breve y formuló recomendaciones concretas con plazos para todas las etapas del proceso. Además, la OSSI concluyó que las demoras que plagan el proceso de apelación en la Secretaría se deben a la insuficiencia de los recursos. En consecuencia, la OSSI formuló recomendaciones

concretas de que se asignaran recursos adicionales a cada una de las dependencias orgánicas que participan en el proceso de apelación (es decir, la Dependencia de Derecho Administrativo, las secretarías de Nueva York, Ginebra, Viena y Nairobi de las Juntas Mixtas de Apelación, la Oficina de la Secretaria General Adjunta de Gestión y la Lista de Asesores Letrados), según se detalla en el informe.

B. Necesidad de capacitación y comunicaciones

5. La OSSI señaló que un sistema que depende de voluntarios debe contar con frecuentes y amplias oportunidades de capacitación. Si bien en Nueva York se ha suministrado algún tipo de capacitación, en los últimos años no se ha ofrecido capacitación sobre la administración de justicia en otros lugares de destino en que hay sedes ni tampoco a funcionarios sobre el terreno en todo el mundo. En el informe de la OSSI se recomendó la organización anual de cursos de capacitación de dos días de duración para todos los funcionarios que participan en el proceso judicial en cada uno de los lugares de destino en que hay sedes. Como medio para mejorar las comunicaciones, examinar los resultados obtenidos y abordar cuestiones relacionadas con las políticas y el apoyo operacional, en el informe también se recomienda que la Secretaria General Adjunta de Gestión celebre reuniones anuales con los miembros de las Juntas Mixtas de Apelación y los Comités Mixtos de Disciplina, los funcionarios que representan al demandado y los miembros de la Lista de Asesores Letrados. Por último, la OSSI recomendó que las secretarías de las Juntas Mixtas de Apelación adoptaran un sistema uniforme de seguimiento electrónico que incluya información sobre los plazos fijados y permita realizar un seguimiento de las tendencias en el proceso de apelación y que debería estar al alcance de las partes.

6. El Secretario General observa que el mayor hincapié se ha hecho en la resolución temprana de las reclamaciones mediante el diálogo, las comunicaciones positivas, el intercambio de información y la reconciliación de las diferencias. Además, desde octubre de 2002 se ha perfeccionado todavía más la mediación y la resolución oficiosa de las reclamaciones, a partir del momento en que comenzó a funcionar la Oficina del Ombudsman. En lo que respecta a capacitación, se han preparado y ya se ofrecen internamente nuevos programas de capacitación ideados especialmente para mejorar los conocimientos en materia de comunicaciones y en que se hace hincapié en el servicio a los clientes. Esos programas incluyen componentes relacionados con técnicas de resolución de controversias y se dictan continuamente. Además, la Secretaria General Adjunta de Gestión se reúne periódicamente con los miembros de las Juntas Mixtas de Apelación y los Comités Mixtos de Disciplina.

7. Sin embargo, el Secretario General reconoce que se podría hacer más en la esfera de la capacitación, especialmente en el contexto del proceso de apelación, que depende de la participación de voluntarios. A ese respecto, presta apoyo a las recomendaciones de la OSSI relativas a la necesidad de ofrecer más capacitación y observa que ese tipo de formación profesional debería prestarse en lo que respecta a mediación y conciliación, preparación de informes, normas y políticas sobre discriminación y acoso, el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y las normas de conducta para la administración pública internacional. Para asegurar el máximo de eficacia, dicha capacitación debería actualizarse periódicamente. No obstante, con ese fin habría que asignar recursos adicionales.

C. Otras cuestiones

1. Examen fuera de orden de las apelaciones

8. En el informe de la OSSI se señaló que las grandes demoras en el proceso de apelación eran particularmente graves para los funcionarios cuyas causas se refieren a la no renovación de los contratos, habida cuenta de las consecuencias financieras del desempleo. La OSSI propuso que el presidente de la Junta Mixta de Apelación podría considerar el concepto de “apelaciones prioritarias”, o sea, aquéllas a las que deberá dar precedencia.

9. Si bien el Secretario General comparte la preocupación por dichas causas, no apoya la propuesta de considerarlas con carácter prioritario por dos razones. En primer término, un número sustancial de las apelaciones se refieren a la no renovación de los contratos y entender de ellas antes que otros asuntos sería injusto para los demás apelantes. En segundo lugar, al darles carácter prioritario se corre el peligro de la subjetividad por parte del funcionario que determina cuáles son los casos más urgentes. La solución, según sugiere la OSSI, sería eliminar el atraso y entender de todas las apelaciones rápidamente en los plazos previstos en el Reglamento del Personal. La propuesta de dar carácter prioritario a todo un grupo de apelaciones, como las relativas a la no renovación de los contratos, sólo trasladaría a otras apelaciones el problema de las demoras. Dicho esto, cabe observar que, en virtud de las reglas de procedimiento en vigor de la Junta Mixta de Apelación, se puede entender de ciertas apelaciones individuales fuera de orden, a título excepcional.

2. Acceso directo al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas

10. En el informe de la OSSI se observa que en la actualidad los funcionarios no tienen acceso al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas hasta que el Secretario General haya examinado el informe de la Junta Mixta de Apelación, que depende de que el demandado presente una respuesta a la Junta Mixta de Apelación. La OSSI propuso que, después de transcurrido un año, durante el cual se podrían evaluar las repercusiones de los recursos adicionales en el proceso de apelación, se debería estudiar si es necesario enmendar el Reglamento del Personal a fin de que el apelante tenga acceso directo al Tribunal en caso de que la Administración no responda en el plazo fijado.

11. El Secretario General no apoya esa propuesta por las razones siguientes. En primer lugar, la Junta Mixta de Apelación es un órgano de determinación de los hechos y el Tribunal, que no es un organismo *de novo*, se basa en los hechos establecidos por la Junta Mixta de Apelación. Si la Junta no ha establecido los hechos de una causa en particular sobre la base de la relación hecha por ambas partes, probablemente el Tribunal devuelva dichas causas de “acceso directo” a la Junta para el examen del fondo, con lo cual el trámite se demoraría todavía más. En consecuencia, la puesta en práctica de esa propuesta no aceleraría el proceso, sino que en realidad lo demoraría todavía más. Además, la propia OSSI reconoce que el hecho de que el demandado no presente su respuesta dentro de un plazo determinado se debe en gran medida a la falta de recursos, y ese es el factor que hay que abordar. Además, el Secretario General señala que para que el apelante tenga acceso directo al Tribunal Administrativo, la Asamblea General debería enmendar el artículo 7 del Estatuto del Tribunal.

3. Conflicto de intereses en el Departamento de Gestión

12. En el informe de la OSSI se observa que prácticamente todas las entidades que componen el proceso judicial en Nueva York dependen del Departamento de Gestión, es decir, la secretaría de la Junta Mixta de Apelación, la secretaria de la Lista de Asesores Letrados, la Dependencia de Derecho Administrativo y la Oficina de la Secretaria General Adjunta de Gestión. En su informe, la OSSI señaló que la concentración de funciones en el Departamento bien podría percibirse como una situación de conflicto de intereses, lo cual redundaría en detrimento de la objetividad del proceso de apelación. Recomendó que se examinara la situación a fin de adoptar medidas encaminadas a corregir la apariencia de un conflicto de intereses. Una de las medidas sugeridas fue el traspaso a la Oficina del Secretario General o a otras dependencias de la Secretaría la función de formular decisiones finales sobre las apelaciones.

13. De hecho, como reconoce la OSSI, se trata más de una cuestión de percepción que una realidad. Además, habida cuenta de la estructura orgánica del sistema de las Naciones Unidas, no es probable que esa percepción se pueda eliminar alguna vez por completo ya que, en definitiva, todos los funcionarios dependen del Secretario General. No obstante, la Secretaría ha adoptado medidas para encarar la percepción de que existe un conflicto de intereses. La cuestión se abordó a finales del decenio de 1980, cuando la responsabilidad de preparar las decisiones sobre los informes de la Junta Mixta de Apelación pasó de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos a la Oficina de la Secretaria General Adjunta de Gestión. Ello se hizo precisamente porque la Oficina de Gestión de Recursos Humanos se encargaba de la preparación de las respuestas del demandado ante la Junta Mixta de Apelación. Además, los actuales procedimientos de trabajo de la Dependencia de Derecho Administrativo mitigan toda posibilidad de que exista un conflicto de intereses, ya que su labor se presenta directamente a la Junta Mixta de Apelación sin que sea vista por la Oficina de la Secretaria General Adjunta de Gestión o se consulte con ella. Igualmente, todas las Juntas Mixtas de Apelación y la Lista de Asesores Letrados, si bien administrativamente están ubicadas en el Departamento de Gestión, gozan de total independencia funcional mutua y actúan sin ningún tipo de participación del Departamento.

14. En cuanto a la recomendación de la OSSI de traspasar la responsabilidad de preparar las decisiones sobre las apelaciones fuera del Departamento de Gestión, el Secretario General observa que, aparte de la Oficina del Secretario General, la única otra dependencia posible de la Secretaría a la cual se podría traspasar dicha función sería la Oficina de Asuntos Jurídicos. El Secretario General no está de acuerdo con dicho traspaso, ya que ello crearía la apariencia de un conflicto de intereses todavía mayor que el que la OSSI está tratando de corregir. Ello se debe a que la Oficina de Asuntos Jurídicos actúa como demandado al defender las decisiones del Secretario General sobre las apelaciones de que entiende el Tribunal Administrativo y, en consecuencia, no podría ser al mismo tiempo la oficina encargada de preparar dichas decisiones. Se observa además que no hay una solución fácil para la percepción de que existe un conflicto de intereses. En definitiva, todos los elementos del sistema interno de justicia, salvo el Tribunal Administrativo, están bajo la autoridad del Secretario General. Ello no significa que no puedan existir pesos y contrapesos eficaces en la manera en que se establezca el sistema. A falta de una alternativa que elimine claramente toda posibilidad de percepción de que existe un conflicto de intereses, en lugar de trasladar el problema a otra parte, se recomienda mantener el statu quo.

III. Opciones para fortalecer la administración de justicia

15. En el párrafo 9 de su resolución 57/307, la Asamblea General pidió al Secretario General que, teniendo debidamente en cuenta las conclusiones de la OSSI, presentara un informe con opciones para fortalecer la administración de justicia, para que lo examinase en su quincuagésimo octavo período de sesiones.

A. Abordar las demoras en el proceso de apelación

16. El mandato encomendado a la OSSI por la Asamblea General fue hacer un examen de las medidas para reducir el tiempo necesario para resolver los asuntos, entre otras cosas mediante la imposición de plazos en todas las etapas del proceso. A ese respecto, el informe de la OSSI incluye recomendaciones concretas para: a) hacer cumplir los plazos que actualmente no se respetan; b) establecer plazos para las etapas del proceso en que actualmente no existen; y c) proporcionar financiación para puestos adicionales y/o asistencia temporal a fin de abordar y eliminar el atraso actual en las distintas etapas del proceso.

17. En caso de ponerse en práctica, los plazos recomendados por la OSSI ciertamente ayudarían a mitigar las demoras, con lo cual se abordaría la queja perenne de que el sistema interno de justicia en general y la resolución de las apelaciones en particular son lentos y engorrosos. El Secretario General comparte plenamente ese objetivo que, en caso de lograrse, ayudaría mucho a reforzar el sistema interno de justicia de la Secretaría. Al mismo tiempo, la noción de un proceso más rápido está implícitamente vinculada a la cuestión de la suficiencia de los recursos. De hecho, la imposición de plazos para acelerar el proceso, a menos que se acompañe, como mínimo, con recursos adicionales de personal, no lograría eliminar el atraso actual ni impediría la formación de uno nuevo. En consecuencia, si bien el Secretario General concuerda con los plazos propuestos por la OSSI, éstos sólo deberían pasar a ser obligatorios después de que se resolviera la escasez de personal mediante el suministro de recursos adicionales y que se eliminara el atraso de las causas en las dependencias orgánicas que corresponda. De lo contrario, la Organización estaría expuesta al riesgo de que el Tribunal Administrativo otorgue indemnizaciones a los apelantes en razón de las demoras y que no se han respetado los plazos.

18. La eliminación del atraso y la introducción y el cumplimiento posteriores de plazos en distintas etapas del proceso, según recomienda la OSSI, daría lugar a un proceso simplificado, transparente y más eficiente, lo que al mismo tiempo mantendría el compromiso de la Organización a un proceso justo y eficaz.

B. Capacitación y comunicaciones en el contexto del sistema interno de justicia

19. Recientemente, la Secretaría realizó las siguientes mejoras en lo que respecta a compartir con el personal información sobre el sistema interno de justicia.

20. Se publican informes anuales en que se proporciona información sobre la labor de las Juntas Mixtas de Apelación en todo el mundo y la resolución de las apelaciones. El primero de esos informes se incorporó al informe del Secretario General que figura en el documento A/56/800, en que se proporciona información sobre la labor

de todas las Juntas Mixtas de Apelación correspondiente a los años 2000 y 2001, así como información sobre las decisiones del Secretario General en relación con los informes de las Juntas Mixtas de Apelación. Los informes posteriores (A/58/300 y A/59/70) se publicaron para los años 2002 y 2003, respectivamente.

21. Además, se han publicado circulares informativas en relación con la práctica del Secretario General en lo que respecta a asuntos de disciplina (ST/IC/2002/25 y ST/IC/2004/28).

22. En 2004 se publicó otra circular informativa, en la que se brindaban datos actualizados sobre todos los medios de que dispone el personal para abordar y resolver situaciones de conflicto que se puedan presentar en el lugar de trabajo (ST/IC/2004/4).

23. Además, el Departamento de Gestión ha creado y mantiene una recopilación electrónica de causas y jurisprudencia relativas a los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, que incluye resúmenes y extractos de la jurisprudencia del Tribunal. Esa recopilación brinda a todo el personal la oportunidad y los medios de comprender ampliamente sus derechos y obligaciones, según los interpreta el Tribunal Administrativo.

24. En el párrafo 27 de su resolución 57/307, la Asamblea General pidió al Secretario General que siguiera velando por que todas las decisiones que afectan la situación del personal se comuniquen a los funcionarios interesados. De hecho, eso es lo que se sigue haciendo.

C. Cooperación y rendición de cuenta de los administradores

25. En el párrafo 4 de su resolución 57/307, la Asamblea General pidió al Secretario General que velara por que el departamento o el director del programa cuya decisión haya sido cuestionada por el apelante cooperen y rindan cuentas cabalmente en todas las etapas del proceso del sistema interno de justicia.

26. El Secretario General señala que en esa esfera ya se han producido adelantos importantes. Los pedidos de revisión administrativa se envían a la persona competente a fin de que formule observaciones y se le informa del plazo en que se deben recibir sus observaciones, de modo que se pueda realizar un examen significativo del pedido a la luz de las observaciones. Se informa a los administradores de que la etapa de revisión ofrece una oportunidad para solucionar el asunto, si procede. También se les informa en esa etapa de que, en caso de que el funcionario desee proseguir el pedido de examen administrativo con una apelación ante la Junta Mixta de Apelación, la Junta podrá citarlo a una audiencia o bien ponerse en contacto con él de alguna otra manera. Los administradores también rinden cuentas, en el sentido de que sus explicaciones por escrito a la Dependencia de Derecho Administrativo constituyen parte integral de la respuesta del demandado, en caso de que el asunto pase a la etapa de apelación. Si el grupo de la Junta Mixta de Apelación que entiende del caso no estuviera satisfecho con la presentación por escrito, podrá citar al administrador responsable para que explique en persona su decisión.

27. Desde que las medidas descritas precedentemente se han venido introduciendo gradualmente en los últimos años, ha mejorado la cooperación de los administradores en el proceso de apelación. Por último, se señala que, con la eliminación del atraso en las apelaciones aumentará la rendición de cuentas, ya que se pedirá a los

administradores que expliquen sus decisiones muy poco después de haberlas adoptado, en lugar de muchos meses o años después, cuando quizás ya no sea quien adoptó la decisión quien deba responder, sino su sucesor.

28. Además, el Secretario General concuerda con la recomendación de la OSSI de que: a) el funcionario que quiera apelar contra una decisión administrativa deberá enviar una copia del pedido al jefe ejecutivo de su propio departamento, con lo cual se facilitará la resolución más pronta posible del asunto; y b) la Dependencia de Derecho Administrativo aclarará con los administradores qué requisitos ha de cumplir la respuesta del demandado y qué se espera de ellos, en particular los plazos.

D. Otras sugerencias para fortalecer el proceso de apelación

1. Aumentar la participación del personal en la Junta Mixta de Apelación (“obligación de desempeñarse como jurado”)

29. El sistema de recursos de la Organización, que depende de voluntarios, a menudo tiene muchos problemas para identificar a un grupo de funcionarios suficientemente grande para que actúe en la Junta Mixta de Apelación y en el Comité Mixto de Disciplina, habida cuenta de que los funcionarios voluntarios también prestan servicios en otros organismos asesores especializados de la Secretaría. Ese problema ha contribuido a la demora en el examen de los casos.

30. A fin de encarar las demoras resultantes de esos problemas, otra opción para fortalecer el proceso de apelación podría ser reducir la dependencia del sistema en los voluntarios y establecer un sistema de “jurados” en la Junta Mixta de Apelación y el Comité Mixto de Disciplina. Ello entrañaría la selección de funcionarios que prestarían servicios en los grupos de manera obligatoria y rotativa, con lo cual aumentaría de manera significativa el tamaño del grupo de funcionarios de los cuales se extraen los miembros de la Junta Mixta de Apelación y del Comité Mixto de Disciplina. También mejoraría la representación de los grupos, ya que estarían constituidos por miembros con distintos niveles de antigüedad y también serían directivos y funcionarios, tanto del cuadro orgánico como del cuadro de servicios generales. Un sistema de esa naturaleza haría que fuera más fácil que en el sistema se reconociera que prestar servicios en los grupos es parte de las tareas oficiales del funcionario, con lo cual disminuirían los problemas que actualmente tienen algunos voluntarios para que se los libere de sus funciones ordinarias para participar en las actividades de la Junta Mixta de Apelación.

31. El Secretario General considera que esa opción tiene un mérito considerable. También desea señalar a la atención de la Asamblea General las consideraciones siguientes: el aumento del tamaño del grupo de “jurados” significaría que se necesitarían mucho más recursos para capacitación ya que, cada vez que hubiera una rotación en el grupo, sería necesario que los nuevos miembros recibieran capacitación sobre el Reglamento del Personal, la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, mediación y conciliación, etc. Además, habría que examinar cuidadosamente de qué manera se abordarían las excepciones a la obligación de actuar como jurado. Entre ellas cabría mencionar a los funcionarios que tengan un conflicto de intereses real o aparente en una causa en particular y aquellos cuyas funciones oficiales, por su propia naturaleza y en razón de las exigencias del servicio (por ejemplo, necesidad de viajar frecuentemente en misiones), impedirían su

participación en los grupos, o aquellos que ya prestan servicios en otros grupos además de sus funciones ordinarias.

2. Fortalecimiento de la conciliación en la Junta Mixta de Apelación

32. En virtud de lo establecido en el apartado b) de la regla 111.2 del Reglamento del Personal, podrá tratarse de llegar a una conciliación antes de que la Junta Mixta de Apelación entienda del caso. Según se señaló en el informe de la OSSI, se suele dedicar mucho tiempo y esfuerzo a la tarea de tratar de reconciliar a las partes y llegar a soluciones pactadas. Sin embargo, pocas dudas caben de que se debe hacer todo lo posible para evitar que continúe el litigio en los casos en que sea posible llegar a un arreglo. Con ese fin, se podrían reforzar las funciones de conciliación de la Junta Mixta de Apelación mediante, entre otras cosas, la prestación de capacitación en las esferas de mediación y negociación.

E. Observaciones finales sobre el fortalecimiento del proceso de apelación

33. Si se pusieran en práctica las mejoras propuestas *supra*, en que se tienen en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la OSSI, mejorarían el sistema de justicia en general y el proceso de apelación en particular. Según demostró la OSSI en su informe, en su mayor parte las demoras y los atrasos en el proceso se deben a la insuficiencia de los recursos. Los recursos adicionales recomendados por la OSSI, junto con el posterior cumplimiento de los plazos, harían que el sistema mejorara de manera sustancial.

34. Con un presidente de dedicación exclusiva en la Junta Mixta de Apelación en Nueva York y el aumento recomendado en la capacitación que se ofrecerá a todos los participantes en el proceso mejorará la calidad del asesoramiento que los grupos de la Junta dan al Secretario General. A su vez, ello hará que el Secretario General acepte cada vez más dicho asesoramiento, con lo cual se abordaría otra inquietud permanente de los miembros de la Junta Mixta de Apelación y de los representantes del personal, a saber, que en ocasiones las recomendaciones unánimes de esos grupos no son aceptadas por el Secretario General.

35. En conclusión, no es necesario realizar un cambio radical en el sistema de recursos de apelación para que éste sea más eficaz. Las demoras e ineficiencias crónicas que lo han caracterizado en los últimos años se deben en gran parte a la insuficiencia de los recursos, tanto en concepto de plantilla como de capacitación, y esa situación se ha exacerbado con el gran aumento en el número de causas, según confirmó la OSSI en su examen de la gestión.

IV. Otras medidas adoptadas con arreglo a la resolución

A. Independencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas

36. En el párrafo 5 de su resolución 57/307, la Asamblea pidió al Secretario General que tomara medidas para garantizar la independencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y la separación de su secretaría de la Oficina de Asuntos

Jurídicos, que estudiara la posibilidad de su independencia financiera, y que le informara al respecto en su quincuagésimo octavo período de sesiones. De conformidad con ese pedido, el Secretario General presentó un informe titulado “Posible independencia financiera del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas con respecto a la Oficina de Asuntos Jurídicos” (A/59/78).

B. Propuestas sobre el papel y la labor de los grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones

37. Por lo que se refiere a la petición formulada por la Asamblea General que figura en el párrafo 20 de su resolución 57/307 de que el Secretario General, en consulta con el Ombudsman y los representantes del personal, presentase propuestas detalladas sobre el papel y la labor del Grupo encargado de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, el Secretario General ha presentado un informe independiente (A/59/414).

C. Actividades del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas

38. En respuesta al pedido que figura en el párrafo 23 de la resolución, el Tribunal Administrativo presentó a la Asamblea General un informe de sus actividades (A/58/680).

D. Notificación por escrito a los funcionarios de los cargos contra ellos

39. En el párrafo 28 de la resolución, la Asamblea General decidió enmendar el párrafo a) de la regla 110.4 del Reglamento del Personal para que la notificación de los cargos contra los funcionarios deba hacerse por escrito. Esta enmienda, que refleja la práctica real, fue promulgada en el Boletín del Secretario General ST/SGB/2003/8 y se incluyó posteriormente en la refundición de las enmiendas anuales del Reglamento del Personal promulgada en virtud del Boletín del Secretario General ST/SGB/2004/1.

E. Responsabilidad financiera personal de los funcionarios por las pérdidas financieras causadas a la Organización por negligencia grave

40. En los párrafos 24 a 26 de su resolución 57/307, la Asamblea General pidió al Secretario General que: a) estableciese un vínculo claro entre la administración de justicia y la responsabilidad y la rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas cuando las decisiones del Tribunal Administrativo tengan como consecuencia pérdidas para la Organización debido a irregularidades de gestión; b) elaborase, con carácter prioritario, un sistema eficaz de responsabilidad personal para recuperar las pérdidas financieras causadas a la Organización por irregularidades de gestión; y c) terminase de redactar y publicase una instrucción administrativa sobre la aplicación del párrafo 9 de la sección XI de su resolución 55/258, de 14 de junio de 2001.

41. En su informe titulado “Irregularidades de la gestión que ocasionan pérdidas financieras a la Organización” (A/53/849), el Secretario General indicó la necesidad de establecer procedimientos para determinar si había habido “negligencia grave” en un caso concreto y la responsabilidad financiera que se podría exigir, en su caso, a quienes la hubiesen cometido. En su informe complementario sobre irregularidades de la gestión (A/54/793), el Secretario General expuso sumariamente los procedimientos que en ese momento estaba elaborando la Administración a tal fin, teniendo presente la necesidad de velar por que se proteja el derecho del funcionario a un debido proceso. Estos procedimientos incluían cambios en la composición y el mandato del Comité Mixto de Disciplina que le permitían examinar casos de funcionarios acusados de negligencia grave y formular recomendaciones en relación con su responsabilidad financiera personal. Estos nuevos procedimientos exigían introducir los correspondientes cambios en el Reglamento del Personal en cuanto a las funciones y composición de ese Comité. Además, antes de ponerlos en vigor, era necesario distribuir el nuevo Reglamento del Personal y la instrucción administrativa que le daba aplicación a los representantes del personal para que formularan observaciones. El Secretario General ha promulgado las enmiendas necesarias del Reglamento del Personal en su Boletín ST/SGB/2004/14 y los nuevos procedimientos se hicieron públicos en virtud de la instrucción administrativa ST/AI/2004/3, ambos con efecto a partir del 1° de octubre de 2004.

V. Otra información pedida por la Asamblea General

A. Sistemas de seguro de asistencia letrada

42. En el párrafo 16 de su resolución 57/307, la Asamblea General pidió al Secretario General que emprendiese un análisis más a fondo de las consecuencias de asegurar que los jefes ejecutivos de las organizaciones colaborasen con las asociaciones del personal con el fin de instituir sistemas amplios de seguro de asistencia letrada que sufragarían los gastos de asesoramiento letrado y representación legal del personal, a fin de garantizar que todos los funcionarios participen en los procedimientos contradictorios en un pie de igualdad y tengan el acceso más amplio posible a la administración de justicia.

43. La petición parece prever que esos sistemas de seguro de asistencia letrada cubran no sólo al personal de la Secretaría, sino también al personal de otras organizaciones, lo cual exigirá coordinar consultas entre los jefes ejecutivos de esas organizaciones y los proveedores de seguros para la prestación de ese seguro en todo el mundo.

44. En respuesta a la petición de la Asamblea, se iniciaron consultas con el principal proveedor de seguros de la Secretaría. La información preliminar que se ha obtenido sobre sistemas de seguros colectivos de asistencia letrada en los Estados Unidos de América indica que la legislación federal de este país quizás no permita que los planes colectivos de asistencia letrada que incluyan a residentes estadounidenses cubran cuestiones relacionadas con el empleo u otras cuestiones desfavorables para el empleador¹.

45. Cabe señalar que el proveedor de seguros de las Naciones Unidas (Aetna) cuenta con un programa de letrados concertados al que tienen automáticamente acceso todos

¹ United States Code, title 29, Sect. 186.

los funcionarios y ex funcionarios de las Naciones Unidas que hayan suscrito el plan "Aetna Group Life Insurance" y que residan en los Estados Unidos. Este programa facilita a los miembros del plan de las Naciones Unidas y a sus familias el acceso a servicios jurídicos básicos a tarifas reducidas: en otras palabras, es un grupo amplio y profesionalmente gestionado de juristas que han aceptado cobrar honorarios con descuento o tasas fijas por determinados servicios. Los miembros del plan pueden comprar sólo los servicios que necesiten cuando los necesiten. Sin embargo, no se puede acudir a los letrados concertados del programa por cuestiones relacionadas con el empleo. También se consultó a otras compañías de seguros de los Estados Unidos que ofrecen seguros de asistencia letrada y/o planes de asistencia letrada prepagados; todas ellas tienen la política de excluir la cobertura por litigios planteados entre empleadores y empleados.

46. Todo parece indicar por tanto que los sistemas de seguro de asistencia letrada o los servicios de letrados concertados no sean la respuesta al problema del asesoramiento letrado y la representación legal que necesiten los funcionarios en litigios relacionados con su empleo en las Naciones Unidas, al menos por lo que se refiere al personal de la Sede de Nueva York, dado que al parecer excluyen específicamente la cobertura por las reclamaciones relacionadas con el empleo. En consecuencia, aunque esos sistemas de seguros colectivos de asistencia letrada fuesen posibles en otras zonas del mundo, excluir de la cobertura a los funcionarios residentes en los Estados Unidos crearía unas disparidades entre el personal que no son aconsejables. Siguen en curso las consultas al respecto con los proveedores de seguros.

B. Estadísticas sobre la resolución de los asuntos e información sobre la labor de la Lista de Asesores Letrados

47. En el párrafo 21 de su resolución 57/307, la Asamblea General pidió al Secretario General que en su informe anual sobre la administración de justicia en la Secretaría incluyese estadísticas sobre la resolución de los asuntos e información sobre la labor de la Lista de Asesores Letrados. Hasta ahora, los informes anuales del Secretario General sobre la administración de justicia se han centrado principalmente en la resolución de los asuntos por parte de las Juntas Mixtas de Apelación y en los resultados de las labores de éstas. A partir de ahora, en esos informes anuales también se incluirán estadísticas e información sobre la labor de la Lista de Asesores Letrados. En el texto que figura más abajo y las cifras conexas se presentan estadísticas e información sobre la labor de la Lista de Asesores Letrados en 2003.

48. En la actualidad, los funcionarios que recurran contra decisiones administrativas y el personal contra el cual se hayan abierto actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias pueden recibir la asistencia de voluntarios de la Lista de Asesores Letrados. Cualquier funcionario o ex funcionario puede ser miembro de esa Lista, con independencia de su formación académica, capacitación jurídica o experiencia administrativa. Muchos voluntarios carecen de un conocimiento práctico de las políticas, los procedimientos o los precedentes de las Naciones Unidas. En consecuencia, se ha planteado el problema de la desigualdad en la representación del personal frente a los juristas de profesión que representan al Secretario General en esas actuaciones.

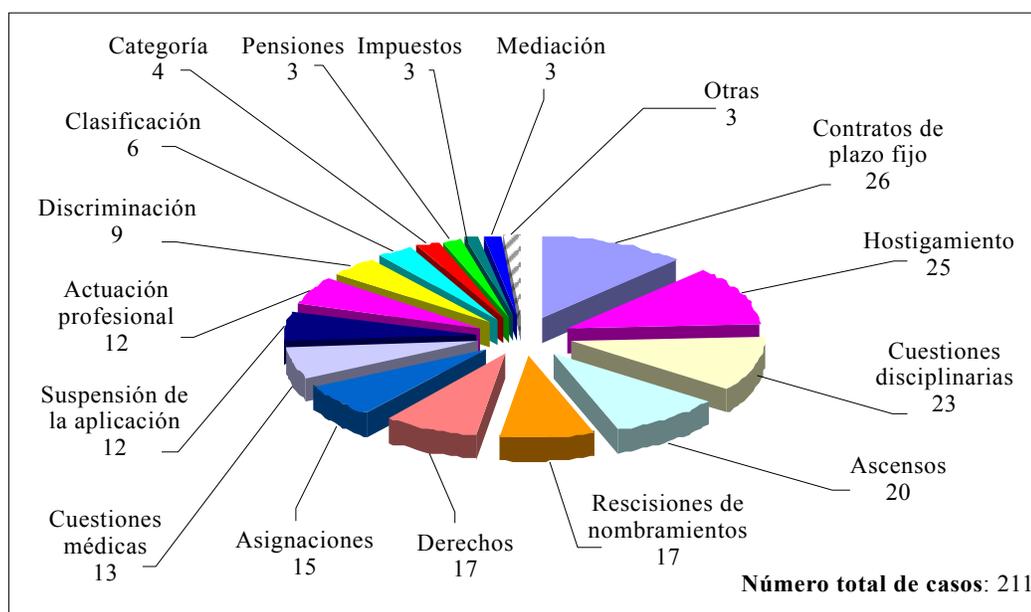
49. Por esa razón, en 2000 el Secretario General había propuesto poner a disposición de la Lista de Asesores Letrados un puesto de oficial jurídico de categoría P-4;

el titular del puesto asesoraría al personal sobre sus causas y proporcionaría orientaciones a los integrantes de la Lista. En el párrafo 79 de su resolución 56/253, de 24 de diciembre de 2001, la Asamblea General aprobó el establecimiento de un nuevo puesto de categoría P-4 pero decidió asignarlo a la recientemente creada Oficina del Ombudsman. En el párrafo 30 de su anterior informe sobre la administración de justicia (A/56/800), el Secretario General indicó que era ciertamente necesario proporcionar apoyo suficiente al Ombudsman, pero que la necesidad de prestar apoyo jurídico para la Lista de Asesores Letrados no había disminuido. A la misma conclusión ha llegado la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) en el examen de la gestión que ha llevado a cabo, en el cual recomienda la creación de un puesto del cuadro orgánico para reforzar la Lista de Asesores Letrados en Nueva York, cuyo titular también prestaría apoyo a las Listas de Asesores Letrados de otros lugares de destino en que hay sedes.

50. En 2003 hubo 211 nuevos casos de funcionarios y ex funcionarios que solicitaron la asistencia de la Lista de Asesores Letrados. Como se muestra en el gráfico 1 que figura a continuación, la mayoría de esos casos se referían a la no renovación de contratos de plazo fijo, cuestiones disciplinarias y hostigamiento; los dos últimos tipos de casos exigen gran cantidad de trabajo.

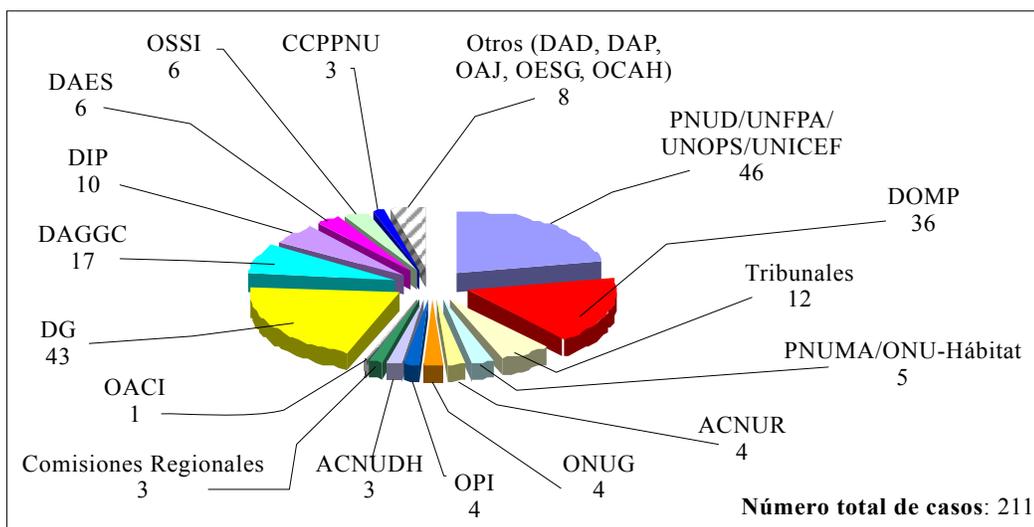
Gráfico 1

Materia y número de casos de que se ocupó la Lista de Asesores Letrados en 2003



51. Como se puede observar en el gráfico 2, muchas de las peticiones de asistencia dirigidas a la Lista de Asesores Letrados de Nueva York en 2003 procedían de funcionarios de departamentos y organismos orientados hacia las actividades sobre el terreno, especialmente el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

Gráfico 2
Departamentos u organismos donde se originaron la mayoría de los casos, 2003

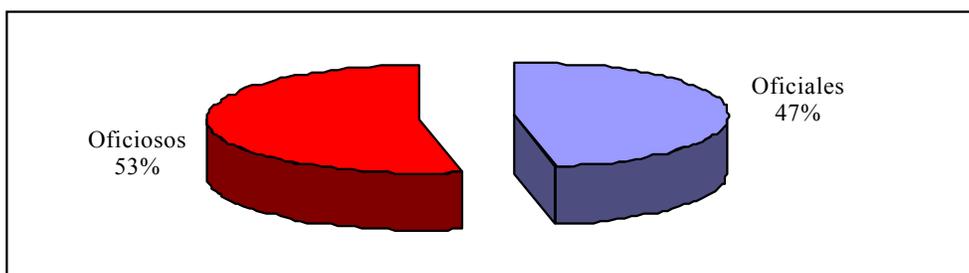


Abreviaturas:

ACNUDH, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; ACNUR, Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados; CCPPNU, Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas; DAD, Departamento de Asuntos de Desarme; DAES, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; DAGGC, Departamento de la Asamblea General y de Gestión Conferencias; DAP, Departamento de Asuntos Políticos; DG, Departamento de Gestión; DIP, Departamento de Información Pública; DOMP, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; OACI, Organización de Aviación Civil Internacional; OAJ, Oficina de Asuntos Jurídicos; OCAH, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; OESG, Oficina Ejecutiva del Secretario General; ONUG, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; ONU-Hábitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; OPI, Oficina del Programa para el Iraq; OSSI, Oficina de Servicios de Supervisión Interna; PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas; UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; UNOPS, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

52. Como se puede observar en el gráfico 3, de los 211 nuevos casos producidos en 2003, 99 (el 47%) siguieron procesos oficiales de apelación y 112 (el 53%) se trataron de modo oficioso.

Gráfico 3
Procesos oficiales y oficiosos



53. Debido al gran número de funcionarios que solicitan asistencia a la Lista de Asesores Letrados y lo limitado de los recursos de que dispone actualmente, la calidad de la representación y el asesoramiento ofrecidos al personal se resienten necesariamente, en particular en el caso del personal sobre el terreno. Además, no se pueden explotar a fondo todas las posibilidades de alcanzar conciliaciones y arreglos debido a las graves limitaciones de tiempo y recursos. Si la Asamblea General decide aceptar la recomendación de la OSSI de proporcionar un puesto del cuadro orgánico a la Lista de Asesores Letrados, es de esperar que haya una proporción más elevada de casos que se resuelvan de modo oficioso.
