



Asamblea General

Distr. general
12 de agosto de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 145 del programa provisional*

Administración de justicia en las Naciones Unidas

Administración de justicia en las Naciones Unidas

Informe del Consejo de Justicia Interna

I. Introducción

1. Este informe es el primero que presenta el segundo Consejo de Justicia Interna, cuya composición no se completó hasta el 18 de abril de 2013 (véase la secc. III en donde se explican las razones de este retraso y figuran las recomendaciones para evitarlo en el futuro). El mandato de todos los miembros del segundo Consejo vence el 12 de noviembre de 2016.

2. Conforme a la resolución [62/228](#) de la Asamblea General, el Consejo consta de cinco miembros, a saber, dos juristas externos de renombre (uno de ellos designado por el personal y el otro por la administración), un representante del personal, un representante de la administración y un jurista de renombre elegido por los otros cuatro miembros, que preside el Consejo. Las personas designadas para formar parte del Consejo son nombradas formalmente por el Secretario General.

3. Los actuales miembros del Consejo son los juristas externos Sinha Basnayake (Sri Lanka, designado por la administración) y Victoria Phillips (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, designada por el personal), junto con Carmen Artigas (Uruguay, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, representante del personal) y Anthony J. Miller (Australia, antiguo miembro de la Oficina de Asuntos Jurídicos, representante de la administración). El Presidente es Ian Binnie, antiguo magistrado del Tribunal Supremo del Canadá.

4. El 29 de abril, el Consejo mantuvo una conferencia telefónica para preparar el presente informe. Gran parte de la planificación posterior se realizó por correo electrónico. El Consejo se reunió del 15 al 17 de mayo de 2013 en Nueva York, donde también mantuvo contactos con interesados que se encontraban allí o con los que se comunicó por teléfono, incluidos los Presidentes y varios magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas; la Directora Ejecutiva y representantes de la Oficina de Administración de

* [A/68/150](#).



Justicia; la Secretaria Principal y los Secretarios de los Tribunales; el Jefe y representantes de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal; el Jefe de la Dependencia de Evaluación Interna; representantes del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas en Nueva York y del Sindicato del Personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; representantes de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y la Oficina de Asuntos Jurídicos; y un letrado externo en ejercicio ante los Tribunales en nombre del personal. El 21 de junio de 2013, el Consejo se reunió con los magistrados del Tribunal de Apelaciones y ultimó su informe por correo electrónico y en una reunión celebrada en Nueva York los días 25 y 26 de julio (dos miembros participaron por teleconferencia).

5. El retraso en la constitución del Consejo ha provocado que no haya tenido tiempo suficiente para tratar muchos asuntos aparte de dar cumplimiento a los mandatos específicos indicados en la resolución [67/241](#) de la Asamblea General, por lo que se han dejado para informes posteriores aspectos más amplios de su función en el sistema formal de la administración de justicia (véanse en la secc. X las recomendaciones para el programa de trabajo a largo plazo del Consejo).

II. Función del Consejo: mandato general y mandatos específicos

6. La primera función de los nuevos miembros del Consejo era asegurarse de entender el papel que la Asamblea General había atribuido al órgano del que formaban parte. A ese respecto, el Consejo consideró útil distinguir entre su mandato general y los mandatos específicos que de vez en cuando le encomienda la Asamblea, puesto que su mandato general y sus objetivos deben regir la forma en que el órgano desempeña cada tarea concreta.

A. Mandato general del Consejo

7. En su resolución [62/228](#), la Asamblea General estableció el Consejo de Justicia Interna, y en el párrafo 35 de esa resolución puso de relieve que dicho establecimiento podía contribuir a asegurar la independencia, el profesionalismo y la rendición de cuentas del sistema de administración de justicia. Esa misma idea se reiteró en las resoluciones [65/251](#) (párr. 52), [66/237](#) (párr. 45) y [67/241](#) (párr. 57). Como parte de ese mandato general, el Consejo elabora un informe anual que versa sobre el sistema de administración de justicia y en que se recopilan listas de candidatos para la selección de magistrados. Desde su sexagésimo sexto período de sesiones, la Asamblea ha solicitado al Consejo que incluya en su informe las opiniones tanto del Tribunal Contencioso-Administrativo como del Tribunal de Apelaciones (véase la resolución [66/237](#), párr. 45). Por consiguiente, en los anexos I y II del presente informe figuran las opiniones de ambos Tribunales.

8. El Consejo entiende que la invitación general contenida en el párrafo 52 de la resolución [65/251](#) a que, si lo considera necesario, presente sus opiniones sobre la

forma de mejorar su contribución al sistema, es un aspecto indispensable de su mandato general.

B. Mandatos específicos del Consejo

9. Además de su mandato general, la Asamblea General ha solicitado al Consejo que desempeñe numerosas tareas concretas que han variado de un año a otro.

10. En las secciones III a X del presente informe se tratan asuntos suscitados en la resolución [67/241](#) o en virtud del mandato general encomendado por la Asamblea General al Consejo. En la sección XI se incluye un resumen de las recomendaciones formuladas por el Consejo a la Asamblea en el cuerpo principal del informe.

C. Función de los miembros del Consejo designados en calidad de representantes

11. Como parte de su programa de trabajo recomendado, el Consejo pretende revisar sus funciones y responsabilidades (véase la secc. X). No obstante, en esta etapa, el Consejo desea abordar la función de sus miembros, en particular la de los miembros representantes del personal y la administración.

12. La Asamblea General ha destacado reiteradamente que la función del Consejo, que forma parte del sistema de administración de justicia, es contribuir a asegurar la independencia, el profesionalismo y la rendición de cuentas de ese sistema. Este objetivo se debe aplicar también al Consejo, del que forman parte miembros a los que se describe como representante del personal y representante de la administración. Por tanto, el Consejo considera que, aunque el párrafo 36 de la resolución [62/228](#) contempla un mecanismo en virtud del cual la administración y el personal designan cada uno a un candidato con carácter de “representante” ante el Secretario General para que los nombre miembros del Consejo, es evidente que todos los integrantes de este órgano, tanto el Presidente como los juristas externos y los representantes, deben desempeñar las funciones que les encomiende la Asamblea con plena independencia de quiénes los hayan designado y de cualquier otro elemento interno de las Naciones Unidas o ajeno a la Organización.

13. El Consejo solicita la confirmación de la Asamblea General de que el uso de la palabra “representante” no significa que esa persona deba actuar como defensor o consejero del personal o la administración ni de conformidad con ningún mandato distinto del establecido por ella, sino que simplemente indica que la administración o el personal, según corresponda, puede designar personas en las que confíe para que ayuden al Consejo a cumplir su mandato, teniendo en cuenta su formación y experiencia en el sistema de las Naciones Unidas. A menudo los representantes pueden estar empleados en el sistema de las Naciones Unidas o haberlo estado en el pasado, lo cual puede ayudar en ocasiones al Consejo a entender las circunstancias de las cuestiones que se le plantean.

D. Evaluación independiente provisional del sistema

14. El Consejo observa que, como cabía esperar, casi todos los interesados tienen sugerencias para mejorar el sistema de administración de justicia, que es

relativamente nuevo. Sin duda, el proceso de mejoras es constante y el presente informe incluye recomendaciones a ese respecto (véase la secc. XI).

15. El Consejo observa que, en el párrafo 12 de su informe de fecha 25 de octubre de 2012 (A/67/547), la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto afirmó que estaba convencida de que había de hacerse una evaluación independiente provisional de todos los aspectos del sistema que estaban funcionando para determinar el rumbo general en que estaba avanzando el sistema y cerciorarse de que se cumplían los principios rectores establecidos en el párrafo 4 de la resolución 61/261.

16. En el párrafo 19 de su resolución 67/241, la Asamblea General solicitó al Secretario General que en su sexagésimo octavo período de sesiones le presentara una propuesta para realizar esa evaluación independiente.

17. El Consejo celebra esta iniciativa y se complacerá en cooperar en cualquier manera con la entidad o personas a las que la Asamblea General asigne esa tarea.

III. Retraso en el nombramiento de los miembros del Consejo

A. Antecedentes

18. En el párrafo 56 de su resolución 67/241, la Asamblea General observó con preocupación las demoras en la selección de nuevos miembros del Consejo, observó también que la falta de un Consejo en funcionamiento ponía en peligro los mecanismos de control de la parte formal del sistema de administración de justicia, solicitó al Secretario General que la mantuviera informada de los progresos en el nombramiento de miembros para cubrir las vacantes restantes del Consejo y pidió a este que formulara recomendaciones y presentara un informe sobre las lecciones extraídas de esa situación. La presente sección da respuesta a esa solicitud.

19. La composición del Consejo figura en el párrafo 36 de la resolución 62/228, en el que la Asamblea General decidió establecer, a más tardar el 1 de marzo de 2008, el Consejo de Justicia Interna integrado por cinco miembros, a saber, un representante del personal, un representante de la administración y dos juristas externos de renombre, uno de ellos designado por el personal y el otro por la administración, y presidido por un jurista de renombre elegido por consenso por los otros cuatro miembros.

20. En marzo de 2008, el Secretario General nombró a los cuatro primeros miembros del Consejo, y en mayo de ese mismo año designó a su Presidenta, Catherine O'Regan, cuyo mandato de cuatro años terminaría en mayo de 2012.

B. Procedimiento administrativo para el nombramiento del nuevo Consejo

21. El 9 de marzo de 2012, la Oficina de Administración de Justicia solicitó por escrito a la Presidenta del Comité del Personal y la Administración que presentara los candidatos del personal para el Consejo. Asimismo, la Oficina envió una carta similar al Secretario General Adjunto de Gestión. Posteriormente, la Presidenta del

Comité comunicó que el interlocutor apropiado del personal al que debía enviarse esa solicitud era la Vicepresidenta del Comité. El 28 de marzo de 2012, la Oficina solicitó a la Vicepresidenta que presentara los candidatos del personal.

22. El 10 de mayo de 2012, la Presidenta del Comité informó a la Oficina de que el personal había designado a Michael Adams, del Tribunal Supremo de Nueva Gales del Sur (Australia) en calidad de jurista externo, y Carmen Artigas, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en calidad de representante del personal. El 31 de marzo de 2009, Michael Adams había sido elegido por la Asamblea General magistrado *ad litem* del Tribunal Contencioso-Administrativo por un período de un año a partir del 1 de julio de 2009, aunque su mandato había terminado el 30 de junio de 2010.

23. Mediante un memorando de fecha 16 de mayo de 2012, el Oficial Encargado del Departamento de Gestión informó a la Oficina de que la administración había designado a Sinha Basnayake, en calidad de jurista externo, y Frank Eppert, en calidad de representante de la administración.

24. Se suscitó una controversia jurídica respecto de la naturaleza del procedimiento por medio del cual se establecía la composición del Consejo. En esencia, el personal defendía que la idea de que todos los miembros fueran nombrados por el Secretario General podía generar un conflicto de intereses, puesto que este no debería nombrar a alguien a quien se atribuyera la responsabilidad de informar a la Asamblea General sobre un sistema de justicia en que él es el demandado en las demandas interpuestas por el personal.

25. En apoyo de esta postura, el personal alegó que en el párrafo 36 de su resolución [62/228](#) la Asamblea General se refería a las designaciones llevadas a cabo por las partes y no a los nombramientos realizados por el Secretario General. Por consiguiente, el personal no consideraba que el artículo 4 6) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo fuera pertinente o aplicable a ese caso¹. Basándose en esa duda que se planteaba y en el entendimiento de que se requería que la Asamblea General diera más indicaciones para que el Consejo funcionara de forma más eficiente, el personal presentó un proyecto de mandato para su examen en el primer período de sesiones del Comité del Personal y la Administración, celebrado del 15 al 21 de junio de 2012 en Arusha (República Unida de Tanzania), en que se decidió que el personal comunicaría el proyecto de mandato al Consejo cuando los nuevos miembros de este órgano hubieran tomado posesión de sus cargos.

26. El 31 de mayo de 2012, el Secretario General prorrogó hasta el 30 de junio de 2012 los nombramientos de los miembros que por entonces componían el Consejo mientras se ultimaba su nueva composición. A continuación, el personal informó a la Oficina de que se oponía a la prórroga de los miembros del Consejo que habían sido designados por él.

27. El 23 de julio de 2012, la Oficina comunicó a la Presidenta del Comité que se le había informado de que el Secretario General había decidido que, puesto que el

¹ El artículo 4 6) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo señala que “los antiguos magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo no podrán ser nombrados posteriormente para ningún otro puesto en las Naciones Unidas, salvo que se trate de otro puesto judicial, hasta que hayan transcurrido cinco años desde la terminación de su mandato”. El artículo 3 6) del Estatuto del Tribunal de Apelaciones está redactado en términos similares.

Sr. Adams había ocupado el cargo de magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo del 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2010, en su opinión, su nombramiento como miembro del Consejo infringiría el artículo 4 6) del Estatuto del Tribunal y, por tanto, se solicitaba al personal que designara otro candidato en calidad de jurista externo de renombre.

28. Posteriormente, a la vista de los posibles efectos del retraso en el establecimiento del Consejo sobre el adecuado funcionamiento del sistema de justicia y como muestra de su voluntad de seguir adelante con el proceso de elaboración de un mandato para dicho órgano, incluida la aclaración de la naturaleza de su composición, el personal decidió presentar otro candidato en calidad de jurista externo.

29. El 26 de septiembre de 2012, se comunicó a la Oficina que el personal había decidido designar a Victoria Phillips en calidad de jurista externa de renombre para formar parte del Consejo. El 19 de octubre de 2012, la Oficina envió al Secretario General el proyecto de documentación con respecto a la designación de la candidata para que lo examinara.

30. El 13 de noviembre de 2012, el Jefe de Gabinete informó a la Oficina de que el Secretario General había dado su visto bueno a las candidaturas presentadas y había firmado las cartas de nombramiento de los representantes designados por el personal y la administración, que se enviaron ese mismo día.

31. La primera tarea del nuevo Consejo era nombrar a un jurista de renombre como Presidente. Los miembros del Consejo iniciaron la búsqueda de candidatos idóneos² y acordaron por consenso solicitar a Ian Binnie, antiguo magistrado del Tribunal Supremo del Canadá, que ocupara el cargo de Presidente.

32. El Sr. Binnie fue nombrado por el Secretario General en abril de 2013.

33. Tras el nombramiento del Presidente, Frank Eppert dimitió como miembro del Consejo al jubilarse en las Naciones Unidas, y la administración designó como nuevo candidato a representante en ese órgano a Anthony J. Miller, que fue nombrado para ocupar el cargo.

C. Recomendaciones y experiencia adquirida

34. El Consejo considera que el proceso de nombramiento empezó demasiado tarde desde que se constituyera por primera vez, ya que las candidaturas se solicitaron en marzo para que el nuevo Consejo comenzara a trabajar en junio.

35. No pudo haberse previsto la controversia que se suscitó. Tampoco se pudo prever que se tardara en resolverla desde el 10 de mayo hasta el 23 de julio. No se critica a ninguna de las partes intervinientes a ese respecto. No obstante, *a posteriori* cabe afirmar que si se hubiera establecido un período más amplio para presentar las candidaturas, como seis meses antes de la terminación del mandato del primer Consejo, el tiempo que se requirió para resolver la controversia sobre las

² El 13 de diciembre de 2012 y los días 4 y 11 de enero de 2013 se celebraron conferencias telefónicas iniciales. A continuación, el Consejo se dirigió a varios candidatos y realizó entrevistas por videoconferencia el 1 de marzo y el 2 de abril. Además, el Consejo también mantuvo conferencias telefónicas los días 28 de febrero, 6 de marzo y 3 de abril respecto del proceso de selección y el programa de trabajo.

designaciones habría transcurrido mientras seguía en activo el primer Consejo y no habría sido necesario prorrogar el mandato de sus miembros.

36. También hubo un período dilatado entre el momento en que el personal se dirigió a su segunda candidata designada y la fecha en que esta dio su consentimiento a la designación. En su calidad de abogada en ejercicio socia de un bufete, tenía que obtener el consentimiento de los demás socios para asumir un cargo externo, lo cual conllevó un breve retraso. Teniendo en cuenta que ese retraso podría volver a producirse en el futuro, se debería dar tiempo en el proceso de constitución del nuevo Consejo para cubrir imprevistos respecto de posibles controversias y demoras.

37. Por tanto, el Consejo recomienda que el proceso de presentación de candidatos para su próxima composición comience a más tardar el 1 de mayo de 2016.

IV. Tribunal Contencioso-Administrativo y Tribunal de Apelaciones

A. Cuestiones generales

38. Las opiniones de ambos Tribunales figuran como anexo del presente informe, en cumplimiento de la solicitud realizada por la Asamblea General en el párrafo 57 de su resolución [67/241](#). Además, como se ha indicado anteriormente, en mayo el Consejo mantuvo conversaciones con los Presidentes y magistrados de los dos Tribunales y el 21 de junio de 2013, a petición de los magistrados del Tribunal de Apelaciones, celebró otra conversación con ellos.

39. Con el fin de respetar la independencia de los Tribunales, el Consejo no hará comentarios directamente sobre esas opiniones, que se han reproducido tal como se recibieron. No obstante, hay algunos temas generales relativos a los Tribunales que suscitan cuestiones jurídicas sustantivas y afectan no solo a estos, sino también a las partes y sus letrados. El Consejo considera que esos temas justifican un comentario aparte en el presente informe.

40. Se observa que las Naciones Unidas están actuando con sujeción a estrictas restricciones presupuestarias y que hay numerosas necesidades que deben satisfacerse con recursos escasos. No obstante, el Consejo coincide con los participantes en el sistema de justicia interna, en particular los magistrados y secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo, en que una inversión relativamente modesta en elementos de la infraestructura, conforme se indica a continuación, aumentaría considerablemente la eficiencia, reduciría los retrasos, mejoraría el acceso a la justicia y amortizaría con celeridad la inversión inicial ahorrando tiempo y gastos que se desperdician en audiencias malogradas. Por ejemplo, en el caso de que falle una videoconferencia, es necesario volver a fijar una fecha para proseguir con la audiencia interrumpida, de forma que los magistrados tienen que volver a prepararla, lo que conlleva un retraso en la tramitación de la demanda que podría evitarse y la consiguiente frustración en el lugar de trabajo.

B. Tecnología de la información

41. El Consejo observa que el Tribunal Contencioso-Administrativo actúa en tres lugares de destino, cada uno de los cuales cuenta con su propia secretaría. Las distancias que hay entre esos lugares de destino encarecen los viajes y las diferencias horarias entre ellos dificultan las consultas. Por tanto, es esencial que haya acceso a un sistema eficaz de videoconferencias, especialmente para las audiencias de los testigos y las exposiciones de los letrados, lo cual, según los magistrados, era de vital importancia. Sin embargo, se informó al Consejo de que la opción de las videoconferencias está planteando dificultades técnicas en Nairobi. En ese lugar los servicios de tecnología de la información son prestados por proveedores locales y hay algunos problemas con la conexión a Internet. La Organización está estudiando cómo resolver esos problemas en colaboración con los proveedores. En segundo lugar, a menudo los testigos se encuentran en lugares muy remotos, en donde es difícil establecer comunicación por telefonía móvil. Si se pierde la conexión y no se puede restablecer rápidamente, hay que fijar una nueva fecha para la audiencia, lo cual puede suponer un retraso considerable, puesto que la secretaría tendrá otras causas ya señaladas por anticipado. Se comunicó al Consejo que esos retrasos en la tramitación de las causas en Nairobi eran un problema crónico.

42. Se informó al Consejo de que los demandantes en muchos lugares de destino, lejos de los principales, se enfrentan al problema de que solo en escasas ocasiones tienen la posibilidad de utilizar la vía electrónica, por lo que se ven obligados a interponer recursos con documentos en papel, algo frecuente en Nairobi, ya que muchos de esos lugares a que se hace referencia están ubicados en África. Esto supone trasladar el problema a la secretaría de Nairobi, que tiene que incorporar todos los documentos al sistema de gestión de causas (véanse los párrs. 45 a 47).

43. Además, las restricciones presupuestarias impuestas recientemente han impedido que se mantenga la práctica seguida en el pasado de celebrar anualmente reuniones presenciales de los magistrados y secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo, por lo que se siente más que nunca la necesidad vital de contar con un sistema eficaz de videoconferencias.

44. El Consejo encomia los esfuerzos que se están realizando para resolver estas cuestiones, ya que considera esencial que se efectúe la inversión en infraestructura que sea necesaria, de forma que los sistemas que se requieren para que haya una administración de justicia eficiente puedan funcionar adecuadamente.

C. Sistema de gestión de causas

45. Otra cuestión que preocupa tanto a las secretarías como a su personal es la sostenibilidad y la expansión del sistema de gestión de causas, que ha introducido un mecanismo de presentación electrónica que facilita la presentación de documentos y las comunicaciones entre los Tribunales y las partes, al mismo tiempo que se mantiene la presentación tradicional para los usuarios que carezcan de acceso a medios informáticos. Todo ese material se tiene que incorporar al sistema, lo cual lleva tiempo en todas las secretarías y, particularmente en Nairobi, puede provocar dificultades y retrasos.

46. El sistema de gestión de causas también requiere una actualización permanente para poder funcionar en diferentes entornos digitales en todo el mundo a fin de asegurar un acceso universal. Además, es necesario perfeccionar el sistema para permitir que genere de forma automática estadísticas completas y plenamente fiables, conforme ha solicitado la Asamblea General, a fin de ofrecer una imagen exacta del desempeño del sistema de justicia.

47. Por consiguiente, el Consejo recomienda que se invierta en actualizar el sistema de gestión de causas tan pronto como sea posible desde el punto de vista presupuestario, ya que ello redundará en una mayor eficacia de todo el sistema de administración de justicia.

D. Buscador electrónico

48. Es esencial que todos los interesados en el sistema de administración de justicia tengan fácil acceso a la jurisprudencia de los Tribunales. El buscador del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (Triblex) permite a los usuarios conocer con rapidez y exactitud el estado del derecho respecto de temas concretos. El buscador que actualmente está disponible en los sitios web de ambos Tribunales de las Naciones Unidas está anticuado y fundamentalmente se trata de una función de búsqueda de palabras que tarda demasiado tiempo en obtener resultados y genera problemas. En opinión del Consejo, es esencial invertir en un buscador eficaz para que el sistema de administración de justicia tenga éxito.

E. Representación de la Administración en las causas disciplinarias

49. En mayo los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de Nairobi informaron al Consejo de que todas las causas disciplinarias se llevaban desde la Sede, lo cual suponía mayor dificultad que si el demandado estuviera representado localmente. Parece que el principal problema que se plantea es que la diferencia horaria implica que las causas deban comenzar en Nairobi a última hora del día y, si la audiencia se prolonga durante más de tres o cuatro horas, el personal de esa ubicación se ve obligado a salir del trabajo ya entrada la noche, lo que ocasiona problemas de seguridad y puede generar gastos adicionales.

50. El Consejo pidió aclaraciones a los representantes de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. Según tiene entendido el Consejo, solo las causas que no son disciplinarias pueden llevarse localmente en Nairobi porque los recursos para las causas disciplinarias se contemplan en un presupuesto de la Oficina para puestos en la Sede, mientras que los recursos para representación local en otras causas proceden de un presupuesto de Nairobi. Además, el Secretario General carece de la facultad para transferir puestos a Nairobi.

51. El Consejo opina que es ineficiente y poco práctico impedir que representantes de Nairobi con capacitación jurídica lleven causas disciplinarias cuando se les considera competentes para llevar causas no disciplinarias localmente. El Consejo podría entender que algunas causas muy importantes, tanto disciplinarias como no disciplinarias, exigieran que un letrado de más experiencia tuviera que desplazarse

desde la Sede a otro lugar de destino para hacerse cargo de una causa, pero, como norma general, considera que los representantes que hay en los distintos lugares en que se halla el Tribunal Contencioso-Administrativo deberían llevar todas las causas. El Tribunal informó al Consejo de que se facilitaría su labor si se contase con representantes *in situ* para todas las causas.

52. El Consejo recomienda que la Asamblea General realice los ajustes presupuestarios necesarios que permitan que el demandado esté representado en las causas disciplinarias en los lugares en que actúan los Tribunales.

F. Condición jurídica de los magistrados

53. En los párrafos 2 y 3 del Estatuto Relativo a la Condición y los Derechos y Deberes Básicos de los Funcionarios Que No Forman Parte del Personal de la Secretaría y de los Expertos en Misión (ST/SGB/2002/9) se describe el contexto jurídico en que se circunscribe el debate acerca de la condición actual de los magistrados y en ellos se indica que las personas que prestan servicios a las Naciones Unidas pueden ser miembros del personal a quienes se considera funcionarios conforme a la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (la Convención General) y otras personas que son descritas de la siguiente manera:

2. En las Naciones Unidas hay personas que, por disposición de los órganos legislativos de la Organización, prestan servicios a tiempo completo, pero no forman parte de su personal. Así por ejemplo, en el artículo 13 del Estatuto de la Dependencia Común de Inspección, aprobado por la Asamblea General en su resolución 31/192, de 22 de diciembre de 1976, se dispone que los Inspectores tendrán la condición de funcionarios de las Naciones Unidas, pero no serán considerados miembros del personal. Además, de conformidad con la sección 17 del artículo V de la Convención General, el Secretario General ha preparado y presentado a la Asamblea propuestas para que se concedan a varias personas que ocupan determinados cargos en la Organización, pero no forman parte de su personal, las prerrogativas e inmunidades previstas en los artículos V y VII de la Convención General. Esas personas son los presidentes de órganos de las Naciones Unidas que prestan servicios a la Organización prácticamente a tiempo completo (por ejemplo, el Presidente de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y el Presidente y el Vicepresidente de la Comisión de Administración Pública Internacional). Esos funcionarios no constituyen una categoría separada en la Convención General, pero sus nombres son presentados por el Secretario General al país anfitrión junto con los de los funcionarios de la Secretaría. La Asamblea General se ha referido sistemáticamente a esas personas como “funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría”.

3. Los expertos en misión pueden ser contratados con arreglo a un acuerdo de servicios especiales, en el que constan las condiciones de su nombramiento y las tareas que deben cumplir. En otros casos, la persona puede tener la condición de experto en misión, pese a no haber firmado un acuerdo de servicios especiales, cuando es designada por un órgano de las Naciones Unidas para llevar a cabo una misión o cumplir tareas para la Organización (por ejemplo, los relatores de la Comisión de Derechos Humanos, los relatores

y miembros de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y los miembros de la Comisión de Derecho Internacional)³.

54. El anterior Consejo centró su atención en asegurarse de que el código de conducta de los magistrados, que por entonces se estaba ultimando, regulara las responsabilidades éticas de los magistrados en lugar de que lo hiciera el Estatuto (véase [A/67/98](#), párr. 38). El Consejo observa que la Asamblea General ha decidido ahora cómo se debe aplicar el código de conducta y, por tanto, está claro que este regirá la conducta de los magistrados (véase la resolución [66/237](#), párr. 44).

55. El Consejo considera que, dado que los magistrados sienten preocupación desde hace mucho tiempo por su condición jurídica, ha llegado el momento de examinar con mayor detenimiento esa cuestión y cómo podría integrarse en la práctica seguida actualmente; por ejemplo, la condición de los magistrados podría convertirse en una cuestión candente si un litigante descontento demandara a un magistrado de los Tribunales ante un tribunal interno por el papel que hubiera desempeñado en la adopción de una resolución.

Condición actual de los magistrados de los Tribunales

56. Los Estatutos del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones guardan silencio sobre la condición jurídica de los magistrados. Su condición se definió basándose en las recomendaciones formuladas por el Secretario General según las cuales los magistrados tendrían consideración de funcionarios, pero no de funcionarios de la Secretaría, a fin de preservar su independencia con respecto a ese órgano (véase [A/63/314](#), párr. 83). En ese mismo párrafo se hacía referencia a los magistrados del Tribunal de Apelaciones, pero solo en cuanto a su régimen de dedicación parcial y sus emolumentos por las tareas desempeñadas en ese régimen⁴. Tales emolumentos se adecuaban a la manera en que, en general, se remuneraba a quienes eran seleccionados por la Asamblea General para realizar tareas en régimen de dedicación parcial (mediante viáticos y honorarios) y a esas personas se les reconocía la condición de expertos en misión (véase [ST/SGB/107/Rev.6](#)). La Asamblea aprobó esas recomendaciones en el párrafo 30 de su resolución [63/253](#). Por consiguiente, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, incluidos los magistrados en régimen de dedicación parcial, son funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría, mientras que los del Tribunal de Apelaciones son expertos en misión.

³ El Estatuto fue aprobado por la Asamblea General en su resolución 56/280. El comentario explicativo fue formulado por la Secretaría. Las prerrogativas e inmunidades de los expertos se contemplan en la sección 22 de la Convención General, que trata sobre la inmunidad que se les reconoce en el ejercicio de su cargo y dispone que gozan de “inmunidad contra toda acción judicial respecto a palabras habladas o escritas y a sus actos en el cumplimiento de su misión. Esta inmunidad contra toda acción judicial continuará aunque las personas interesadas hayan cesado ya de trabajar en misiones para las Naciones Unidas”.

⁴ En ese párrafo se indica lo siguiente: “El Secretario General también tiene la intención de pagar a los magistrados del Tribunal de Apelaciones unos honorarios por cada decisión dictada, equivalentes a los aplicables en el Tribunal Administrativo de la OIT: los magistrados principales recibirían 2.400 dólares por sentencia y los magistrados auxiliares recibirían 600 dólares por sentencia”.

Cuestiones derivadas de la condición actual de los magistrados

57. La Asamblea General ha dejado claro que la condición de los magistrados no determinará por sí misma sus condiciones de servicio. Por ejemplo, en el párrafo 39 de su resolución [67/241](#), la Asamblea recordó que en los párrafos 30 y 31 de su resolución [63/253](#) había decidido que las condiciones de servicio de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones se consideraran separadamente de las condiciones de servicio de otros puestos judiciales en el sistema de las Naciones Unidas.

58. Sin embargo, la diferente condición jurídica de los magistrados de los dos Tribunales, y no el hecho de que sus condiciones de servicio sean diferentes, suscita dificultades por varias razones.

59. En primer lugar, su condición jurídica depende de las funciones que se les encomienden y no de la forma en que se les remunere. Por ejemplo, algunos funcionarios con rango de Secretario General Adjunto perciben 1 dólar al año por sus servicios cuando suscriben contratos de servicios efectivos de esa categoría (véase [A/66/380](#), párrs. 36 a 38); las condiciones de servicio de otros funcionarios contemplados en la sección 19 de la Convención General⁵ se fijan por separado, incluso aunque todos ellos tengan la misma condición jurídica conforme a esa sección (véanse [A/65/676](#) y [A/65/767](#)); y otros magistrados que pueden desempeñar tareas en régimen de dedicación parcial o con carácter intermitente tienen la condición de funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y sus cargos están cubiertos por lo dispuesto en la sección 19, como los magistrados del Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (véase el artículo 29 del Estatuto del Mecanismo).

60. En segundo lugar, los deberes de los magistrados en su calidad de responsables del enjuiciamiento de controversias jurídicas entre el Secretario General y el personal son, en esencia, idénticos, con independencia del tiempo que les dediquen. La única diferencia jurídica en sus tareas es que las resoluciones del Tribunal Contencioso-Administrativo pueden recurrirse ante el Tribunal de Apelaciones, que es el órgano que conoce de los recursos de apelación. Desde el punto de vista funcional, parece extraño que su condición jurídica y sus inmunidades sean diferentes.

61. En tercer lugar, otras personas a las que las Naciones Unidas encomiendan la tarea de enjuiciar controversias tienen la condición jurídica de enviados diplomáticos conforme a la sección 19 de la Convención General (véanse [A/66/158](#), párr. 22, y [A/65/304](#), párr. 35).

62. Por último, a la luz de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en la *Controversia relacionada con la inmunidad judicial de un Relator Especial de la*

⁵ La sección 19 establece que “además de las inmunidades y prerrogativas especificadas en la sección 18, se acordarán al Secretario General y a todos los Subsecretarios Generales y a sus esposas e hijos menores de edad las prerrogativas e inmunidades, exenciones y facilidades que se otorgan a los enviados diplomáticos de acuerdo con el derecho internacional”.

*Comisión de Derechos Humanos*⁶, parece que, en caso de que un demandante descontento interpusiera una demanda ante un tribunal interno alegando que un magistrado no ha actuado en cumplimiento de sus funciones oficiales, el tribunal interno podría estimar que tiene jurisdicción para resolver esa cuestión preliminar, puesto que a la opinión del Secretario General se le debe otorgar el máximo valor, pero no es concluyente. Asimismo, en ocasiones los Estados son reacios a intervenir para prestar asistencia a la Organización porque la cuestión de si un funcionario actúa en el desempeño de sus funciones oficiales es una cuestión fáctica para el Secretario General. Por otro lado, si los magistrados tuvieran la condición de enviados diplomáticos conforme a la sección 19 de la Convención General, las Naciones Unidas informarían a la misión permanente del Estado correspondiente y solicitarían a ese Estado que comunicara al tribunal el simple hecho de que el funcionario tiene la condición de enviado diplomático en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, que en su artículo 31 contempla algunas excepciones claras a esa inmunidad (en esencia, acciones relativas a bienes inmuebles, sucesiones y actividades profesionales y personales del enviado).

Recomendaciones

63. El Consejo recomienda encarecidamente que se conceda a los magistrados de ambos Tribunales, con independencia de que trabajen en régimen de dedicación exclusiva o parcial, las prerrogativas e inmunidades contempladas en la sección 19 de la Convención General, de forma que cuando ejerzan funciones judiciales en nombre de las Naciones Unidas gocen de la misma inmunidad que los enviados diplomáticos, lo cual facilitaría hacerla valer ante los tribunales si fueran demandados. Esta cuestión por sí sola no afecta a sus emolumentos, puesto que la Asamblea General ha decidido que este es un tema aparte. Obviamente esas inmunidades se aplicarían solo respecto de sus actividades oficiales y quedarían excluidas de otros ámbitos. Las actividades oficiales de los magistrados en régimen de dedicación parcial quedarían así protegidas, incluso en el caso de que fueran demandados en un momento en que no estuvieran ejerciendo funciones judiciales para las Naciones Unidas (véase [ST/SGB/2002/9](#), comentario de la cláusula 1 c)).

64. El Consejo también recomienda que en los Estatutos de los Tribunales se mencione específicamente la condición diplomática de los magistrados. El Consejo considera que la manifestación inequívoca de la inmunidad de los magistrados en sus Estatutos, que son documentos que versan exclusivamente sobre los Tribunales y sus facultades y responsabilidades, ayudaría a establecer dicha inmunidad en aquellos casos en que sea necesario hacerlo. En la actualidad, sería bastante complicado que los tribunales internos determinaran con precisión la condición y la

⁶ *Controversia relacionada con la inmunidad judicial de un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, opinión consultiva, I.C.J. Reports 1999*, pág. 62. La Corte señaló que “cuando se somete a los tribunales internos un asunto que afecta a la inmunidad de un agente de las Naciones Unidas, hay que notificarles inmediatamente cuál es la opinión del Secretario General al respecto” y añadió que “esa opinión, y su expresión documental, crea una presunción que solo puede destruirse por razones muy graves y que, por lo tanto, debe tener el máximo peso en los tribunales internos” (párr. 61). A continuación la Corte indicó que el tribunal interno, al no resolver la cuestión de la jurisdicción *in limine litis*, había infringido un “principio de derecho procesal comúnmente reconocido” (párr. 63) y esa infracción podía atribuirse al Estado miembro puesto que “el acto del órgano del Estado debe considerarse como acto de ese Estado” (párr. 62).

inmunidad de los magistrados. Para ello, se necesitarían unas explicaciones y un examen detallados de todo un conjunto de documentos de las Naciones Unidas procedentes de diversas fuentes de la Organización y existiría la posibilidad real de incurrir en un error, con las graves consecuencias que ello podría tener para el magistrado en cuestión⁷.

65. La cuestión jurídica que queda por resolver es si la categoría otorgada a los magistrados debería ser la de Subsecretario General o la de Secretario General Adjunto, es decir, si debería haber una distinción entre la categoría de los magistrados de un tribunal de primera instancia y los de un tribunal de apelaciones. Si bien se trata de una decisión que depende de la política que adopte la Asamblea General, el Consejo observa que la decisión de la Asamblea de exigir requisitos más rigurosos a los magistrados del Tribunal de Apelaciones (véase la secc. IV) abogaría por otorgarles una categoría superior. De conformidad con esa decisión adoptada por la Asamblea, el Consejo recomienda que la categoría apropiada para los magistrados del Tribunal de Apelaciones sea la de Secretario General Adjunto y la de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo la de Subsecretario General.

66. Por último, si bien cabe señalar que la cuestión de las condiciones de servicio es un elemento puramente de política financiera cuya decisión corresponde a la Quinta Comisión, el Consejo recomienda que se concedan a los magistrados los mismos medios para viajar en clase ejecutiva que la Asamblea otorgó a los miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (véase [ST/SGB/107/Rev.6](#), anexo III). En opinión del Consejo, sería justo porque los requisitos exigidos a los magistrados de ambos Tribunales son más estrictos que los que se exigían a los miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y también porque los magistrados que cumplen tales requisitos normalmente tienen una edad avanzada. Los viajes en clase turista no permiten que se realice un trabajo productivo durante el vuelo, especialmente si hay que manejar materiales delicados o confidenciales, y afectan más a la capacidad de los magistrados para concentrarse en su trabajo a su llegada al lugar de destino. Por todas esas razones, el Consejo solicita a la Asamblea que asigne viajes en clase ejecutiva a los magistrados de ambos Tribunales.

67. En los cuatro años que han transcurrido desde que comenzaron a actuar como parte central del sistema de justicia interna, los magistrados han acrecentado su prestigio al tratar imparcialmente tanto a los demandantes como al Secretario General en su tarea de impartir justicia. Su trabajo es complejo y difícil, siempre

⁷ El punto de partida sería la decisión adoptada por la Asamblea General en el párrafo 30 de su resolución [63/253](#), pero esa resolución se refiere, en términos generales, a la aprobación de las propuestas del Secretario General indicadas en su informe ([A/63/314](#)). El informe del Secretario General aborda la cuestión en el párrafo 83, pero ese párrafo se refiere claramente solo a la condición de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en calidad de funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y no trata la condición de los magistrados del Tribunal de Apelaciones como expertos en misión. Quienes están familiarizados con la forma en que se remunera a los expertos observarán con claridad que los magistrados del Tribunal de Apelaciones son expertos en misión (véanse, por ejemplo, los informes anteriores del Consejo arriba citados y el Estatuto Relativo a la Condición y los Derechos y Deberes Básicos de los Funcionarios Que No Forman Parte del Personal de la Secretaría y de los Expertos en Misión), pero resultaría complicado explicar toda esta cuestión a un tribunal interno para tratar de convencerlo de que los magistrados del Tribunal de Apelaciones gozan de la misma inmunidad que los expertos en misión, teniendo en cuenta que los Estatutos no se pronuncian al respecto.

actúan en público, están sometidos a un escrutinio minucioso y deben conducir su vida profesional y personal en consonancia con esas responsabilidades. La justicia es un valor que goza de muy alta estima en todas las sociedades, puesto que la sociedad en que prevalece la justicia disfruta de un elevado grado de integridad y legitimidad. Además, en los dos últimos decenios, las Naciones Unidas han promovido con vigor el estado de derecho en los países en que han contado con misiones políticas o de mantenimiento de la paz. El Consejo considera que no es mucho pedir que la Organización reconozca con la condición apropiada conforme a la sección 19 de la Convención General a aquellos que imparten justicia y velan por el estado de derecho en su propia jurisdicción.

V. Requisitos que deben reunir los magistrados del Tribunal de Apelaciones

68. En el párrafo 40 de su resolución [67/241](#), la Asamblea General puso de relieve la importancia de contratar a los candidatos más aptos para configurar el Tribunal de Apelaciones como pilar de excelencia judicial e invitó al Consejo, en relación con la recomendación formulada en el párrafo 35 de su informe ([A/67/98](#)), a concretar sus recomendaciones sobre los requisitos que debían reunir los magistrados del Tribunal. La presente sección da respuesta a esa invitación.

A. Requisitos

69. En su resolución [61/261](#), la Asamblea General estableció un nuevo sistema de administración de justicia independiente, transparente, profesional, con recursos suficientes y descentralizado conforme con las normas pertinentes del derecho internacional y con los principios de legalidad y del debido proceso para asegurar que se respetaran los derechos y obligaciones de los funcionarios y que los administradores y los funcionarios respondieran por igual de sus actos. Los Estatutos del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones fueron aprobados por la Asamblea en su resolución [63/253](#) y los Tribunales empezaron a funcionar el 1 de julio de 2009.

70. El Tribunal de Apelaciones tiene la misión de emitir resoluciones claramente argumentadas que no solo determinen el resultado de causas concretas, sino que también aporten una orientación para futuras causas. Es decir, su función es jurisprudencial y además tiene por objeto corregir errores y sus magistrados tienen que ser elegidos en consonancia con esos fines.

71. Los requisitos que actualmente se exigen para ser magistrado del Tribunal de Apelaciones figuran en el artículo 3 de su Estatuto y son los siguientes:

1. El Tribunal de Apelaciones estará integrado por siete magistrados.
2. Los magistrados serán nombrados por la Asamblea General previa recomendación del Consejo de Justicia Interna de conformidad con lo previsto en la resolución [62/228](#) de la Asamblea General. No podrá haber dos magistrados de la misma nacionalidad. Se tomarán debidamente en consideración la distribución geográfica y el equilibrio de género.

3. Para poder ser nombrado magistrado será necesario:
 - a) Ser una persona de moral intachable; y
 - b) Tener al menos 15 años de experiencia judicial en materia de derecho administrativo o una disciplina equivalente en el ordenamiento jurídico de uno o más países⁸.

B. Trabajo del Tribunal de Apelaciones

72. Para cumplir el imponente mandato que se les encomienda, los magistrados del Tribunal de Apelaciones (y los del Tribunal Contencioso-Administrativo) tienen que interpretar y aplicar una amplia variedad de fuentes jurídicas, incluidos, además de la propia Carta de las Naciones Unidas, las resoluciones de la Asamblea General, los principios generales del derecho, los principios que inspiran las normas de derechos humanos, el derecho administrativo, el derecho laboral y de los contratos, diversos documentos de derechos humanos fundamentales y convenciones internacionales y normas laborales internacionales. En la práctica, a menudo se recurre a la jurisprudencia de otros tribunales comparables que tratan cuestiones similares (incluidos el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y el Tribunal Administrativo del Banco Mundial), así como a la jurisprudencia consolidada de las jurisdicciones nacionales que apoyan los principios internacionales⁹. Por la naturaleza de su trabajo, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo centran su atención generalmente en los hechos de controversias concretas y la aplicación a esos hechos de normas particulares del derecho. Por su parte, los magistrados del Tribunal de Apelaciones tienen encomendada la responsabilidad de elaborar un corpus coherente de jurisprudencia de las Naciones Unidas. La labor relacionada con las apelaciones requiere un enfoque más amplio a fin de dar encaje a normas y principios que pueden entrar en conflicto. La importancia de las resoluciones de los recursos de apelación no se limita a las partes en las controversias en cuestión. Por tanto, es esencial que los potenciales magistrados del Tribunal de Apelaciones dominen tanto el derecho privado como el derecho internacional pertinente, con especial atención al derecho administrativo y al derecho laboral.

⁸ Por su parte, los requisitos que se exigen para ser magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo figuran en el artículo 4 de su Estatuto y son los siguientes:

1. El Tribunal Contencioso-Administrativo estará integrado por tres magistrados en régimen de dedicación exclusiva y dos magistrados en régimen de media dedicación.
2. Los magistrados serán nombrados por la Asamblea General previa recomendación del Consejo de Justicia Interna de conformidad con lo previsto en la resolución 62/228 de la Asamblea General. No podrá haber dos magistrados de la misma nacionalidad. Se tomarán debidamente en consideración la distribución geográfica y el equilibrio de género.
3. Para poder ser nombrado magistrado será necesario:
 - a) Ser una persona de moral intachable; y
 - b) Tener al menos 10 años de experiencia judicial en materia de derecho administrativo o una disciplina equivalente en el ordenamiento jurídico de uno o más países.

⁹ Véase, con carácter general, Memooda Ebrahim-Carstens, "The United Nations Dispute Tribunal: significant trends, challenges and landmark decisions", documento preparado para la Organización de los Estados Americanos y la American Society of International Law, Washington, D.C., 7 de febrero de 2013.

C. Los candidatos deben ser personas de moral intachable

73. La cualidad personal fundamental de los magistrados del Tribunal de Apelaciones es su capacidad demostrada de resolver controversias basándose en su independencia, su imparcialidad y su integridad (véase el art. 36 3) a) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional). Los magistrados del Tribunal claramente deben ser honestos, tener una buena reputación y gozar de prestigio. Tanto su conducta como su reputación deberían ser irreprochables en opinión de un observador con buen juicio.

74. El requisito de la moral intachable responde al derecho de los litigantes a un tribunal independiente e imparcial reconocido en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal¹⁰.

75. Esas cualidades personales fueron explicadas en detalle por el Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association en una resolución aprobada el 31 de octubre de 2011 que versaba sobre los valores requeridos para los nombramientos judiciales en cortes y tribunales internacionales¹¹. El Consejo se muestra de acuerdo con el contenido y la importancia de los valores señalados por esa asociación y cree que dichos valores son pertinentes para la moral intachable que se exige a los candidatos a fin de ser nombrados magistrados del Tribunal de Apelaciones. En definitiva, si son elegidos, los candidatos a magistrado del Tribunal deberían haber demostrado en el transcurso de su carrera profesional y su vida personal su capacidad para desempeñar el trabajo del Tribunal conforme a los siguientes criterios:

a) **Independencia demostrada.** Los magistrados deben mantener su independencia y dar ejemplo de ella tanto en el ámbito personal como en el institucional. Esto supone ser independientes en relación con las partes en las causas y con el resultado de sus controversias, así como conocer de las causas sin influencias ni incitaciones externas, en particular en lo que respecta a gobiernos nacionales, organismos internacionales y cargos públicos;

b) **Imparcialidad demostrada.** Los magistrados deben ser imparciales en el proceso en virtud del cual toman sus decisiones, así como respecto del contenido de

¹⁰ En este mismo sentido, véanse los criterios establecidos por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial en su reunión celebrada en Bangalore (India) en febrero de 2001. En 2002 el borrador del Código de Bangalore sobre la Conducta Judicial fue examinado por un grupo de trabajo del Consejo Consultivo de Jueces Europeos. El borrador fue revisado y posteriormente examinado en una reunión de alto nivel celebrada en el Palacio de la Paz de La Haya (Países Bajos) en noviembre de 2002. Esa reunión fue convocada para asegurar que se analizaba minuciosamente el borrador a fin de velar por que incluyera conceptos y valores igualmente aceptables por parte de jueces procedentes de los sistemas de *common law* y de derecho civil y de otros sistemas legales. Esas reuniones de jueces dieron forma definitiva a los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial. En su resolución 2003/43, la Comisión de Derechos Humanos tomó nota de esos Principios.

¹¹ Puede consultarse en www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=A428D839-07C9-4933-BBEC-755D72EBA6C4.

estas, y así debe percibirse. Además, los magistrados deben haber demostrado su capacidad para ejercer funciones judiciales sin que exista ni se perciba ningún tipo de sesgo, favor o prejuicio;

c) **Decoro demostrado.** Los magistrados deben tener un buen comportamiento y dar muestras de ello tanto en su vida profesional como personal a fin de preservar la dignidad del cargo judicial y promover la independencia judicial y su apariencia. Las relaciones profesionales o personales de los magistrados nunca deberían influir de forma inapropiada en su conducta judicial ni dar apariencia de que ejercen ese tipo de influencia. El cargo judicial no debería utilizarse nunca para promover los intereses privados de los magistrados ni debería parecer que se utiliza con tal fin;

d) **Compromiso demostrado con la igualdad de trato.** Los magistrados deben tratar a todos los que comparezcan ante ellos en audiencia, ya sean partes, letrados, testigos o funcionarios, en pie de igualdad a fin de asegurar un resultado justo, en realidad y en apariencia, en los asuntos de que conocen. No se debería tolerar jamás el sesgo o los prejuicios, o la apariencia de estos, respecto de personas o grupos en la conducta o el desempeño de las funciones inherentes al cargo judicial.

76. En opinión del Consejo, todas estas cualidades forman parte del requisito exigido a los candidatos de tener una moral intachable y deberían recibir el respaldo de la Asamblea General.

D. Los candidatos deben tener 15 años de experiencia judicial

77. La expresión “experiencia judicial” no debería interpretarse de forma estricta referida únicamente a los tribunales (es decir, instituciones judiciales cuyos miembros son nombrados por los gobiernos dentro de una jerarquía judicial para resolver controversias aplicando normas a hechos), ya que en algunas jurisdicciones las relaciones laborales, incluido el derecho laboral, se dirimen y sustancian ante tribunales administrativos, que forman parte del poder ejecutivo y no del poder judicial del Estado, y están integrados por personas que reciben capacitación jurídica, algunas de las cuales son las que mejor conocen los ámbitos pertinentes para el trabajo que desempeña el Tribunal de Apelaciones. La experiencia de una persona con capacitación jurídica en esa esfera debería considerarse una baza importante. Cabe destacar que esas personas pueden disponer con más facilidad que los magistrados en régimen de dedicación exclusiva del tiempo necesario para participar en los tres períodos de dos semanas al año que ha dedicado el Tribunal a sus sesiones durante los tres últimos años.

No se requiere que la experiencia judicial sea continuada

78. En el pasado, el Consejo ha interpretado este requisito en el sentido de que se exigían 15 años de experiencia judicial a tiempo completo, lo cual ha llevado a excluir a algunos candidatos muy capacitados que habían sido magistrados en régimen de dedicación parcial y habían mostrado una capacidad excepcional. Esos candidatos normalmente dedicaban el tiempo que le dejaban sus responsabilidades judiciales a la enseñanza o al ejercicio del derecho. Si bien, con carácter global, podían tener 15 años o más de experiencia, esta no había sido continuada. El Consejo opina que debería bastar con 15 años de experiencia en conjunto.

Nivel de experiencia

79. No se especifica el nivel judicial en que se ha tenido que obtener la experiencia. En teoría, podría haberse conseguido en una corte o un tribunal que no tuviera competencia para resolver recursos de apelación o cuya competencia a ese respecto se refiriera solo a causas sencillas, aunque en la práctica el Consejo no recomendaría a esas personas como candidatas al nombramiento. En opinión del Consejo, la experiencia debería adquirirse en un tribunal de apelaciones o superior durante al menos 5 de los 15 años exigidos. Ese requisito impediría que personas con escasa o ninguna experiencia en materia de apelaciones presentaran su candidatura a formar parte del Tribunal de Apelaciones. Las personas propuestas como candidatas a magistrados del Tribunal deberían reunir los requisitos legales para desempeñar altos cargos judiciales en los tribunales nacionales de sus países de origen. Además, deberían contar con la experiencia necesaria (incluso en materia de redacción y análisis jurídicos) para ocuparse del tipo de trabajo que realiza el Tribunal.

80. Si se requiriera que la experiencia de 15 años se hubiera obtenido en su integridad en un nivel superior podría pasarse por alto el hecho de que los magistrados a menudo son ascendidos a esos tribunales superiores o se les nombra miembros de ellos tras pasar por tribunales administrativos especializados al final de sus carreras profesionales y, por tanto, no dedicarían los 15 años íntegros exigidos en un tribunal superior antes de llegar a la edad de jubilación. Por otro lado, si se impusiera este requisito de forma rígida se podría favorecer a países en que la judicatura es una carrera profesional a la que se accede poco después de obtener la licenciatura en derecho frente a otros países en que los magistrados son elegidos entre profesionales en ejercicio.

81. El Consejo opina que bastaría con exigir que los 15 años de experiencia pertinente incluyan al menos 5 años de experiencia en materia de apelaciones en un tribunal con competencia sustancial en la resolución de recursos de apelación.

Materias en que se requiere contar con conocimientos especializados

Derecho laboral o una disciplina equivalente

82. En el sistema de *common law*, como se indica en el artículo 3 3) b) del Estatuto del Tribunal de Apelaciones, el derecho administrativo y el derecho laboral son dos categorías distintas. En muchos sistemas de derecho civil esas materias no solo constituyen esferas diferentes, sino que además pertenecen a la competencia de cortes o tribunales distintos. Sin embargo, los abogados que tienen experiencia en derecho laboral también serían buenos candidatos para el Tribunal. Algunos de los mejores candidatos procedían de tribunales de los Estados Unidos de América especializados en derecho laboral. Por tanto, el Consejo recomienda que se incluya expresamente el derecho laboral como especialización alternativa y que se modifique el Estatuto del Tribunal en consonancia.

Instituciones académicas

83. En la actualidad solo se considera pertinente la experiencia judicial. No obstante, en un tribunal de apelaciones con funciones jurisprudencial y de corrección de errores sería útil contar con uno o quizás dos magistrados como máximo de los siete que lo componen que tuviera una amplia experiencia académica

destacada en un ámbito del derecho pertinente para el trabajo del Tribunal de Apelaciones. Los profesionales del mundo académico expertos en relaciones laborales a menudo tienen una experiencia práctica considerable como árbitros. Uno de los magistrados del Tribunal manifestó al Consejo que la incorporación al Tribunal de personas con experiencia académica en lugar de experiencia plenamente judicial o adquirida en el ejercicio profesional del derecho podría socavar su actual carácter colegial. Sin embargo, no ha sido este el caso en otros tribunales de apelación a que se hace referencia más adelante. Además, en opinión del Consejo, ese temor se ve ampliamente compensado por el valor adicional que puede aportar a su trabajo el candidato o candidatos idóneos.

84. De los magistrados que actualmente forman parte del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, Antonin Scalia fue profesor de la Universidad de Virginia (1967-1971) y la Universidad de Chicago (1977-1982), además de profesor invitado en las Universidades de Georgetown y Stanford; Anthony Kennedy fue profesor de derecho constitucional en la Facultad de Derecho McGeorge de la Universidad del Pacífico (1965-1988); Ruth Bader Ginsburg fue profesora de derecho en la Universidad Rutgers (1963-1972) y la Universidad de Columbia de la ciudad de Nueva York (1972-1980); y Elena Kagan fue profesora de las Universidades de Chicago y Harvard.

85. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Lord Goff, de la Cámara de los Lores (antiguamente el tribunal de más alto rango del país, categoría que hoy en día corresponde al Tribunal Supremo), se dedicó a la docencia antes de su nombramiento judicial, al igual que Lord Hoffmann y la Baronesa Hale, que actualmente ocupa el cargo de Vicepresidenta del Tribunal Supremo.

86. En el Canadá, la actual Presidenta de la Corte Suprema, Beverley McLachlin, enseñó derecho en la Universidad de Columbia Británica en los inicios de su carrera profesional. Otros magistrados que recientemente han formado parte del Tribunal Supremo del Canadá y que anteriormente habían sido profesores de derecho durante toda su carrera profesional o parte de ella han sido Louise Arbour (posteriormente Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), Frank Iacobucci y Michel Bastarache.

87. Además de su labor docente, esos magistrados tenían otro tipo de experiencia fuera de las instituciones académicas.

88. Cabe destacar que las audiencias orales que celebra el Tribunal de Apelaciones tienen por objeto examinar los argumentos jurídicos. En esas audiencias no es esencial contar con experiencia en la tramitación de juicios y los profesionales de la docencia no estarían actuando fuera del ámbito en que han ejercido su profesión.

89. Por consiguiente, el Consejo recomienda que se modifiquen los criterios establecidos en el Estatuto y que se incluya la experiencia académica pertinente, combinada con la experiencia práctica en arbitraje o ámbitos equivalentes, como experiencia que puede tenerse en cuenta para cumplir el requisito de los 15 años, siempre y cuando al menos 5 de esos 15 años hubieran transcurrido en un tribunal con competencia sustancial en la resolución de recursos de apelación.

Tribunales internacionales

90. La experiencia exigida en el Estatuto del Tribunal de Apelaciones debe adquirirse en una o más jurisdicciones nacionales. Por tanto, se excluye la

experiencia obtenida en un tribunal internacional. Cabe observar, no obstante, que al derecho aplicado por los Tribunales a menudo se le denomina derecho administrativo internacional. Parecería que podría ser pertinente la experiencia adquirida en algunos tribunales internacionales, por ejemplo, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. El Consejo recomienda que se amplíen los requisitos exigidos en el Estatuto y se incluya la experiencia en jurisdicciones internacionales, dejando al Consejo la decisión de si la experiencia en una jurisdicción concreta es pertinente para el trabajo realizado por los Tribunales cuando tenga que seleccionar a los candidatos para proponerlos a la Asamblea General.

E. Criterios adicionales

91. El Consejo recomienda que se exija que todos los magistrados dominen al menos uno de los idiomas de trabajo, tanto hablado como escrito, del Tribunal de Apelaciones y que en el momento de su nombramiento disfruten de un estado de salud apropiado para desempeñar su cargo durante todo el período de vigencia propuesto. Además, cuando varios candidatos estén en igualdad de condiciones para su nombramiento y se considere apropiado y razonable aplicarlo, un criterio importante que habrá de tenerse en cuenta será el de la diversidad.

VI. Abuso del procedimiento

A. Introducción

92. En el párrafo 42 de su resolución [67/241](#), la Asamblea General reconoció la importancia de adoptar medidas efectivas contra las solicitudes que se presentaban sin fundamento, alentó a los magistrados a hacer pleno uso de las medidas de las que disponían en ese momento e invitó al Consejo a dar su opinión sobre las opciones apropiadas a este respecto. La presente sección da respuesta a esa solicitud.

93. El Consejo observa que en el párrafo 30 de la resolución [66/237](#), la Asamblea General solicitó a ambos Tribunales que revisaran sus procedimientos en lo relativo a la desestimación de las causas manifiestamente inadmisibles.

94. En el presente informe el Consejo tratará ambas resoluciones bajo la categoría general de “abuso del procedimiento” tanto porque las demandas que se presentan sin fundamento¹² y los procedimientos manifiestamente inadmisibles constituyen formas de ese tipo de abuso¹³ como porque los Estatutos de los Tribunales

¹² Puede haber tanto demandas sin fundamento por formular pretensiones infundadas como contestaciones a demandas sin fundamento por formular alegaciones de defensa infundadas.

¹³ En los sistemas de *common law* figuran entre los abusos del procedimiento subcategorías como procedimientos sin fundamento, vejatorios y escandalosos y procedimientos que no tienen sustento de hecho o de derecho. En los diferentes sistemas de derecho civil los abusos del procedimiento incluyen procedimientos instados con un motivo ulterior o que suponen un abuso de derechos, carecen de buena fe, inducen a engaño o no tienen sustento de hecho o de derecho. Véase Michele Taruffo, ed. *Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness* (La Haya, Kluwer Law International, 1999).

establecen que cuando una parte ha abusado ostensiblemente del procedimiento ante ellos, los Tribunales podrán condenarla en costas (art. 10 6) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y art. 9 2) del Estatuto del Tribunal de Apelaciones, respectivamente). Cuestiones procesales como el desacato o la forma de enfrentarse a falsos testimonios, que en los tribunales internos a menudo se tratarían de impedir mediante la amenaza de imposición de sanciones penales, en el caso de los Tribunales se integran en la categoría de “abuso del procedimiento” debido a la interpretación que estos han hecho de la resolución 66/237, en que la Asamblea General afirmó que los Tribunales no tenían facultad alguna más allá de las conferidas en virtud de sus Estatutos respectivos¹⁴.

95. En relación con este tema, el Consejo también toma nota de un documento oficioso divulgado por el Tribunal Contencioso-Administrativo que incluye posibles cambios en su reglamento. El documento sigue siendo objeto de debate en el Tribunal. El Consejo formulará algunos comentarios sobre ese documento porque es pertinente para el mandato conferido a ese órgano por la Asamblea General en materia de abuso del procedimiento. Además, los comentarios pueden ayudar al examen que está realizando el Tribunal de su reglamento. Las propuestas que figuran en el documento otorgan al Tribunal las siguientes facultades:

a) No admitir a trámite o enmendar en su totalidad o parcialmente demandas o contestaciones a demandas por considerarlas sin fundamento, vejatorias, manifiestamente inadmisibles o irrazonables o por no tener visos razonables de prosperar;

b) No admitir a trámite en su totalidad o parcialmente demandas o contestaciones a demandas por considerar que la forma en que lleva el asunto el demandante o el demandado, o sus representantes, según corresponda, es abusiva, perturbadora, escandalosa o irrazonable.

96. Parece que las propuestas se inspiran, al menos en parte, en los párrafos de las resoluciones de la Asamblea General anteriormente mencionadas. Todas esas propuestas tienen por objeto impedir el abuso del procedimiento. Los párrafos señalados describen varios tipos de abuso del procedimiento. En el párrafo a) se aborda el abuso del procedimiento en el Tribunal Contencioso-Administrativo y en el párrafo b) la conducta abusiva.

97. El Consejo también reconoce que no se debería desestimar una pretensión válida por la manera en que la formula un demandante que se representa a sí mismo y carece del beneficio de la asistencia letrada en su correcta formulación. Tampoco debería desestimarse una pretensión si la falta fuera atribuible a las acciones del letrado del demandante. Además, el Consejo considera que las acciones frente al abuso están estrechamente vinculadas a la promulgación de un código de conducta para todos los letrados que permita que estos conozcan por anticipado las normas de conducta que les atañen.

98. Los procedimientos del Tribunal Contencioso-Administrativo en particular se basan en el sistema contencioso, en que las partes presentan las caras opuestas de la controversia y el juez es un observador imparcial. Ahora bien, el código de conducta para los magistrados aprobado por la Asamblea General en su resolución 66/106 les

¹⁴ Resoluciones 66/237, párr. 9, y 67/241, párr. 5. No obstante, algunas sentencias de los Tribunales parecen aceptar que estos tienen facultades inherentes o implícitas en circunstancias limitadas, como en caso de desacato (véase *Igbinedion* (UNDT/NBI/2011/023)).

impone el deber de actuar con imparcialidad en los procedimientos. Parecería, por tanto, que se desprende de ello que los magistrados pueden exigir a las partes que respeten la equidad procesal incluso aunque la parte afectada por el abuso no suscitara la cuestión.

99. Antes de atender la solicitud de la Asamblea General de ofrecer opciones para abordar los litigios sin fundamento, el Consejo cree que sería útil examinar algunas resoluciones seleccionadas de los Tribunales para tener una idea de cómo se ha interpretado el abuso del procedimiento. El análisis que figura a continuación examina solo las causas en que hubo un debate sustantivo acerca del abuso del procedimiento¹⁵. En muchas causas se desestimaron las alegaciones de abuso del procedimiento sin debatirlas.

B. Interpretación del abuso del procedimiento

Abuso del procedimiento

100. En varias causas se han examinado alegaciones que aparentemente cumplían las normas procesales, pero que podían caracterizarse como casos de abuso del procedimiento establecido por los Tribunales para sustanciar las causas con celeridad y eficacia. En el examen de los precedentes realizado por el Consejo se observó que parecía que las alegaciones de abuso del procedimiento prosperaban aproximadamente con la misma frecuencia cuando se dirigían contra el demandado que cuando lo hacían contra el demandante.

101. En una causa, el Tribunal Contencioso-Administrativo afirmó que las frecuentes solicitudes de suspensión del procedimiento para tratar de resolver la controversia de manera informal, cuando aparentemente no se conseguían avances o no se le comunicaban al Tribunal, no servían a los fines de la justicia, ampliaban innecesariamente su lista de causas y equivalían a un abuso del procedimiento¹⁶.

102. En otra causa, se consideró abuso del procedimiento la simple presentación de una solicitud para que se volviera a ampliar el plazo para interponer una demanda el mismo día en que vencía la prórroga anterior sin que se demostrase voluntad de atenerse a ese primer plazo prorrogado¹⁷.

103. En otra causa examinada, se había cancelado un proceso de contratación en que participaba la demandante como candidata a un puesto anunciado y ese puesto se anunció de nuevo. La demandante impugnó esa cancelación, pero volvió a solicitar el puesto nuevamente anunciado y pidió al Tribunal Contencioso-Administrativo que mantuviera en suspenso su demanda mientras se daba a conocer el resultado del nuevo proceso de contratación. El Tribunal manifestó que la demandante buscaba de forma simultánea ser elegida para el puesto nuevamente

¹⁵ El sistema de información del Tribunal Contencioso-Administrativo ofrece tanto la referencia de la causa como el número de sentencia. En el presente informe se indican solo las referencias de las causas.

¹⁶ *Solloway* (UNDT/NBI/2011/029, párrs. 9 y 10). La causa fue eliminada de la lista del Tribunal y solo con la autorización de este podía la demandante reactivar su demanda. No se impuso la condena en costas.

¹⁷ *Macharia* (UNDT/NBI/2009/43), confirmado en apelación en 2010-UNAT-015. El Tribunal Contencioso-Administrativo ordenó que se eliminara la causa de su lista, sin perjuicio de los derechos que asistían al demandante. No se impuso la condena en costas.

anunciado y mantener en suspenso el procedimiento judicial como amenaza contra la Administración. Este hecho se consideró un abuso del procedimiento¹⁸.

104. Otra causa se refería a una demandante que interpuso una demanda ante la Junta Mixta de Apelación del anterior sistema de justicia por habersele apartado del servicio. La Junta determinó que el despido no era improcedente, pero que sus derechos habían sido violados en otros aspectos. Además, la Junta recomendó que la demandante fuera readmitida o, como alternativa, se le abonara un año de su sueldo en concepto de indemnización. El demandado informó a la demandante de que aceptaba la decisión de la Junta, pero que le pagaría solo una indemnización de tres meses de sueldo en vez de un año. Sin embargo, posteriormente el demandado se retractó de su admisión de responsabilidad alegando que esa retractación estaba justificada porque el proceso dependía por entonces del nuevo sistema de justicia y que en el momento en que había admitido su responsabilidad no contaba con todas las pruebas de que disponía en ese momento. El Tribunal Contencioso-Administrativo determinó que la retractación de la responsabilidad del demandado no estaba justificada, había provocado que la demandante tuviera que litigar para que se reconociera una parte importante de su pretensión, había causado una pérdida de tiempo y recursos y constituía un abuso del procedimiento¹⁹.

105. En otra causa, después de que uno de los principales testigos del demandado hubiera sido interrogado por ambas partes y de nuevo por la parte demandada, esta volvió a llamarlo a declarar alegando que algunas de las preguntas que se le habían formulado durante el interrogatorio realizado por la parte demandante habían afligido y sorprendido al testigo. El Tribunal Contencioso-Administrativo determinó que no se daba ninguna de las infrecuentes circunstancias que justificaban volver a citar a un testigo y que la solicitud constituía un abuso del procedimiento²⁰.

106. Otra causa se refería a una sentencia dictada con anterioridad, en la que el Tribunal de Apelaciones había decidido no admitir a trámite una demanda porque se había interpuesto fuera de plazo y, en todo caso, carecía de fundamento. La demandante solicitó que se revisara la decisión alegando que el método de cálculo de los plazos aplicado por el Tribunal de Apelaciones divergía del utilizado previamente por el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. El Tribunal de Apelaciones determinó que la decisión anteriormente adoptada tenía valor de cosa juzgada, no cabía apelación y, por tanto, la solicitud de revisión constituía un abuso del procedimiento²¹.

107. Por último, en otra causa, el Tribunal Contencioso-Administrativo había determinado que una demandante había realizado numerosas maniobras diferentes que no resultaban verdaderamente útiles para la defensa de sus derechos, habían generado gastos adicionales para el demandado y constituían un abuso del procedimiento que justificaba la condena en costas²². En la apelación, el Tribunal de Apelaciones determinó que el abuso había sido cometido por un representante legal de la demandante y, por consiguiente, esta no debía ser condenada en costas²³.

¹⁸ *Hussein* (UNDT/NBI/2009/010, párr. 4, confirmado en apelación en 2010-UNAT-006).

¹⁹ *Mistral Al-Kidwa* (UNDT/NY/2010/053, párrs. 43, 44, 84 y 85).

²⁰ *Tadonki* (UNDT/NBI/2009/36, párrs. 58 y 325, decisión dictada por tres magistrados). Esta sentencia está en apelación.

²¹ *El-Khatib* (2010-UNAT-029bis).

²² *Mezoui* (UNDT/GVA/2009/60, párr. 78).

²³ *Mezoui* (2012-UNAT-220, párr. 49). Esta causa también se examina en los párrs. 131 a 133 *infra*.

Conducta abusiva

108. Se produjo un abuso del procedimiento cuando en una audiencia por teleconferencia el demandante dio paso a la declaración de dos testigos que posteriormente se descubrió que habían aportado identidades falsas y habían incurrido en falso testimonio²⁴.

109. En otra causa, el demandante, cuya demanda se iba a sustanciar en Ginebra, solicitó primero que el magistrado encargado de conocer de esa causa se inhibiera y, cuando se rechazó esa solicitud, pidió que su causa se tramitara en otro lugar distinto de Ginebra porque el secretario del Tribunal Contencioso-Administrativo tenía un comportamiento sesgado. La descripción hecha por el demandante del secretario era abusiva y difamatoria. Dicha solicitud también fue rechazada y el Tribunal determinó que se había producido un abuso del procedimiento²⁵.

110. En otra causa examinada, después de que el Tribunal Contencioso-Administrativo hubiera admitido una solicitud del demandante de medidas cautelares, el demandado pidió que el Tribunal reconsiderara su auto. El Tribunal determinó que las alegaciones formuladas en apoyo de la solicitud eran innecesarias y gratuitas y trataban de describir al demandante como una persona con mala reputación cuando ese intento de por sí era inadmisibles. El Tribunal determinó que las alegaciones constituían un abuso del procedimiento²⁶.

111. Finalmente, en otra causa, a mitad del procedimiento, el demandado introdujo la acusación de que el demandante había cometido acoso sexual. El Tribunal Contencioso-Administrativo determinó que esa acusación nunca se había investigado conforme a las normas y reglamentos de la Organización y no se había tenido en cuenta en la decisión de prescindir de los servicios del demandante. Además, no se había aportado prueba alguna que pudiera siquiera levantar la sospecha de que el demandante hubiera acosado sexualmente a nadie. La introducción de esa acusación fue considerada un abuso del procedimiento²⁷.

Causas en que se estableció que no había habido abuso

112. El Tribunal Contencioso-Administrativo ha determinado específicamente que varios tipos de conducta no constituían abuso del procedimiento.

113. En una causa, el Tribunal determinó que los actos procesales que no superaban los límites de la representación legítima de los intereses del demandado no constituían un abuso del procedimiento²⁸.

114. En la conclusión de las audiencias de otra causa, se descubrió que la declaración de un testigo propuesto por el demandando había sido falsa. El Tribunal Contencioso-Administrativo llegó a la conclusión de que el testigo había inducido a

²⁴ *Bagula* (UNDT/NBI/2010/31/UNAT/1689, párrs. 46 y 47 y 50 a 52). El demandante fue objeto de destitución sumaria. El Tribunal ordenó que la administración retuviera el finiquito del demandante a fin de recuperar las sumas que este había obtenido de forma ilícita.

²⁵ *Ishak* (UNDT/GVA/2009/66, párrs. 38, 39 y 50, confirmado en apelación en 2011-UNAT-152). El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas también había establecido en la causa *Fayache* que las alegaciones injuriosas e inapropiadas formuladas en el proceso podían constituir un abuso del procedimiento (AT/DEC/1200, párr. IV).

²⁶ *Tadonki*, párrs. 56 y 326.

²⁷ *Ibid.*, párrs. 321 a 324.

²⁸ *McKay* (UNDT/GVA/2010/103, párr. 72, confirmado en apelación en UNAT-2012-314).

error no solo al propio Tribunal, a la antigua Junta Mixta de Apelación y al Comité Mixto de Disciplina, sino también al letrado del demandado²⁹. No había ningún indicio de que los representantes legales que actuaban en nombre del demandado conocieran o pudieran haber conocido razonablemente que la declaración era falsa y, por tanto, no hubo abuso del procedimiento³⁰.

115. En otra causa, en la que una suma de 259,90 dólares adeudada por el demandado se abonó solo después de incurrir en demora, que generó intereses durante alrededor de 18 meses, el demandante interpuso una demanda en que solicitaba, entre otras cosas, los intereses devengados por esa suma de dinero (calculados aplicando el tipo preferencial de los Estados Unidos de América más un 5%). El tribunal Contencioso-Administrativo determinó que no se había producido abuso del procedimiento, aunque posiblemente la reclamación de los intereses se podría haber resuelto por la vía informal³¹.

116. En una última causa, el Tribunal Contencioso-Administrativo determinó que la omisión de buena fe de una etapa necesaria del procedimiento por parte del letrado de la demandante sin ninguna intención de actuar sin fundamento o de abusar del procedimiento no justificaba la condena en costas³².

C. Reflexiones sobre la jurisprudencia

117. Dado que uno de los principales objetivos del nuevo sistema de justicia era evitar los considerables retrasos del antiguo sistema³³, podría formularse, a la luz de la jurisprudencia de los Tribunales, el siguiente enfoque eficiente y eficaz para la litigación:

El abuso del procedimiento abarca tanto las desviaciones graves con respecto al procedimiento debido como la conducta indebida en el curso del procedimiento adecuado, en particular:

- a) Cualquier medida procesal adoptada por una parte en el marco del litigio que sea claramente injusta para la otra parte;
- b) La formulación de pretensiones o motivos de defensa para los que no exista ningún fundamento jurídico o fáctico ni ningún elemento razonable para creer que existan;
- c) Los retrasos en el procedimiento causados intencionalmente o por negligencia grave sin justificación;
- d) El incumplimiento deliberado de instrucciones y plazos para la sustanciación de una causa ante el Tribunal Contencioso-Administrativo o el Tribunal de Apelaciones;

²⁹ *Bridgeman* (UNDT/NY/2010/052, párr. 15).

³⁰ *Ibid.*, párrs. 28 y 29.

³¹ *Tolstopiatov* (UNDT/NY/2011/059, párrs. 24 a 26).

³² *Ba* (UNDT/NBI/2012/17, párr. 32).

³³ La Asamblea General hizo hincapié en la importancia de que las Naciones Unidas tuvieran un sistema eficiente y eficaz de administración de justicia que asegurara que las personas y la Organización rindieran cuenta de sus actos de conformidad con las resoluciones y reglamentos pertinentes (resoluciones 61/261, octavo párrafo del preámbulo; resolución 62/228, tercer párrafo del preámbulo; y resolución 66/237, párr. 8).

e) Todo intento deliberado de impedir que los Tribunales se pronuncien sobre la existencia de responsabilidad.

118. Una de las conclusiones que se desprenden del examen es que, pese a que no existe una definición de “abuso del procedimiento”, los magistrados no parecen haber tenido dificultades en trazar la línea que separa la necesidad de dar cabida a una litigación robusta para reivindicar derechos legítimos, por una parte, y el intento de obtener ventajas mediante estrategias inaceptables de litigación, por otra.

119. Se podría invocar como argumento a favor de definir de manera más precisa y detallada el abuso del procedimiento el hecho de que esa definición serviría de ayuda a los litigantes que se representan a sí mismos³⁴, quienes podrían tener dificultades para entender lo que significa el concepto³⁵, y que limitaría cualquier ampliación injustificada del concepto. Por otro lado, siempre existe el peligro de que el intento de definir un concepto difícil de determinar, como el abuso del procedimiento, impida que un tribunal adopte las medidas necesarias para corregir una situación que no esté contemplada en la norma o que sus redactores simplemente hayan pasado por alto.

120. En definitiva, el Consejo considera que es preferible que no haya una definición exhaustiva y permitir que los magistrados sigan desarrollando el concepto a la luz de la experiencia. No obstante, si los Tribunales consideran conveniente establecer una definición, parece pertinente utilizar las disposiciones que se sugieren en el párrafo 117.

D. Opciones

121. Se ha invitado al Consejo a que presente opciones adecuadas que permitan reducir los casos de abuso del procedimiento. A continuación se exponen algunas opciones.

Opción I: dejar las cosas como están

122. La opción de mantener simplemente la situación actual tiene graves inconvenientes. En la mayoría de los casos, las partes no conocen los procedimientos judiciales y dejan que sean sus representantes letrados quienes se ocupen de la tramitación. Con arreglo a las facultades que tienen actualmente, los Tribunales no pueden imponer sanciones a los representantes letrados que no respeten la ética jurídica. Además, actualmente solo se puede condenar en costas a una parte, no a un letrado, y en ningún caso antes de que hayan concluido las audiencias. El abuso del procedimiento puede persistir hasta ese momento y sus efectos perniciosos continuar durante mucho más tiempo. Además, el principal componente de las costas suelen ser los honorarios de asesoramiento jurídico. Si bien debe mantenerse la posibilidad de condenar en costas a la parte que haya

³⁴ En el período comprendido entre julio de 2010 y junio de 2011, el 43% de los demandantes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo se representaron a sí mismos; en el período comprendido entre julio y diciembre de 2011, el 40%; y en el período comprendido entre enero y diciembre de 2012, el 40%.

³⁵ Se ha señalado que “también es preocupante el hecho de que la falta de fundamento, al igual que la belleza, depende a menudo del cristal con que se mire”. Warren Freedman, *Frivolous Lawsuits and Frivolous Defenses: Unjustifiable Litigation* (Nueva York, Quorum Books, 1987), pág. 13.

abusado del procedimiento, en la actualidad no es posible condenar en costas a un letrado por conducta indebida.

123. El Consejo no recomienda esta opción.

Opción II: no admitir a trámite las alegaciones abusivas

124. En muchas jurisdicciones, el principal remedio contra el abuso del procedimiento es no admitir a trámite la pretensión o la respuesta de la parte que comete el abuso, bien porque la pretensión formulada o la respuesta aportada es simplemente insostenible desde el punto de vista jurídico, o bien porque es obvio que no tiene base fáctica o que los hechos en que se basa son imposibles de demostrar. En cualquiera de esos casos, los tribunales tienen que estar en condiciones de proteger la integridad de su propio procedimiento no admitiendo a trámite tales alegaciones.

*No admitir a trámite o enmendar en su totalidad o parcialmente una demanda o contestación a una demanda sin fundamento, vejatoria o manifestamente inadmisibles*³⁶

125. Los procedimientos sin fundamento abarcarían los casos de procedimientos manifestamente inadmisibles y también aquellos en que las medidas solicitadas sean triviales o absurdas, como por ejemplo solicitar una indemnización de 1 dólar o que se proporcione al demandante un escritorio de madera en lugar de un escritorio metálico. Los procedimientos vejatorios abarcarían los antes mencionados y también los que tienen por finalidad hostigar a los Tribunales o a la parte contraria: pretensiones repetitivas basadas en los mismos motivos o escritos en los que se insulta a los Tribunales o a la parte contraria. Los procedimientos manifestamente inadmisibles, total o parcialmente, son los procedimientos que no son admisibles por los Tribunales con arreglo al derecho aplicable. Entre esos procedimientos figuran, por ejemplo, las demandas, contestaciones, alegaciones, escritos procesales o documentos presentados después de los plazos aplicables, en los que se solicitan medidas que los Tribunales no están facultados para adoptar o que se basan en motivos para incoar la acción que no están comprendidos en el ámbito de competencia de los Tribunales; o las demandas de personas que carecen de legitimación para presentarlas.

126. Según la propuesta del Tribunal Contencioso-Administrativo, su Reglamento debería atribuir a los magistrados la facultad de no admitir a trámite esos procedimientos, pero solo después de que se haya notificado por escrito a la parte afectada la orden o sentencia que se pretende dictar y se le haya dado la oportunidad de exponer las razones por las que considere que dicha orden o sentencia no debería dictarse. Además, existe una salvaguardia limitada consistente en la posibilidad de presentar recurso de apelación ante el Tribunal de Apelaciones si el Tribunal Contencioso-Administrativo comete un error de derecho³⁷ (por ejemplo al interpretar incorrectamente los hechos en que se basa su conclusión de “procedimiento manifestamente irrazonable”) o un error de hecho que ha tenido

³⁶ Esta posibilidad está prevista en la propuesta del Tribunal Contencioso-Administrativo (párr. a)). El Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo faculta a dicho órgano para establecer disposiciones relativas a los procedimientos de desestimación sumaria y a otras cuestiones relativas a su funcionamiento (arts. 7 2) h) y 7 2) l)).

³⁷ Artículo 2 1) c) del Estatuto del Tribunal de Apelaciones.

como consecuencia la adopción de una decisión manifiestamente irrazonable³⁸ (por ejemplo al determinar los hechos que constituyeron el “procedimiento manifiestamente irrazonable”). El Consejo respalda esta propuesta.

*No admitir a trámite o enmendar en su totalidad o parcialmente una demanda o contestación a una demanda que sea manifiestamente irrazonable o que no tenga visos razonables de prosperar*³⁹

127. Es comprensible que el Tribunal Contencioso-Administrativo se muestre cauto en relación con esta posibilidad, ya que puede haber opiniones legítimamente diferentes sobre si una demanda o contestación a una demanda es manifiestamente irrazonable o no tiene visos razonables de prosperar. Sin embargo, puede haber un pequeño número de causas en que el Tribunal considere que esas condiciones se han acreditado de manera clara y convincente⁴⁰ (por ejemplo, cuando los documentos que es necesario adjuntar con arreglo a los artículos 8 2) g) y 10 1) del Reglamento no prueben, en modo alguno, determinadas pretensiones o motivos de defensa y la parte afectada no pueda aportar ningún testimonio en su apoyo que sea creíble, o cuando, al comienzo del procedimiento o en algún momento posterior, quede claro que no hay visos razonables de que prosperen) y, en ese caso, la no admisión a trámite estaría justificada. El Consejo también apoya esta medida, con sujeción a las limitaciones expuestas⁴¹.

*No admitir a trámite en su totalidad o parcialmente una demanda o contestación a una demanda por considerar que la forma en que una de las partes lleva el asunto es abusiva, perturbadora, escandalosa o irrazonable*⁴²

128. Tradicionalmente se ha dado a las partes cierta flexibilidad en la manera de exponer sus argumentos ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. Por tanto, si bien el Consejo puede apoyar la posibilidad de no admitir a trámite una demanda o contestación a una demanda si se demuestra de manera clara y convincente que el asunto se está tramitando de forma abusiva o perturbadora, alberga sus dudas al respecto en los casos de tramitación escandalosa o irrazonable. Los procedimientos sustanciados de manera escandalosa probablemente estén comprendidos en la categoría de los procedimientos abusivos, de modo que mencionarlos específicamente en el Reglamento sería innecesariamente repetitivo, y la facultad de no admitir a trámite una demanda o contestación a una demanda en los procedimientos sustanciados de manera irrazonable parece demasiado amplia. En consecuencia, el Consejo preferiría que se excluyeran esos dos motivos.

³⁸ Artículo 2 1) e) del Estatuto del Tribunal de Apelaciones.

³⁹ Esta posibilidad también está prevista en la propuesta del Tribunal Contencioso-Administrativo (párr. a)).

⁴⁰ Este es el criterio de valoración de la prueba establecido por el Tribunal de Apelaciones y confirmado en diversas causas: “El criterio de la prueba clara y convincente es más estricto que el de la preponderancia de la prueba pero menos que el de la prueba más allá de toda duda razonable: significa que la veracidad de los hechos presentados es sumamente probable”. Véase *Molari* (2011-UNAT-164, párr. 30).

⁴¹ En todas estas causas existirá la salvaguardia consistente en la posibilidad de exponer las razones por las que se considere que no se debería dictar la orden o sentencia propuesta y un derecho limitado a interponer recurso de apelación.

⁴² Esta posibilidad está prevista en la propuesta del Tribunal Contencioso-Administrativo (párr. b)).

Opción III: obligaciones impuestas a los representantes letrados de observar una conducta ética

129. La Asamblea General ha solicitado al Secretario General que prepare un código de conducta para representantes letrados que no sean funcionarios. Asimismo, la Asamblea considera que los letrados externos y los que son funcionarios deben estar sujetos a los mismos principios de conducta profesional⁴³. La aprobación de dicho código, con sanciones adecuadas por su incumplimiento, podría servir de complemento a las salvaguardias contra los procedimientos abusivos (véase la secc. VII).

130. Las sanciones impuestas a los representantes letrados por conducta indebida podrían adoptar diversas formas, entre ellas la denegación al letrado de su derecho a actuar en los procedimientos ante los Tribunales hasta que se haya corregido la conducta indebida o (como se examina más abajo) la condena en costas contra el abogado responsable de la conducta indebida, con independencia del resultado de la controversia ante los Tribunales.

131. Con arreglo a los Estatutos de ambos Tribunales, la condena en costas por un abuso del procedimiento solo puede imponerse a una parte. Así ocurre también en algunos ordenamientos jurídicos nacionales⁴⁴. Según la práctica uniforme del Tribunal Contencioso-Administrativo, la condena en costas se dicta contra una de las partes sin dilucidar si el responsable real del abuso fue la parte o su representante letrado⁴⁵. Siguiendo esta práctica, en la causa *Mezoui* el Tribunal Contencioso-Administrativo dictó una orden de condena en costas contra el demandante⁴⁶. Tras la presentación de un recurso de apelación, la orden fue anulada por el Tribunal de Apelaciones al considerar que, habida cuenta de que la conclusión de que se había producido abuso se basaba en las acciones realizadas durante el juicio por el representante letrado de la Sra. Mezoui, no debía hacerse responsable a esta de la conducta indebida de su representante⁴⁷.

132. A raíz de esta decisión, es posible que a partir de ahora deban hacerse averiguaciones complementarias para determinar si la responsabilidad del abuso cometido es del cliente o de su representante letrado.

⁴³ El Consejo recomienda que se adopte un código de conducta único que se aplique tanto a los representantes letrados que sean funcionarios como a los letrados externos (véase la secc. VI).

⁴⁴ Los ordenamientos jurídicos italiano y francés parecen atribuir exclusivamente a las partes la responsabilidad por posibles prácticas abusivas, ya sea mediante sanciones monetarias o mediante consecuencias negativas en términos de costas. El autor real del abuso, es decir, probablemente el abogado, no está contemplado expresamente en normas como el artículo 92 del Código de Procedimiento Civil de Italia o el artículo 32-1 del Código de Procedimiento Civil de Francia. Véase Taruffo, pág. 124.

⁴⁵ Esta práctica es acorde con una directriz práctica adoptada por el Tribunal Contencioso-Administrativo el 27 de abril de 2012, en cuyo párrafo 3 se establece que “las partes podrán hacerse cargo de su propia defensa ante el Tribunal o designar un letrado de conformidad con el art. 12 del Reglamento del Tribunal” y que “todos los actos realizados y alegaciones formuladas por el letrado designado en el transcurso de la causa se considerarán actos y alegaciones de la parte que lo designó”.

⁴⁶ UNDT/GVA/2009/60, párrs. 77, 78 y 80.

⁴⁷ 2012-UNAT-220, párr. 49.

133. Una de las consecuencias de la causa *Mezoui* podría ser que un cliente y su representante letrado, al tener la certeza de que no se puede condenar en costas a dicho representante, convinieran en afirmar que el procedimiento abusivo fue responsabilidad exclusiva del representante letrado.

134. Como complemento de los comentarios que figuran en el párrafo 97 en apoyo de la aprobación de un código de conducta único para todos los letrados, el Consejo recomienda que se adopten medidas desincentivadoras para disuadir a los representantes letrados de cometer abusos⁴⁸. Esas medidas podrían consistir, por ejemplo, en otorgar expresamente a los Tribunales facultades para prohibir que los representantes letrados actúen ante ellos durante un período concreto, a lo que se podría añadir, en circunstancias muy excepcionales, la condena en costas personalizada contra el representante letrado, a cuyo cumplimiento podría obligarse mediante la denegación del acceso a los Tribunales hasta que se hayan pagado las costas.

Opción IV: la parte vencedora no carga con las costas

135. En muchos ordenamientos jurídicos nacionales, la regla general consiste en que la parte perdedora puede ser condenada al pago de las costas de la parte vencedora (con independencia de que la parte perdedora haya abusado o no del procedimiento). La introducción de esta regla daría lugar a que las partes y sus representantes letrados tuvieran mucho cuidado en presentar únicamente pretensiones y motivos de defensa que tengan fundamento. También puede dar lugar a que disminuya el volumen de litigios, ya que se disuadiría a las partes de litigar en casos dudosos⁴⁹.

⁴⁸ En algunos ordenamientos jurídicos existen esas medidas disuasorias. Así, en el Reino Unido se puede dictar una orden de condena en costas contra un representante letrado o de otra índole por los gastos en que haya incurrido una parte debido a conductas u omisiones indebidas, irrazonables o negligentes del letrado. La adopción de una orden de ese tipo puede ser solicitada por una parte contra el abogado de la parte contraria o por un cliente descontento contra su propio abogado (véase Neil Andrews, *English Civil Procedure* (Oxford, Oxford University Press, 2003), secc. VIII, cap. 37, párrs. 37.73 a 37.110).

⁴⁹ Una regla de ese tipo podría tener un efecto útil en un pequeño número de personas que litigan continuamente. Las secretarías de los Tribunales han informado al Consejo de que un pequeño número de demandantes ha presentado entre 10 y 18 demandas cada uno. Si bien algunos de ellos parecen formular sus pretensiones de buena fe, otros parecen más empeñados en litigar que en que se atiendan sus reclamaciones. Las secretarías de los Tribunales han informado al Consejo de que en el Tribunal Contencioso-Administrativo ha habido dos demandantes que han presentado 5 demandas, uno que ha presentado 6 demandas, dos que han presentado 10 demandas, uno que ha presentado 21 demandas y uno que ha presentado 22 demandas. En el Tribunal de Apelaciones ha habido tres apelantes que han presentado 5 apelaciones, uno que ha presentado 6 apelaciones, uno que ha presentado 8 apelaciones y uno que ha presentado 10 apelaciones. Algunas de esas causas se retiraron y otras se acumularon. Sin embargo, este fenómeno no solo ocurre en el sistema de justicia de las Naciones Unidas. Según la práctica del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo para denominar sus causas, cada causa incoada por un demandante tiene en su título, además del nombre del demandante, un número que indica la posición de la causa dentro de todas las causas incoadas por ese demandante (por ejemplo, la primera causa incoada por un demandante llevaría por título “*In re X. Y. Z. Demandante (1)*”). En el curso de sus trabajos, el Consejo se encontró con una sentencia titulada “*In re Vollerling (21), Judgement 2114*”.

E. Conclusiones

136. Las opciones de reforma II, III y IV parecen viables y no implican gastos adicionales.

VII. Código de conducta para letrados externos

137. En el párrafo 44 de su resolución [67/241](#), la Asamblea General destacó la necesidad de que los representantes letrados, fueran funcionarios o abogados externos, estuvieran sujetos a los mismos principios de conducta profesional aplicables en el sistema de las Naciones Unidas y solicitó al Secretario General que, en consulta con el Consejo y otros órganos competentes, preparara un código de conducta para representantes letrados que no fueran funcionarios y le presentara un informe al respecto en la parte principal de su sexagésimo octavo período de sesiones.

138. El 16 de julio de 2013, el Consejo recibió un proyecto inicial de código de conducta profesional para los letrados externos que actúan en el sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas y se le pidió que presentara sus observaciones al respecto antes del 22 de julio de 2013. El Presidente del Consejo envió las observaciones el 25 de julio, cuyos puntos principales eran los siguientes:

- a) Definir claramente los conceptos de cliente, alcance de la representación y letrado;
- b) Relacionar las normas de conducta exigible con los valores básicos de la Carta y el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas;
- c) Velar por que el deber de confidencialidad sea compatible con las obligaciones que incumben al letrado con arreglo a las normas que regulan el ejercicio de la abogacía;
- d) Dejar que sean los Tribunales quienes determinen si el letrado ha cumplido su deber de señalar la jurisprudencia adversa a su atención;
- e) Exigir que el letrado que haya sido admitido a ejercer la abogacía en una jurisdicción cumpla las normas de conducta que regulan dicho ejercicio y proporcione al cliente la dirección del organismo ante el que puede denunciar el incumplimiento de esas normas;
- f) Exigir al letrado que firme una declaración en el sentido de que cumplirá el código de conducta de las Naciones Unidas.

139. El Consejo desea subrayar que debería haber un código de conducta común para todos los letrados que actúan ante el Tribunal Contencioso-Administrativo o el Tribunal de Apelaciones, ya que, en caso de que se aplicaran normas distintas a los letrados de las dos partes dependiendo de que uno fuera funcionario y el otro no, se violaría el importante principio de que los Tribunales deben tratar a ambas partes de manera igual.

140. Los funcionarios de las Naciones Unidas que actúan ante los Tribunales en calidad de letrados, ya sea en nombre del Secretario General o de otros funcionarios, están sujetos a las normas de conducta pertinentes del Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas. Las normas éticas que figuran en ellos deberían

servir de base para elaborar el código de conducta común para todos los letrados, ya que la Asamblea General ha decidido que todas las personas que actúen ante los Tribunales deben estar sujetas a los mismos principios de conducta profesional⁵⁰. Sin embargo, el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas no se redactaron con la idea de que los funcionarios pudieran actuar en ocasiones como oficiales de un sistema judicial de las Naciones Unidas. No siempre es fácil aplicar las disposiciones generales que figuran en ellos a la situación específica de un letrado que tiene un deber no solo respecto de sus clientes, sino también respecto del órgano judicial en el marco del sistema formal de administración de justicia creado por la Asamblea. Por ello, es necesario un código propio para regular la conducta de los letrados.

141. Si bien la conducta indebida de los letrados no parece ser un problema importante, se informó al Consejo de que el Tribunal Contencioso-Administrativo había remitido en dos ocasiones al Secretario General posibles casos de conducta indebida de un letrado de la Administración, para la adopción de eventuales medidas disciplinarias, y que el Tribunal de Apelaciones también había llegado a la conclusión de que un letrado externo había incurrido en conducta indebida. En consecuencia, el Consejo considera importante que se atribuya a los Tribunales, en sus Estatutos, la facultad de prohibir que los letrados actúen ante ellos durante un período concreto o de manera permanente⁵¹ y de condenar en costas a los letrados en los casos de infracciones intencionadas del código, con sujeción a procedimientos que otorguen las debidas garantías a los letrados acusados de esas infracciones.

142. El Consejo acepta que tal vez deba haber diferencias entre algunas de las medidas correctivas o de los procedimientos para la imposición de algunas sanciones dependiendo de que el letrado sea o no funcionario de la Organización. Es posible que algunos deberes tengan que ser diferentes dependiendo de que el letrado externo sea o no abogado en ejercicio, habida cuenta de que la relación entre el Secretario General y un funcionario al que se ha encomendado la tarea de defender una decisión administrativa ante los Tribunales no es igual a la relación entre un letrado y su cliente. No obstante, el Consejo reitera su opinión de que debería haber un código de conducta único para los letrados. En consecuencia, el Consejo recomienda que el Secretario General elabore un proyecto de código y lo distribuya a los interesados y al Consejo para recabar sus opiniones, en lugar de seguir redactando códigos de conducta separados.

⁵⁰ En el párrafo 44 de su resolución 67/241, la Asamblea General destacó la necesidad de que los representantes letrados, fueran funcionarios o abogados externos, estuvieran sujetos a los mismos principios de conducta profesional aplicables en el sistema de las Naciones Unidas y solicitó al Secretario General que, en consulta con el Consejo y otros órganos competentes, preparara un código de conducta para representantes letrados que no fueran funcionarios y le presentara un informe al respecto en la parte principal de su sexagésimo octavo período de sesiones.

⁵¹ En una carta de fecha 30 de diciembre de 1993, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas decidió prohibir indefinidamente a una persona que actuara en nombre de cualquier demandante o interviniente en cualquier causa ante el Tribunal. El Tribunal había advertido con anterioridad a esa persona en más de una ocasión sobre su conducta ofensiva.

VIII. Financiación de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal

143. En el párrafo 48 de su resolución [67/241](#), la Asamblea General observó que en el informe del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas figuraban una serie de opciones de financiación conjunta de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal entre la Organización y el personal y, a ese respecto, solicitó al Secretario General que, cuando presentara una propuesta única y preferente para su examen y aprobación, lo hiciera en consulta con todos los interesados que correspondiera, incluidos el Consejo y los representantes del personal.

144. En el momento en que se redactó el presente informe, el Consejo había recibido un documento de debate sobre ese tema preparado por la Oficina de Administración de Justicia, en el que se exponían las ventajas e inconvenientes de ciertas opciones, pero no había recibido la opción única y preferente del Secretario General. Sin embargo, el Consejo observa una serie de principios enunciados por los anteriores miembros del Consejo, a saber:

a) La Oficina de Asistencia Letrada al Personal es de gran utilidad para el sistema de justicia, tanto en sus funciones de representación como de asesoramiento. Su papel no es promover una cultura de litigio, sino que, por el contrario, un asesoramiento jurídico oportuno puede evitar desde un principio demandas sin fundamento ([A/67/98](#), párrs. 45 a 48);

b) La Oficina se estableció para remediar la gran disparidad que existía entre la envergadura de la asistencia letrada que se ofrecía al personal y los recursos jurídicos de que disponía la administración, que daba lugar a una desigualdad de medios de defensa enormemente injusta en el sistema de justicia interna (*ibid.*, párr. 45). Tanto el Secretario General como la administración y el personal compartían esa opinión⁵².

145. El Consejo prevé recibir oportunamente las recomendaciones del Secretario General sobre la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y, cuando lo haga, las estudiará y, dependiendo de las circunstancias, expondrá sus opiniones al respecto en su informe de 2014 o en una adición del presente informe.

⁵² Véase [A/62/294](#), párr. 25, y la nota de pie de página 7 de [A/67/98](#), en la que se afirma lo siguiente: “En su informe, el Secretario General también reiteró la opinión de la administración presentada en el séptimo período extraordinario de sesiones del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (véase SMCC/SS-VII/2007/2), según la cual la experiencia había demostrado que cuando los funcionarios recurrían a la representación de letrados externos, la falta de conocimientos de estos sobre el marco jurídico aplicable al sistema de las Naciones Unidas podía generar dificultades en la solución de las controversias. Por consiguiente, la administración, siguiendo las recomendaciones del Grupo de Reforma, apoyó plenamente el fortalecimiento de los recursos jurídicos de que disponían los funcionarios mediante la ampliación de la Lista de Asesores Letrados y su conversión en una oficina con puestos presupuestados que debían cubrirse con letrados a jornada completa que tuvieran formación jurídica y sólidos conocimientos”.

IX. Oficina de Administración de Justicia

146. El Consejo observa, como ya hizo en sus informes anteriores, la importancia de la labor de la Oficina de Administración de Justicia. La Oficina “es una oficina independiente responsable de la coordinación general del sistema formal de administración de justicia y de contribuir a que este funcione con imparcialidad, transparencia y eficiencia”. A ese respecto, “la Oficina presta apoyo sustantivo, técnico y administrativo al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y al Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas por conducto de sus secretarías; presta asistencia a los funcionarios y sus representantes en la presentación de reclamaciones y apelaciones por conducto de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal; y presta asistencia, según proceda, al Consejo de Justicia Interna” (véase [ST/SGB/2010/3](#), secc. 2.1). El Consejo agradece a la Oficina la asistencia que le ha prestado.

X. Opiniones sobre la aplicación del sistema formal de administración de justicia

A. Introducción

147. La tarea central del Consejo es contribuir a asegurar la independencia, profesionalidad y rendición de cuentas del sistema de administración de justicia. A fin de poder desempeñar eficazmente su tarea central, el Consejo ha considerado adecuado proponer a la Asamblea General un programa de trabajo a más largo plazo como complemento de las solicitudes anuales que, a la luz de la práctica establecida, también cabría esperar de la Asamblea.

B. Examen del mandato del Consejo

148. Dos sindicatos del personal, en sus debates con el Consejo, y otros sindicatos, en documentos presentados con anterioridad al Comité del Personal y la Administración, instaron a que se revisaran las atribuciones del Consejo, en particular los requisitos para poder ser miembro, los procesos de presentación de candidatos y nombramiento (incluidas las condiciones en las que el Secretario General puede negarse a aceptar un candidato presentado por el personal o la administración) y un examen de los modos en que el Consejo podría interactuar más eficazmente con los interesados. Se informó al Consejo de que la administración había aceptado que se examinara esta cuestión, pero había considerado que no estaba en condiciones de llegar a un acuerdo con el personal porque el Consejo debía examinar primero la cuestión y formular recomendaciones a la Asamblea General.

149. Hace unos años, el Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas recomendó que el Secretario General estableciera el mandato del Consejo (véase [A/61/815](#), párr. 49) y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto observó que el informe del Secretario General ([A/62/294](#)) publicado a raíz del informe del Grupo de Reforma parecía limitar las funciones del Consejo a la preparación de listas de posibles magistrados y recomendó que se aclararan más otras funciones (véase [A/62/7/Add.7](#), párr. 57).

150. En su memorando de 2012 a la Asamblea General, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo señalaron que los límites entre las funciones y responsabilidades del Consejo de Justicia Interna, la Oficina de Administración de Justicia y el Tribunal Contencioso-Administrativo estaban difuminados, lo cual amenazaba la independencia judicial que imponía la Asamblea General en su resolución 63/253 (véase A/67/98, anexo II, párr. 7).

151. El Consejo propone examinar sus atribuciones durante el mandato de sus miembros y formular las recomendaciones pertinentes a la Asamblea General.

C. Problemas sistémicos

152. Como se señaló anteriormente, las entrevistas del Consejo con muchos de los participantes en el sistema de justicia interna de las Naciones Unidas han sugerido numerosas reformas que, sin costo alguno o con un costo moderado, podrían mejorar significativamente la independencia, profesionalidad y rendición de cuentas de sus actuaciones, reducir la ineficiencia y mejorar el acceso a la justicia. El Consejo ya ha hecho suyas algunas de esas reformas en el presente informe. Otras de ellas, así como sus justificaciones, requieren más análisis e investigación y se informará oportunamente sobre ellas.

153. El Consejo considera que ha llegado el momento de examinar la jurisprudencia de los Tribunales para dilucidar si existen problemas recurrentes de carácter sistémico que den lugar a litigios innecesarios. Se deben examinar las causas relativas a medidas disciplinarias para averiguar si los Tribunales han detectado problemas sistémicos. Por ejemplo, se informó al Consejo de que el personal y la administración habían estado colaborando durante cierto tiempo con el fin de revisar la instrucción que regulaba la manera en que debían realizarse las investigaciones previas a la imposición de medidas disciplinarias, pero que todavía no se había alcanzado ningún acuerdo al respecto.

154. El Consejo también debería examinar qué hay de cierto en la opinión según la cual se está desarrollando una cultura de litigio en el sistema. Sin embargo, ese examen sería bastante difícil y requeriría mucho tiempo sin una actualización previa del sistema de gestión de causas que permita generar estadísticas fiables (véase el párr. 47).

D. Gestión de las causas y organización general de las audiencias y los períodos de sesiones

155. Habida cuenta de que el número de causas sometidas a los Tribunales es elevado y no cesa de aumentar, que la mayoría de los sistemas judiciales sufren de vez en cuando retrasos evitables y que el apoyo de los magistrados y los funcionarios de las secretarías entrevistados por el Consejo en favor de fortalecer las facultades para la gestión de las causas es considerable, el Consejo considera que sería útil que examinara la cuestión a fin de dilucidar si se podrían obtener beneficios del fortalecimiento de esas facultades y de sistemas conexos para reducir los retrasos evitables a la hora de sustanciar las causas. El Consejo observa que el problema de los retrasos evitables es una preocupación general de los órganos

judiciales y de los comentaristas y no es en absoluto un problema específico de los Tribunales⁵³.

156. Es obvio que será preciso tener en cuenta las necesidades concretas de los Tribunales y que no se podrá aplicar directamente ningún sistema nacional, pero sería beneficioso introducir disposiciones reforzadas en los Reglamentos para ayudar a los magistrados a hacer avanzar los procedimientos.

157. También debería considerarse la posibilidad de ampliar los períodos de sesiones del Tribunal de Apelaciones de dos a tres semanas. El Consejo prevé que deberá mantener extensos debates con los Tribunales y sus secretarías sobre estas cuestiones antes de formular cualquier recomendación al respecto.

E. Rendición de cuentas

158. Uno de los principales objetivos del nuevo sistema de justicia interna era, además de asegurar su profesionalidad e independencia, velar por que los administradores y los funcionarios respondieran por igual de sus actos⁵⁴.

159. El Consejo está de acuerdo con la recomendación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y otras entidades en el sentido de que, teniendo en cuenta que ya han transcurrido cuatro años desde el establecimiento del sistema, sería útil evaluar las posibilidades y limitaciones del sistema de justicia interno para lograr los objetivos deseados de rendición de cuentas, profesionalidad e independencia.

F. Asistencia de la Oficina de Administración de Justicia

160. Varias de las tareas antes mencionadas requerirán bastante tiempo y pueden requerir, en la práctica, una dedicación a tiempo completo, aunque el Consejo es un órgano de dedicación parcial. Además, los recursos de que dispone la Oficina de Administración de Justicia, al margen de las secretarías de los Tribunales, son extremadamente limitados, pues consisten en cinco funcionarios, incluida la Directora Ejecutiva. El Consejo es consciente de las severas restricciones presupuestarias de la Organización y tratará de empezar a trabajar por su cuenta, pero es posible que, en algún momento, deba solicitar que se pongan a su disposición recursos adicionales para permitirle terminar a tiempo algunas de sus tareas, tal vez mediante un uso cuidadoso y limitado de un consultor para analizar la jurisprudencia de los Tribunales. Si se estableciera un buscador más eficaz (véase el párr. 48), es posible que no fuera necesario recurrir a dicho consultor.

XI. Resumen de las recomendaciones

161. A continuación se resumen las diversas recomendaciones formuladas en el presente informe.

⁵³ Véase, por ejemplo, James G. Apple, “The virtues of a case management system in courts”, *International Judicial Monitor* (2013), disponible en www.judicialmonitor.org/current/editorial.html.

⁵⁴ Véanse las resoluciones 61/261, párr. 4; 62/228, tercer párrafo del preámbulo; 63/253, segundo párrafo del preámbulo; 65/251, párr. 7; 66/237, párr. 8; y 67/241, párr. 9.

Papel del Consejo de Justicia Interna

162. El mandato general del Consejo incluye la formulación de recomendaciones sobre la forma de mejorar el sistema de administración de justicia (párr. 8).

163. Los miembros del Consejo que son representantes propuestos por el personal y la administración no defienden las posiciones de estos y deben actuar con total independencia y de conformidad con el mandato conferido por la Asamblea General al Consejo (párr. 13).

Retrasos en el nombramiento de los miembros del Consejo de Justicia Interna

164. El proceso de presentación de candidatos a miembros del tercer Consejo debería comenzar seis meses antes de que finalice el mandato del actual Consejo, es decir, a más tardar el 1 de mayo de 2016 (párr. 37).

Tribunales

165. La inversión en el sistema de gestión de causas y en un buscador actualizado harán que el sistema de administración de justicia sea más eficiente (párrs. 47 y 48).

166. La Asamblea General debería conceder autorización presupuestaria para permitir que los letrados que representan al Secretario General en los lugares de destino en que actúan los Tribunales puedan ocuparse de causas disciplinarias (párrs. 49 a 52).

167. Se deberían conceder a los magistrados de ambos Tribunales las prerrogativas e inmunidades establecidas en la sección 19 de la Convención General (párr. 63) y su condición jurídica debería incluirse en los Estatutos (párr. 64).

168. Se debería reconocer a los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo la categoría de Subsecretario General y a los magistrados del Tribunal de Apelaciones la categoría de Secretario General Adjunto (párrs. 65 y 67).

169. Se debería conceder a los magistrados de ambos Tribunales las mismas facilidades de viaje que la Asamblea General concedió en su día a los miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (párr. 66).

Requisitos que deben reunir los magistrados del Tribunal de Apelaciones

170. La Asamblea General debería hacer suya la resolución de la International Bar Association de 31 de octubre de 2011 relativa a los valores requeridos para los nombramientos judiciales en cortes y tribunales internacionales, mencionados en el párrafo 75 (párr. 76).

171. Quince años de experiencia judicial, ya sean consecutivos o no consecutivos, deberían bastar para cumplir el requisito establecido en el artículo 3 3) b) del Estatuto del Tribunal de Apelaciones (párrs. 77 y 78), pero, además de ello, el candidato debería tener, dentro de los 15 años de experiencia judicial requerida, al menos 5 años de experiencia en órganos de apelación (párrs. 79 y 81).

172. Debería incluirse expresamente, como requisito alternativo, la experiencia en tribunales especializados en derecho laboral (párr. 82).

173. En los 15 años requeridos debería computarse la experiencia académica pertinente, combinada con experiencia práctica, siempre que los magistrados tengan al menos 5 años de experiencia en órganos judiciales de apelación (párr. 89). Los Estatutos deberían enmendarse en consecuencia.

174. Deberían ampliarse los requisitos previstos en el Estatuto para incluir la experiencia obtenida en tribunales internacionales cuyas actividades sean pertinentes para la labor del Tribunal de Apelaciones (párr. 90).

175. Los magistrados deberían dominar al menos uno de los idiomas de trabajo del Tribunal de Apelaciones. Es esencial que el candidato tenga buena salud y sea capaz de desempeñar los deberes del cargo (párr. 91).

Abuso del procedimiento

176. Se deberían atribuir facultades expresas a los Tribunales para abordar los casos de abuso de sus procedimientos (párrs. 122 y 123).

177. El Consejo respalda la propuesta del Tribunal Contencioso-Administrativo de que su Reglamento le atribuya la facultad de no admitir a trámite o enmendar en su totalidad o parcialmente una demanda o contestación a una demanda sin fundamento, vejatoria o manifiestamente inadmisibles y, además, una demanda o contestación a una demanda que no demuestre ninguna pretensión o un motivo de defensa que no tenga visos razonables de prosperar, pero solo después de que se haya notificado por escrito a la parte afectada la orden o sentencia que se pretende dictar y se le haya dado la oportunidad de exponer las razones por las que considere que dicha orden o sentencia no debería dictarse (párrs. 125 a 127).

178. El Consejo no apoya que el Reglamento permita no admitir a trámite las alegaciones que los Tribunales consideren “irrazonables” (párr. 128).

179. Con sujeción a las observaciones que figuran en los párrafos 97 y 139, en las que se defiende la aprobación de un código de conducta unificado para todos los letrados, el Consejo recomienda que se adopten medidas para abordar la conducta indebida de los representantes letrados (párr. 134).

Código de conducta para letrados externos

180. El Secretario General debería elaborar un código de conducta aplicable a todos los letrados que actúen ante los Tribunales (párr. 142).

Opiniones sobre la aplicación del sistema formal de administración de justicia

181. En el marco de su programa de trabajo a largo plazo, el Consejo debería:

a) Examinar su mandato y formular las recomendaciones pertinentes a la Asamblea General (párr. 151);

b) Examinar la jurisprudencia de los Tribunales para dilucidar si existen problemas recurrentes que den lugar a ineficiencias evitables en la litigación (párrs. 152 a 154);

c) Examinar los procedimientos de gestión de causas de los Tribunales (párrs. 155 a 157);

d) Evaluar las posibilidades y limitaciones del sistema de justicia interna para alcanzar los objetivos de independencia, profesionalidad y rendición de cuentas previstos en el momento de su creación (párr. 159).

(Firmado) Ian **Binnie**

(Firmado) Carmen **Artigas**

(Firmado) Sinha **Basnayake**

(Firmado) Anthony J. **Miller**

(Firmado) Victoria **Phillips**

Anexo I

Memorando de los magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas

Solicitud del Tribunal de Apelaciones para que se reconozca a sus magistrados una categoría acorde con la posición del Tribunal en el sistema de justicia interna de las Naciones Unidas

1. Los magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas han solicitado de manera sistemática que se les reconozca la categoría de Secretario General Adjunto dentro de la Organización. Esta solicitud se basa, ante todo y sobre todo, en que, en un sistema jerárquico como el de las Naciones Unidas, la credibilidad del Tribunal (órgano de apelación del sistema de justicia interna) depende en gran medida de la función y la categoría formal de sus magistrados.

2. Los magistrados del Tribunal de Apelaciones desean recordar a la Asamblea General que los magistrados del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, órgano al que sustituyó el Tribunal de Apelaciones, tenían la categoría de Secretario General Adjunto. Además, los magistrados de otros tribunales internacionales, como los de la ex Yugoslavia y Rwanda, así como el Tribunal Especial para el Líbano, tienen esa misma categoría.

3. Es imprescindible que la Asamblea General se ocupe de esta cuestión. Cabe señalar además que resolver esta cuestión en el sentido solicitado tendrá escasas o nulas consecuencias financieras para la Organización. Con el reconocimiento de la categoría de Secretario General Adjunto para los magistrados del Tribunal de Apelaciones se logrará algo que no puede medirse en términos monetarios, sino en la autoridad y certeza manifiestas de que gozarán las sentencias del Tribunal de Apelaciones cuando deban considerarse y aplicarse en las Naciones Unidas en su conjunto. Autoridad y certeza son componentes necesarios de todos los pronunciamientos judiciales, especialmente de los tribunales de apelaciones. Por ello, la categoría de Secretario General Adjunto es conforme con la posición que ocupa el Tribunal de Apelaciones como órgano judicial de más alto rango del sistema de justicia interna.

4. En consecuencia, los magistrados del Tribunal de Apelaciones instan a que se atienda de inmediato su reiterada solicitud de que se les reconozca la categoría de Secretario General Adjunto.

Solicitud del Tribunal de Apelaciones para que se aplique a sus magistrados la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas

5. Los magistrados del Tribunal de Apelaciones reiteran a la Asamblea General su solicitud de que se les aplique la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, del mismo modo que dicha Convención se aplica a los magistrados de la Corte Internacional de Justicia y de otros tribunales establecidos bajo los auspicios de la Organización. Habida cuenta de que la función de los magistrados del Tribunal consiste en asegurar que el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas se cumplan y apliquen debidamente, no se debería colocar a dichos magistrados en una posición en que sus propias obligaciones y prerrogativas no están claras.

Necesidades del Tribunal de Apelaciones para su correcto funcionamiento, de conformidad con el mandato previsto en su Estatuto

6. El mandato del Tribunal de Apelaciones como órgano judicial de apelaciones profesional, transparente, independiente y con un funcionamiento adecuado figura en su Estatuto, aprobado por la Asamblea General en su resolución [63/253](#).

7. Los magistrados del Tribunal de Apelaciones son sumamente conscientes de su mandato y, en los cuatro últimos años, se han esforzado por que el nuevo sistema de justicia se administre de manera acorde con ese mandato. Más importante aún, los magistrados han velado por que las apelaciones se sustancien y resuelvan lo más rápidamente posible, teniendo debidamente en cuenta los recursos a disposición del Tribunal para tal fin.

8. Desde la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia, los magistrados del Tribunal de Apelaciones han expresado su preocupación acerca de las carencias presupuestarias y de personal y, si bien observan que esa preocupación ha sido atendida en parte por la Oficina de Administración de Justicia, el Consejo de Justicia Interna, el Secretario General y la Asamblea General, siguen preocupados de que el ritmo actual de presentación de apelaciones lleve al nuevo sistema de justicia a una situación de crisis.

9. En el párrafo 37 de su resolución [67/241](#), la propia Asamblea General observó que había un número cada vez mayor de casos que pasaban al sistema formal.

10. Los magistrados del Tribunal de Apelaciones desean evitar a toda costa la acumulación de apelaciones y los consiguientes retrasos, uno de los rasgos negativos del anterior sistema de justicia interna.

11. En la actualidad, el Tribunal de Apelaciones recibe aproximadamente 125 causas por año, lo que obligará a resolver en promedio al menos 120 causas cada año para evitar acumulaciones. Debido a este aumento, en un futuro próximo será necesario que el Tribunal celebre tres períodos de sesiones al año.

12. En esas circunstancias, será inevitable poder disponer de recursos humanos adicionales para que el Tribunal de Apelaciones pueda funcionar adecuadamente en el futuro y para el éxito del nuevo sistema de administración de justicia en su conjunto.

13. En consecuencia, si bien los magistrados del Tribunal de Apelaciones son conscientes de las restricciones financieras que afectan al funcionamiento de toda la Organización, desean dejar constancia de su deseo de que el Tribunal pueda seguir funcionando de conformidad con las mejores prácticas internacionales.

Resoluciones de la Asamblea General: párrafo 34 de la resolución [67/241](#) y párrafo 30 de la resolución [66/237](#)

14. El Tribunal de Apelaciones observa que la Asamblea General, en el párrafo 35 de su resolución [66/237](#), afirmó que las decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo, incluidos las sentencias, las resoluciones y los fallos, en que se impusieran obligaciones de carácter financiero a la Organización no eran ejecutables hasta que expirase el plazo para apelar previsto en el Estatuto del Tribunal de Apelaciones o, si ya se había interpuesto el recurso de apelación de conformidad

con ese Estatuto, hasta que el Tribunal de Apelaciones se hubiera pronunciado sobre ese recurso conforme a los artículos 10 y 11 de su Estatuto.

15. En el párrafo 34 de su resolución [67/241](#), la Asamblea General, recordando el párrafo 35 de su resolución [66/237](#), observó que no se habían introducido los cambios correspondientes en los Reglamentos del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones.

16. Los magistrados del Tribunal de Apelaciones no consideran necesario ni lógico enmendar el Reglamento del Tribunal en razón de lo dispuesto en el párrafo 35 de la resolución [66/237](#).

17. Los magistrados del Tribunal de Apelaciones también toman nota del párrafo 30 de la resolución [66/237](#), en que la Asamblea General solicitó al Tribunal que revisara su procedimiento en lo relativo a la desestimación de las causas manifiestamente inadmisibles. Los magistrados consideran que el Reglamento actual del Tribunal permite ocuparse adecuadamente de las causas manifiestamente inadmisibles en el supuesto de que el Tribunal llegara a esa conclusión.

Anexo II

Memorando de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas sobre cuestiones sistémicas

A. Introducción

1. Como complemento de su memorando de 2012 a la Asamblea General sobre cuestiones sistémicas del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas (A/67/98, anexo II), los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas desean transmitir sus opiniones a la Asamblea General tras cuatro años de existencia del Tribunal.

B. Estabilidad institucional

Evaluación independiente provisional del sistema formal de administración de justicia

2. Los magistrados toman nota de que, de conformidad con los párrafos 19 y 20 de la resolución 67/241 de la Asamblea General, se realizará una evaluación independiente provisional del sistema formal de administración de justicia. Los magistrados acogen esta iniciativa con beneplácito, pero desean subrayar que, para que la evaluación sea satisfactoria, es esencial que sea realizada por un órgano competente y que el marco estructural del sistema no sea modificado durante el período de evaluación.

3. Por lo que respecta a la competencia, los magistrados recomiendan que se exija que los evaluadores tengan experiencia y conocimientos de las funciones, responsabilidades y deberes profesionales de los jueces en un sistema judicial independiente. En cuanto al marco estructural, los magistrados creen firmemente que, para que la evaluación sobre el desarrollo del sistema sea útil, es preciso que se examine una estructura estable o, al menos, una estructura sujeta únicamente a cambios mínimos durante el período de evaluación. Por ejemplo, la dotación existente de recursos humanos del Tribunal Contencioso-Administrativo y de sus secretarías no debería alterarse durante el período de evaluación, pues de lo contrario se vería afectada la fiabilidad de los resultados de la evaluación.

4. Por lo que respecta al alcance de la evaluación, los magistrados recomiendan que el equipo de evaluación se centre en determinar si se están logrando en la práctica los objetivos del sistema formal de administración de justicia establecidos por la Asamblea General en su resolución 61/261. Sugieren además que se envíe el proyecto de informe de la evaluación independiente provisional a las entidades objeto de la evaluación para que formulen sus observaciones, y que las observaciones recibidas se incluyan sin revisión editorial en el informe final para su examen por la Asamblea. Esta práctica es conforme con las normas y prácticas aceptadas internacionalmente para ejercicios de evaluación similares.

Número de magistrados permanentes en cada lugar de destino

5. Si bien a finales de 2012 se presentaron distintas propuestas a la Asamblea General sobre esta cuestión, los magistrados entienden que sería prematuro que la Asamblea aprobara alguna propuesta antes de que concluyera la evaluación independiente provisional antes mencionada.

6. No obstante, los magistrados desean subrayar que, tras cuatro años de existencia del Tribunal Contencioso-Administrativo, la regularización de las plazas de magistrados *ad litem* sigue siendo una cuestión fundamental que debe resolverse de manera prioritaria y sin más demora. Las estadísticas actuales siguen mostrando (como se señaló en el memorando de 2012 de los magistrados dirigido a la Asamblea General) que para sustanciar a tiempo todas las causas del Tribunal es preciso nombrar un magistrado permanente adicional en cada lugar de destino en que actúa el Tribunal. El número de causas incoadas ante el Tribunal en 2012 fue de 258, cifra inferior a la de 2011, cuando se incoaron 282 causas. Cabe señalar, sin embargo, que ya se ha producido un aumento del número de causas incoadas en la primera mitad de 2013, con 161 nuevas demandas presentadas al día 30 de junio.

7. Los magistrados reiteran las consideraciones que ya han realizado sobre esta cuestión (véase [A/67/98](#), anexo II, secc. A) y recuerdan que las demoras en el acceso a la justicia equivalen a una denegación de justicia. Además, los magistrados reiteran su opinión de que, para que la evaluación sea satisfactoria, es preciso que el marco estructural examinado sea estable, razón por la cual instan a la Asamblea General a que acoja favorablemente la prórroga de los nombramientos de los magistrados *ad litem* y de su personal de apoyo más allá del 31 de diciembre de 2013.

C. Cuestiones que afectan a la independencia del sistema de administración de justicia

Independencia del Tribunal Contencioso-Administrativo

8. En los primeros párrafos de su resolución [67/241](#), la Asamblea General recuerda y reafirma sus resoluciones anteriores sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia y los principios jurídicos aplicables. Más importante aún, la Asamblea llega a la conclusión, en el párrafo 8, de que algunas decisiones tomadas por los Tribunales pueden haber contravenido lo dispuesto en resoluciones de la Asamblea General sobre cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos humanos.

9. Los magistrados expresan su profunda preocupación respecto de esta conclusión, ya que supone una interpretación de decisiones judiciales por un órgano legislativo. Al obrar de esta manera, el órgano legislativo incumple el principio bien conocido y generalmente aceptado de la separación de poderes, que establece una clara distinción entre las competencias de cada órgano. La función básica de un poder judicial independiente es interpretar y aplicar las disposiciones jurídicas aprobadas previamente por el legislador. La independencia del poder judicial obliga a rechazar todo intento, independientemente de su origen, de influir indebidamente en su jurisprudencia. Si el órgano legislativo no está de acuerdo con la evolución de la jurisprudencia emanada del poder judicial, ha de limitarse a ejercer su indiscutible derecho y competencia para enmendar las leyes en que se basa cada

decisión judicial, de conformidad con el derecho internacional y el principio de legalidad.

10. Los magistrados observan que en el párrafo 12 de esa misma resolución la Asamblea General puso de relieve la importancia del principio de la independencia judicial en el sistema de administración de justicia. La doctrina de la separación de poderes delimita claramente las competencias de cada órgano, como se acaba de señalar. Si se actuara de manera distinta se pondría en peligro la independencia de los órganos judiciales y se vulneraría la intención inicial de la Asamblea al establecer el nuevo sistema de administración de justicia.

Presentación de informes

11. Los magistrados recuerdan que otra cuestión sistémica básica que no se ha resuelto aún es el hecho de que el Tribunal Contencioso-Administrativo no puede presentar informes directamente a la Asamblea General. La necesidad de asegurar la imparcialidad e independencia del poder judicial, así como la posición de los magistrados en la jerarquía de las Naciones Unidas, requiere que el Tribunal tenga acceso directo a la Asamblea, en lugar de que todas las opiniones y solicitudes de sus magistrados, incluso las relativas a sus condiciones de servicio, sean transmitidas en un informe elaborado y presentado por el Secretario General o en un informe elaborado por el Consejo de Justicia Interna. Habida cuenta del papel del Consejo como órgano al que la Asamblea ha encomendado la responsabilidad de la supervisión general y la presentación de informes sobre la eficiencia y eficacia del sistema de justicia interna en su conjunto, no es adecuado que uno de los componentes del sistema presente informes a la Asamblea a través del Consejo.

12. Los magistrados reiteran una vez más que esa presentación directa de informes se ha establecido para otros tribunales de las Naciones Unidas y para la parte informal del sistema de administración de justicia, es decir, la Oficina del Ombudsman.

D. Transparencia del sistema de administración de justicia

Salas de audiencia y acceso del público

13. Los magistrados tienen el placer de informar a la Asamblea General de que el 11 de junio de 2013, tras cuatro años de existencia del Tribunal Contencioso-Administrativo, la secretaría de Nairobi inauguró la primera sala de audiencias plenamente funcional del Tribunal, en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 60 de la resolución [67/241](#) de la Asamblea. Se prevé que la secretaría de Ginebra haga lo propio a finales de 2013, pero aún no se ha empezado a trabajar en el diseño de una sala de audiencias en Nueva York. Los magistrados consideran importante que la secretaría del Tribunal en Nueva York esté ubicada en el edificio de la Sede, ya que su presencia en el corazón de la Sede daría al Tribunal una visibilidad, transparencia y posición acordes con el espíritu y la intención de la resolución [61/261](#) de la Asamblea.

Mecanismo de denuncias

14. Los magistrados acogen con beneplácito la aprobación por la Asamblea General, en el párrafo 41 de su resolución [67/241](#), de un mecanismo para abordar las

posibles faltas de conducta de los magistrados. Se está elaborando el marco procesal necesario para su aplicación. No se ha presentado ninguna denuncia al Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo desde la aprobación del mecanismo. En opinión de los magistrados, y de conformidad con el principio general de no retroactividad, el nuevo mecanismo no es aplicable a las denuncias que se hayan presentado antes de la aprobación del mecanismo.

E. Asignación adecuada de recursos

15. Los magistrados observan que, en su resolución 67/241, la Asamblea General reafirmó su decisión, contenida en el párrafo 4 de la resolución 61/261, de establecer un nuevo sistema de administración de justicia independiente, transparente, profesional, con recursos suficientes y descentralizado, conforme con las normas pertinentes del derecho internacional y con los principios de legalidad y del debido proceso, para asegurar que se respetaran los derechos y obligaciones de los funcionarios y que los administradores y los funcionarios respondieran por igual de sus actos.

16. La experiencia acumulada en los cuatro años de existencia del Tribunal Contencioso-Administrativo pone de manifiesto que en la financiación inicial del Tribunal, así como en la de la Oficina de Administración de Justicia, se subestimaron los costos reales de funcionamiento. La falta de recursos adecuados ha puesto en peligro el funcionamiento adecuado del sistema de administración de justicia, como se expone a continuación.

17. Los magistrados entienden que se ha ofrecido una solución parcial al problema a través de las medidas correctivas adoptadas por la Directora Ejecutiva de la Oficina de Administración de Justicia en el marco del proyecto de presupuesto por programas para 2014-2015, e instan a la Asamblea General a que acoja favorablemente la propuesta presupuestaria que se le ha presentado.

Dotación de personal

18. Los magistrados reiteran que la dotación de personal con que cuentan actualmente las secretarías del Tribunal Contencioso-Administrativo, cuya situación se ha visto agravada por la supresión de tres puestos de Oficial Jurídico Adjunto (P-2) el 1 de enero de 2012, no permite prestar un apoyo sustantivo, administrativo y técnico apropiado a los magistrados.

Financiación de las sesiones plenarias de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo

19. La Asamblea General ha exhortado en varias resoluciones a que se descentralice el sistema de administración de justicia. En ese sistema descentralizado, los magistrados están radicados en tres lugares de destino diferentes con husos horarios distintos. Es necesario que los magistrados se reúnan periódicamente en persona para tratar cuestiones relacionadas con la jurisprudencia, las directrices prácticas, el Reglamento, la normalización de las prácticas y las cuestiones suscitadas por la Asamblea General y para dar respuesta con carácter general a los temas de intendencia. Es difícil que los amplios debates necesarios para resolver estas importantes cuestiones puedan realizarse por correo electrónico y por videoconferencia.

20. Teniendo en cuenta la experiencia de los cuatro últimos años, es evidente que, idealmente, se requiere un mínimo de dos sesiones plenarias al año en que los magistrados y los secretarios se reúnan en persona.

21. Los magistrados recuerdan que, si bien el artículo 2 1) del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo prevé la posibilidad de celebrar más de una sesión plenaria al año, no se han asignado fondos para la celebración de una segunda sesión plenaria. En 2012 fue crucial que los magistrados celebraran dos sesiones de ese tipo y la Oficina de Administración de Justicia se vio obligada a utilizar otros recursos para cubrir los costos de una segunda sesión plenaria. Esta circunstancia dio lugar a que el sistema se quedara sin fondos para celebrar una sesión plenaria en 2013 y los magistrados no tuvieron más remedio que tomar nota de la crisis de financiación.

22. Los magistrados creen firmemente que debe ponerse remedio a la falta de fondos suficientes para celebrar sesiones plenarias, ya que se trata de un obstáculo que les impide cumplir los deberes que les impone el artículo 2 1) del Reglamento, según el cual “el Tribunal Contencioso-Administrativo celebrará normalmente una sesión plenaria cada año”.

23. Los magistrados entienden que, habida cuenta de la situación financiera de la Organización, el proyecto de presupuesto por programas para 2014-2015 presentado por la Oficina de Administración de Justicia recomienda que se asignen fondos para asegurar la celebración de tres sesiones plenarias por bienio y, si bien apoyan esa propuesta como medida provisional, mantienen su opinión de que la celebración de un mínimo de dos sesiones plenarias al año mejorará la eficiencia y eficacia del Tribunal Contencioso-Administrativo.

Fondos para los viajes del personal de las secretarías

24. Las secretarías han experimentado mayores dificultades aún que los magistrados porque en los cuatro últimos años no se asignaron fondos para viajar a reuniones anuales del personal de las secretarías de los tres lugares de destino. Durante ese período ha resultado difícil, y en ocasiones imposible, trabajar adecuadamente para asegurar la coherencia y normalización de las prácticas entre las secretarías. Asimismo, se deberían asignar fondos para viajes a la Secretaría Principal para que pueda supervisar adecuadamente la labor de las tres secretarías.

Transcripción de las audiencias

25. Contar con un registro profesional y fiable de las actuaciones es esencial para la transparencia del sistema de administración de justicia. El Tribunal de Apelaciones ha subrayado la importancia de mantener un registro adecuado y ha considerado que su inexistencia entraña la nulidad del juicio (véase *Finniss* (2012-UNAT-210)). Los magistrados recuerdan que al crearse el nuevo sistema de administración de justicia no se asignaron fondos para grabar o transcribir las audiencias. Las transcripciones son importantes para los asuntos que son recurridos en apelación, especialmente en las causas en que las determinaciones fácticas son complicadas o abundantes.

26. Los magistrados apoyan la asignación de fondos suficientes para producir grabaciones y transcripciones profesionales de las audiencias en todos los lugares de destino en que actúa el Tribunal Contencioso-Administrativo.

Recursos en materia de tecnología de la información y las comunicaciones

27. De las observaciones recibidas de los interesados se desprende que el buscador basado en la web utilizado para acceder a las sentencias y órdenes del Tribunal Contencioso-Administrativo y para examinarlas es rudimentario y no permite buscar eficazmente las resoluciones publicadas.

28. Por tanto, se deberían asignar suficientes fondos para ayudar a la Oficina de Administración de Justicia a establecer un instrumento de búsqueda en línea eficaz que facilite la divulgación de la jurisprudencia del nuevo sistema profesional de justicia interna.

F. Representación adecuada de los demandantes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo

29. La experiencia acumulada en los cuatro años de existencia del sistema de administración de justicia revela que un número significativo de demandantes que acuden al Tribunal Contencioso-Administrativo sin estar representados lastran la capacidad del Tribunal de centrarse adecuadamente en la sustanciación de las causas pendientes. Estos demandantes a menudo no entienden el procedimiento y suelen aportar numerosos documentos y escritos irrelevantes, abrumando a las secretarías con preguntas y solicitudes innecesarias o inapropiadas y, en general, saturan el sistema y provocan retrasos en los procedimientos.

30. El derecho a la representación es un elemento esencial del nuevo sistema de administración de justicia. Está garantizado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y consagrado en el principio de igualdad de medios. La Asamblea General ha reconocido que asegurar que las partes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, en particular los demandantes, tengan una representación letrada adecuada es requisito necesario para que las Naciones Unidas sean un empleador ejemplar y una cuestión clave que debe verificarse periódicamente.

31. Los magistrados subrayan que la función de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal debería seguir siendo la de prestar asistencia a los funcionarios, no solo tramitando sus reclamaciones, sino también representando a los demandantes ante los Tribunales, con independencia de la fuente de financiación de la Oficina.

G. Cambios en el Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo

32. Los magistrados observaron el comentario de la Asamblea General en su resolución [67/241](#) en el sentido de que no se habían introducido cambios en el Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo, así como la referencia que hizo al párrafo 35 de su resolución [66/237](#) en relación con la fuerza ejecutoria de las decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo. En ese último párrafo, la Asamblea recordó el artículo 11 3) del Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y afirmó que las decisiones de este, incluidos las sentencias, las resoluciones y los fallos, en que se impusieran obligaciones de carácter financiero a la Organización no eran ejecutables hasta que expirara el plazo para apelar previsto en el Estatuto del Tribunal de Apelaciones o, si ya se había interpuesto el recurso de apelación de conformidad con ese Estatuto, hasta que el Tribunal de Apelaciones se

hubiera pronunciado sobre ese recurso conforme a los artículos 10 y 11 de su Estatuto.

33. Los magistrados albergan una serie de preocupaciones en relación con el párrafo 35 de la resolución 66/237 y el párrafo 34 de la resolución 67/241.

34. En primer lugar, los motivos por los que la Asamblea General hace referencia en la resolución 67/241 a la introducción de cambios en el Reglamento no están claros, habida cuenta de que el párrafo 35 de la resolución 66/237 no contiene ninguna referencia a posibles enmiendas del Reglamento ni ninguna solicitud en ese sentido.

35. En segundo lugar, los magistrados señalan con todo respeto a la atención de la Asamblea General que el artículo 32 1) del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo reproduce textualmente el contenido del artículo 11 3) de su Estatuto. En consecuencia, ya hay una disposición en el Reglamento que se ocupa de la fuerza ejecutoria de sus decisiones y los magistrados no ven necesario introducir ninguna enmienda.

36. En tercer lugar, los magistrados observan que los Tribunales operan dentro del marco normativo aprobado por la Asamblea General, incluida su decisión, expresada en diversas resoluciones, de establecer un sistema de administración de justicia independiente conforme con las normas pertinentes del derecho internacional y con los principios de legalidad y del debido proceso. Aunque la Asamblea pueda tener determinadas opiniones sobre la manera en que podría enmendarse el Estatuto, y si bien es cierto que tiene la facultad de introducir esas enmiendas, las sugerencias sobre la manera en que los Tribunales deberían interpretar y aplicar los instrumentos jurídicos existentes parecen contrarias al principio de la independencia judicial.

37. En cuarto lugar, la introducción de cambios en el Estatuto o el Reglamento sobre la base del párrafo 35 de la resolución 66/237 podría tener consecuencias negativas de las que la Asamblea General tal vez no sea consciente. Por ejemplo, el Tribunal Contencioso-Administrativo se vería privado en la práctica de la facultad de dictar sentencias u órdenes sobre medidas urgentes o provisionales con arreglo a los artículos 2 2) y 10 2) del Estatuto, facultad que le concedió específicamente la Asamblea al aprobar el Estatuto, dado que algunas de ellas pueden imponer obligaciones financieras. Además, la aplicación del párrafo 35 de la resolución 66/237 puede hacer que algunas órdenes de tramitación de la causa no sean ejecutables (por ejemplo, una orden dictada con arreglo al artículo 17 del Reglamento por la que se obliga a un testigo de un lugar de destino a comparecer en persona en una audiencia celebrada en otro lugar de destino). Esta disposición tendría por efecto socavar el procedimiento.

H. Proyecto de código de conducta profesional para letrados externos

38. El artículo 12 del Reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo prevé la posibilidad de que las partes se representen a sí mismas o que estén representadas por la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, por un letrado externo habilitado para litigar ante una jurisdicción nacional o por un funcionario o exfuncionario de las Naciones Unidas o de los organismos especializados.

39. Es importante recordar que la Asamblea General, en su resolución 67/241, destacó la necesidad de que los representantes letrados, fueran funcionarios o abogados externos, estuvieran sujetos a los mismos principios de conducta profesional aplicables en el sistema de las Naciones Unidas y solicitó al Secretario General que, en consulta con el Consejo de Justicia Interna y otros órganos competentes, preparara un código de conducta para representantes letrados que no fueran funcionarios y le presentara un informe al respecto en la parte principal de su sexagésimo octavo período de sesiones.

40. Atendiendo a esa solicitud, se redactó un proyecto de código de conducta para letrados externos que se transmitió a los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo. Los magistrados consideran que establecer un código para regular la conducta de los letrados externos no hace más que crear distintas normas de conducta para distintos grupos de representantes que actúan ante el Tribunal. En consecuencia, dado que la Asamblea General solicitó que se aplicaran los mismos principios de conducta a todos los representantes, la elaboración de un código aplicable exclusivamente a los letrados externos es contraria a esa solicitud.

41. No cabe sostener que las normas de conducta establecidas en el actual proyecto de código para letrados externos ya estén recogidas en las disposiciones vigentes del Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas aplicables a los funcionarios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, la Sección de Derecho Administrativo y la Oficina de Asuntos Jurídicos, así como a otros funcionarios que puedan actuar ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. El Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas contienen normas de conducta muy amplias que no se corresponden con las previstas para los letrados externos que actúan ante el Tribunal. Además, no cabe interpretar que los deberes y obligaciones tan específicos que se detallan en el actual proyecto de código sean aplicables al letrado de la parte demandada.

42. Si bien el Secretario General está facultado para imponer sanciones disciplinarias a los funcionarios, se trata de una facultad muy distinta de la que tiene el Tribunal Contencioso-Administrativo de supervisar la conducta de los letrados que actúan ante él. Por ejemplo, una mala conducta ante el Tribunal puede constituir una violación del código de conducta sin que constituya necesariamente una falta de conducta con arreglo al Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, y viceversa.

43. Por tanto, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo se oponen a que se apruebe un código de conducta profesional que se aplique exclusivamente a un subgrupo de letrados que actúan ante el Tribunal, a saber, los letrados externos. Instan además a la Asamblea General a que reexamine esta cuestión y vele por que se elabore un código único de conducta profesional aplicable a todos los letrados que actúen ante el Tribunal.