

NACIONES UNIDAS  
ASAMBLEA  
GENERAL



Distr.  
GENERAL

A/C.5/34/31  
9 noviembre 1979  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Trigésimo cuarto período de sesiones  
QUINTA COMISION  
Tema 100 del programa

COORDINACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LAS NACIONES UNIDAS  
CON LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE  
ENERGIA ATOMICA

Viabilidad de establecer un tribunal administrativo único

Informe del Secretario General

A. Antecedentes

1. En el párrafo 2 de la sección I de su resolución 33/119, de 19 de diciembre de 1978, la Asamblea General pidió al Secretario General y a sus colegas del Comité Administrativo de Coordinación que estudiaran la viabilidad de establecer un tribunal administrativo único para todas las organizaciones que participaran en el régimen común, y que informaran a la Asamblea General en su trigésimo cuarto período de sesiones. El presente informe se presenta en cumplimiento de esa solicitud.

2. Con anterioridad a la aprobación de la resolución 33/119 de la Asamblea, el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) había establecido, conjuntamente con la Federación de Asociaciones de Funcionarios Internacionales (FICSA), un grupo de trabajo sobre procedimientos de recurso para que estudiara el problema general de mejorar los procedimientos de reparación. La creación de este grupo de trabajo se produjo de resultas de una iniciativa de la FICSA, la cual, en 1974, había emprendido un estudio de los recursos legales de que podían valerse los funcionarios públicos internacionales y en 1976 había organizado un simposio, en cuyo amplio informe 1/ se recomendaba que se siguiera estudiando el establecimiento, en algún momento futuro, de un tribunal administrativo único para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, cuya jurisdicción podría ser reconocida, además, por otras organizaciones, con la providencia de que la composición, el mandato y la autoridad de dicho tribunal debían ofrecer garantías que fueran por lo menos equivalentes a las que ofrecía la mejor práctica actual 2/. Ese informe se remitió al CAC, el cual pidió al CCCA que lo examinara

1/ Federación de Asociaciones de Funcionarios Internacionales, "Recourse procedures in the organizations of the United Nations system" (Ginebra, 1977).

2/ Ibid., recomendación IV a).

con la FICSA; de ello resultó la creación del Grupo de Trabajo Mixto, que se reunió por primera vez en enero de 1979. Si bien el mandato de ese Grupo excedía con mucho el estudio del funcionamiento de los tribunales administrativos, el Grupo decidió que, habida cuenta de la reciente aprobación de la resolución de la Asamblea General antes citada, debía dedicar su atención en primer término al examen preliminar de la cuestión de la viabilidad de establecer un tribunal administrativo único. Como primer paso, el Grupo invitó a un consultor independiente a que preparara un documento de examen detallado sobre los requisitos necesarios para la administración más eficaz de justicia y otros medios posibles de satisfacer esos requisitos. El estudio preparado por el consultor, titulado "Administrative tribunal procedures and unification", se examinó en el segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo (Ginebra, 3 y 4 de septiembre de 1979) y fue más tarde enmendado ligeramente por el consultor 3/. Sobre la base de dicho examen el Grupo de Trabajo presentó un informe 4/ al CCCA, el cual lo remitió a la reunión ad hoc de asesores jurídicos a que se hace referencia más adelante.

3. Inmediatamente después de la aprobación de la resolución de la Asamblea General, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas distribuyó entre sus colegas de los organismos especializados y organismos conexos un documento de trabajo sobre la posible fusión de los tribunales administrativos de las Naciones Unidas y la OIT. Este documento de trabajo, juntamente con extensos comentarios sobre el mismo de los asesores jurídicos de diversos organismos, el informe del Grupo de Trabajo del CCCA y la FICSA y el estudio revisado del consultor, fueron examinados en una reunión ad hoc de asesores jurídicos (Ginebra, 13 y 14 de septiembre de 1979). El informe de la reunión 5/, que se remitió directamente al CAC, sirvió de base para el presente informe.

#### B. Consideraciones relativas al establecimiento de un tribunal único

4. Para determinar si se puede establecer un tribunal administrativo único para todas las organizaciones que participan en el régimen común de las Naciones Unidas no es suficiente determinar si dicha medida sería constitucional y administrativamente posible. Dicha tarea exige, más bien, un examen cuidadoso no sólo de las posibles ventajas y desventajas de dicha solución sino también de los diversos obstáculos prácticos y jurídicos y de las consiguientes demoras inevitables. Por lo tanto, en el Grupo de Trabajo del CCCA y de la FICSA y en la reunión de asesores jurídicos se examinaron todos estos elementos, junto con algunas posibles soluciones provisionales y otras alternativas.

5. De las actas de la Quinta Comisión que precedieron a la formulación de la resolución 33/119 parece desprenderse que la solicitud de un estudio de viabilidad obedeció, en gran medida, a la preocupación de que decisiones contradictorias de los dos tribunales administrativos existentes, el de las Naciones Unidas y el de la Organización Internacional del Trabajo, pudieran perjudicar la unidad de las

---

3/ CCAQ/PER/R.107, anexo II. Las delegaciones interesadas pueden solicitar un ejemplar de este informe.

4/ CCAQ/PER/R.107.

5/ ACC/1979/70.

condiciones de servicio en el régimen común. En especial, se hicieron varias referencias 6/ a las medidas respecto de los sueldos del cuadro de servicios generales de Ginebra adoptadas, de conformidad con una opinión consultiva de los miembros del Tribunal Administrativo de la OIT (TAOIT), por el Consejo de Administración de la OIT, medidas que diferían de las adoptadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, con la aprobación de la Asamblea General, que fueron más tarde confirmadas en un caso contencioso por el fallo del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (ANU) 7/.

6. Sin embargo, como lo muestra claramente el estudio del Consultor, en el curso del período de casi 30 años en que estos dos tribunales han estado funcionando paralelamente, no se ha producido ninguna divergencia real de jurisprudencia. En el caso particular de los sueldos del personal de servicios generales en Ginebra ambos tribunales llegaron a conclusiones muy semejantes en cuanto a la obligación de las administraciones de consultar con el personal antes de establecer una nueva escala de sueldos. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, en un fallo sobre un caso contencioso 7/, extrajo de estas conclusiones una decisión diferente de la opinión consultiva que los jueces del Tribunal Administrativo de la OIT habían emitido previamente a título personal, pues concluyó, sobre las cuestiones de hecho, que dentro de las Naciones Unidas habían habido consultas u ofrecimientos de consulta adecuados y que dichas consultas habían fallado a causa de la intransigencia del personal; este aspecto de la cuestión no se había incluido en la declaración sobre los hechos convenida en relación con la OIT, la cual fue presentada a los jueces del Tribunal Administrativo de la OIT para que la consideraran al formular su opinión consultiva. Sin embargo, cuando funcionarios de la Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (CIOIC) del GATT, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Meteorológica Mundial, plantearon casos contenciosos ante el Tribunal Administrativo de la OIT acerca de la misma cuestión de los sueldos del personal de servicios generales en Ginebra, el Tribunal, en ejercicio de su competencia estatutaria, aplicó el Estatuto del Personal de las organizaciones demandadas y, fallando sobre las cuestiones de hecho de cada caso, confirmó las decisiones apeladas 8/, las cuales correspondían a las que habían sido confirmadas por el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en relación con las Naciones Unidas.

7. A este respecto, cabe señalar que los tribunales administrativos, como están obligados a aplicar en todos los casos en que entienden el reglamento el estatuto de la organización demandada en cuanto éstos se aplican a las circunstancias de hecho de cada caso, no pueden evitar diferencias en los fallos resultantes en la medida en que difieran estos reglamentos, estatutos, prácticas o circunstancias. Este es un problema al que tendría que hacer frente incluso un único tribunal; de allí que la existencia de dos tribunales no afecta de por sí la coherencia del régimen común.

---

6/ A/C.5/33/SR.37, párr. 68; SP.40, párr. 35; SR.41, párrs. 41 y 57; SR.56, párr. 71.

7/ Fallo No. 236 del TAOIT (Belchamber v. Secretary-General of the United Nations).

8/ Fallos del TAOIT Nos. 380 (Dénard and Coffino v. GATT), 381 (Domon Lhoest v. OMS) y 382 (Hatt y Leuba v. OMS); todos los cuales fueron dictados en el mes de junio de 1979.

8. Se han considerado igualmente aquellos casos menos frecuentes en que la existencia de dos tribunales podría dar lugar a un conflicto de decisiones en relación con una cuestión particular que fuera de la jurisdicción de ambos tribunales. Esto puede ocurrir respecto de cuestiones en que existan decisiones de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, las cuales están sujetas a revisión solamente por parte del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, pero que también pueden suscitar cuestiones acerca de las cuales las organizaciones empleadoras están sujetas al Tribunal Administrativo de la OIT. Sin embargo, hasta el presente sólo ha habido un caso en que el demandante ha tenido que apelar a ambos tribunales, y éstos han tenido cuidado de evitar un conflicto de fondo 9/. Por lo tanto, aunque situaciones insólitas podrían resultar en inconvenientes para el demandante, al requerir que éste recurra simultáneamente a ambos tribunales, o bien a un tribunal después del otro, es poco probable que ocurra una denegación de justicia o un fallo arbitrario.

9. Se podría esperar que el establecimiento de un tribunal único permitiera un cierto grado de eficiencia administrativa que se derivaría en economías financieras o en una mayor conveniencia para las partes al permitir sesiones más frecuentes de un único tribunal y, posiblemente, una mejor distribución geográfica de esas sesiones y de los servicios de registro. Sin embargo, un análisis de las consecuencias financieras hecho por el Consultor indica que los costos relativamente moderados de los tribunales existentes están actualmente relacionados en forma suficientemente estrecha con sus volúmenes de trabajo, de suerte que una combinación de sus operaciones resultaría simplemente en una suma de sus presupuestos. Además, se ha manifestado la preocupación de que cualquier aumento importante en el actual volumen de trabajo crearía dificultades a los jueces de experiencia que, además de sus funciones normales, sirven en los tribunales a jornada parcial.

10. Como se ha señalado en el párrafo 4, el otro grupo de cuestiones que han de considerarse al determinar la posibilidad de establecer un tribunal administrativo único requiere que se examinen los obstáculos que se oponen a las diversas medidas que deben tomarse para lograr tal objetivo, así como la oportunidad de dichas medidas. Cualquier tribunal administrativo, para cumplir eficazmente las funciones de que está investido, debe merecer, con respecto a todas las organizaciones sujetas a su jurisdicción, la confianza de los Estados Miembros, de los jefes ejecutivos y, asimismo, del personal representado por sus asociaciones o sindicatos. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT prestan servicios a un total de 22 organizaciones (véase el anexo al presente documento), nueve de las cuales no forman parte del sistema de las Naciones Unidas. Existen indicios de que varias organizaciones del régimen común, así como algunas de las otras que han aceptado la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT, siguen prefiriendo a este tribunal; esto revela las dificultades de lograr, para establecer un tribunal único, el completo acuerdo de todas estas organizaciones

---

9/ Qual v. ILO/EPF, fallo n. 224 del TANU e In re Aouad (v. OMS), fallo n. 209 del TAOIT.

sobre todos los aspectos del funcionamiento del nuevo tribunal. Por consiguiente, se tendrían que celebrar extensas consultas con todas las entidades mencionadas y habría que llegar a acuerdos respecto de muchas cuestiones complicadas y controvertidas, incluso el principio de establecer un tribunal único, antes de que la Asamblea General, por una parte, y la Conferencia Internacional del Trabajo, por la otra, pudieran decidir abolir o transformar los tribunales existentes y reconocer jurisdicción en un nuevo tribunal o en un tribunal transformado; esto, a su vez, tendría que ir seguido de acciones paralelas por los órganos apropiados de cada una de las otras organizaciones que han reconocido la jurisdicción de uno u otro de los tribunales existentes. Tanto las Naciones Unidas como la OIT tienen obligaciones con respecto a estas organizaciones y ninguno de los dos tribunales debería abolirse o transformarse radicalmente antes de que los órganos apropiados de todas las organizaciones interesadas hayan convenido en aceptar la jurisdicción de un tribunal único o, en su defecto, hayan hecho otros tipos de arreglos. En lo que respecta a la OIT, existen otros problemas de carácter práctico. En particular, el Tribunal Administrativo de la OIT tiene jurisdicción sobre demandas contra la Caja de Pensiones del Personal de la OIT 10/ y sobre un número importante de contratos del derecho privado concertados por la OIT; estos contratos, que en muchos casos son a largo plazo, no pueden ser alterados unilateralmente por la OIT.

11. La conveniencia de lograr un grado considerable de uniformidad con respecto al mayor número posible de aspectos del funcionamiento de ambos tribunales parece estar reconocida por todas las organizaciones. Existen actualmente ciertas diferencias en la forma de funcionamiento de los tribunales, las cuales se derivan de las disposiciones de sus respectivos estatutos o reglamentos, o bien de sus prácticas institucionales. Estas diferencias, que están cabalmente analizadas en el estudio del Consultor, se plantean en lo tocante al procedimiento para nombrar jueces y al criterio para la selección de los mismos, a la facultad de los tribunales para ordenar determinadas actuaciones e imponer limitaciones a la cuantía de la indemnización, y a la revisión de los fallos y la remisión de los mismos a la Corte Internacional de Justicia. Aunque estas diferencias no han dado lugar a una divergencia de jurisprudencia, mientras la Asamblea General no tome una decisión sobre el establecimiento de un tribunal único parecería conveniente efectuar, principalmente a través del grupo de trabajo sobre procedimientos de recurso de apelación del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas y la Federación de Asociaciones de Funcionarios Internacionales, con la asistencia de los asesores jurídicos, un alineamiento progresivo y un mayor desarrollo de los estatutos, reglamentos y prácticas de ambos tribunales, que se podría lograr mediante enmiendas y decisiones relativamente sencillas y que, además, facilitarían la adopción de nuevas medidas de unificación.

---

10/ Todos los funcionarios de la OIT nombrados desde 1946 están afiliados a la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, pero la Caja de Pensiones del Personal creada antes de la guerra seguiría funcionando hasta que hayan fallecido todos sus pensionados y los superstites de éstos que tengan derecho a prestaciones.

12. Si no se reconoce, como se indica más arriba, la preservación del régimen común para el mismo número de decisiones legislativas y ejecutivas administrativas que de decisiones judiciales y que no se ha incorporado ninguna divergencia real de jurisdicción, es preciso considerar igualmente otros medios de asegurar la coherencia de la jurisdicción. Sin embargo en la tarea larga y difícil de establecer un tribunal administrativo único, el procedimiento para resolver cualquier conflicto judicial consistiría en enmendar los estatutos de ambos tribunales, con miras a crear alguna forma de mecanismo conjunto, para el cual se podrían prever estructuras diferentes y el cual, por ejemplo, cualquiera de los tribunales, por iniciativa propia o a petición de cualquiera de las partes en un caso en que entendiera, podría recurrir para la resolución de cuestiones de derecho pertinentes al régimen común.

### C. Conclusión

13. Un cuidadoso estudio de la viabilidad de establecer un tribunal administrativo único indica que las preocupaciones que parecen haber conducido a la Asamblea General a formular un pedido no son, en realidad, tan importantes que requieran tal medida en el momento presente. Además, la creación de un tribunal único entrañaría consultas prolongadas entre los jefes ejecutivos y representantes del personal de un gran número de organizaciones, incluso de algunas que no forman parte del sistema de las Naciones Unidas, y acuerdos subsiguientes entre los órganos apropiados de todas estas organizaciones, así como otras acciones probablemente inevitables. En cambio, algunas de las ventajas que se podrían esperar del establecimiento de un tribunal único podrían lograrse con más facilidad mediante una armonización adecuada y un mayor desarrollo de los estatutos, reglamentos y prácticas de los tribunales existentes. Esta línea de acción, además de lograr otras mejoras, facilitaría también, a la larga, el establecimiento de un tribunal único en caso de que existiera una verdadera necesidad de adoptar tal medida en el futuro.

Anexo

JURISDICCION DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE LAS NACIONES UNIDAS  
Y DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

A. Tribunal administrativo de las Naciones Unidas respecto de todas las demandas del personal

Naciones Unidas

Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI)

B. Tribunal administrativo de las Naciones Unidas respecto de las decisiones de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU), y Tribunal Administrativo de la OIT con respecto a todas las demás demandas del personal

Organización Internacional del Trabajo a/ (OIT)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Organización Mundial de la Salud (OMS)

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

Organización Meteorológica Mundial (OMM)

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)

Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)

Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (CIOIC)

C. Tribunal Administrativo de la OIT respecto de todas las demandas del personal b/

Unión Postal Universal (UPU)

Organización Europea de Investigaciones Nucleares c/ (CERN)

Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea c/ (Eurocontrol)

Organización Europea de Patentes c/ (EPO)

Observatorio Meridional Europeo c/ (ESO)

Consejo Intergubernamental de Países Exportadores del Cobre c/ (CIPEC)

Asociación Europea de Libre Intercambio c/ (ALLI)

Unión Interparlamentaria c/ (IPU)

Laboratorio Europeo de Biología Molecular c/ (EMBL)

Organización Mundial de Turismo c/ (OMT)

a/ El Tribunal Administrativo de la OIT también con respecto a la Caja de Pensiones del Personal de la OIT y ciertos contratos de derecho privado.

b/ Estas organizaciones no están afiliadas a la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. La única organización afiliada a la Caja que todavía no ha acordado someter al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas las demandas que se le plantean es el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que hasta ahora no ha concertado arreglos para someter las demandas del personal a ningún tribunal.

c/ No forma parte del régimen común de las Naciones Unidas.