



# Asamblea General

Distr. general  
8 de agosto de 2014  
Español  
Original: inglés

## Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 143 del programa provisional\*

### Administración de justicia en las Naciones Unidas

## Administración de justicia en las Naciones Unidas

### Informe del Consejo de Justicia Interna

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	2
II. Vacantes en el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. . . . .	3
III. Mandato del Consejo de Justicia Interna . . . . .	3
IV. Solicitud de la Asamblea General en relación con las sentencias y órdenes provisionales . . . . .	4
V. Los Tribunales . . . . .	23
VI. Oficina de Administración de Justicia . . . . .	26
VII. Cuestiones que afectan al sistema de administración de justicia . . . . .	27
VIII. Evaluación independiente . . . . .	29
IX. Resumen de las recomendaciones a la Asamblea General . . . . .	45
<b>Anexos</b>	
I. Memorando de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas sobre cuestiones sistémicas . . . . .	46
II. Memorando de los magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas . . . . .	55

\* A/69/150.



## I. Introducción

1. Este informe es el segundo que presenta el segundo Consejo de Justicia Interna. El mandato de todos los miembros del segundo Consejo vence el 12 de noviembre de 2016.

2. El Consejo de Justicia Interna está integrado actualmente por cinco miembros, a saber: dos juristas externos de renombre (uno de ellos designado por el personal de las Naciones Unidas y el otro por la administración de las Naciones Unidas), un representante designado por el personal y otro designado por la administración, y un jurista de renombre elegido por los otros cuatro miembros para ocupar la presidencia (resolución [62/228](#), párr. 36). Las personas designadas para formar parte del Consejo son nombradas por el Secretario General. Los miembros actuales del segundo 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). Los representantes son Carmen Artigas (Uruguay) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), designada por el personal) y Anthony J. Miller (Australia) (exmiembro de la Oficina de Asuntos Jurídicos, designado por la administración). El Presidente es Ian Binnie (Canadá), ex Magistrado del Tribunal Supremo del Canadá.

3. El Consejo de Justicia Interna celebró conferencias telefónicas los días 20 de enero, 25 de febrero y 7 de abril de 2014 para examinar su programa de trabajo y planificar su período de sesiones anual de 2014. Gran parte de la labor preparatoria y la preparación del informe del Consejo se realizó por correo electrónico.

4. El Presidente se reunió con los magistrados y secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas en sesión plenaria celebrada en Ginebra el 28 de abril de 2014, y anteriormente se había reunido con los magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en Washington D.C. el 2 de abril de 2014. La finalidad de estas reuniones era intercambiar opiniones sobre el funcionamiento actual del sistema de justicia interna.

5. El Consejo de Justicia Interna se reunió en Nueva York del 30 de abril al 3 de mayo de 2014, donde mantuvo contactos con los interesados que se encontraban allí o con los que pudo comunicarse por videoconferencia o por teléfono, en particular los siguientes: los Presidentes del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y varios magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo; el Secretario General Adjunto de Gestión; la Directora Ejecutiva y diversos representantes de la Oficina de Administración de Justicia; la Secretaria Principal y los Secretarios del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones; el Ombudsman y un miembro de su personal; el Jefe y diversos representantes de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal; representantes del Consejo de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; un representante de la Dependencia de Evaluación Interna; representantes del Sindicato del Personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Oficina de Servicios para Proyectos y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; la Asociación de Abogados de Organizaciones Intergubernamentales (asociación de letrados externos que representan a funcionarios de las Naciones Unidas en el sistema de justicia interna); la Directora de la Oficina de Ética; la Subsecretaria

General de Gestión de Recursos Humanos y varios representantes de su Oficina, incluida la Sección de Derecho Administrativo; un representante de 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 representación del personal.

## **II. Vacantes en el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas**

6. En el párrafo 37 b) de la resolución [62/228](#), la Asamblea General solicitó al Consejo de Justicia Interna que le presentara “sus opiniones y recomendaciones sobre dos o tres candidatos para cada vacante en el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica”. En el párrafo 57 de su resolución [63/253](#), la Asamblea decidió que, “para futuros nombramientos, el Consejo de Justicia Interna no habrá de recomendar más de un candidato de un Estado Miembro determinado para el cargo de magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, ni más de un candidato de un Estado Miembro determinado para el cargo de magistrado del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas”.

7. El Magistrado Jean-François Cousin renunció a su cargo de magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo con efecto a partir del 1 de abril de 2014.

8. El Magistrado Jean Courtial renunció a su cargo de magistrado del Tribunal de Apelaciones con efecto a partir del 31 de diciembre de 2013.

9. Las recomendaciones y opiniones del Consejo de Justicia Interna a la Asamblea General sobre la provisión de esas dos vacantes se transmitirán en un informe separado.

## **III. Mandato del Consejo de Justicia Interna**

10. La Asamblea General, en su resolución [62/228](#), de 22 de diciembre de 2007, en la que creó el Consejo de Justicia Interna, puso de relieve que “el establecimiento de un consejo de justicia interna puede contribuir a asegurar la independencia, el profesionalismo y la rendición de cuentas del sistema de administración de justicia” (párr. 35). En su sexagésimo sexto período de sesiones, la Asamblea General pidió al Consejo que incluyera en su informe anual las opiniones de los dos Tribunales (véase la resolución [66/237](#), párr. 45). En consecuencia, en los anexos I y II del presente informe se adjuntan las opiniones del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones, respectivamente.

11. El Consejo de Justicia Interna considera que la invitación general que figura en el párrafo 52 de la resolución [65/251](#) para que presente sus opiniones, “si lo considera necesario, sobre la forma de mejorar su contribución al sistema” es un aspecto indispensable de su mandato general.

12. Además del mandato general que figura en las resoluciones 62/228 y 65/251, la Asamblea General ha pedido al Consejo de Justicia Interna que lleve a cabo una amplia gama de tareas concretas que han variado de un año a otro.

13. En la sección IV del presente informe se da respuesta a una solicitud concreta formulada al Consejo de Justicia Interna en la resolución 68/254. Las secciones V a VIII se refieren a cuestiones comprendidas en el mandato general del Consejo. En la sección IX figura un resumen de las recomendaciones formuladas por el Consejo a la Asamblea General en el cuerpo del informe.

## IV. Solicitud de la Asamblea General en relación con las sentencias y órdenes provisionales

### A. Introducción

#### 1. La solicitud

14. La Asamblea General, en el párrafo 29 de su resolución 68/254, de 27 de diciembre de 2013, “solicita al Consejo de Justicia Interna que presente un informe sobre las repercusiones de la solicitud que figura en el párrafo 33 de la resolución 67/241, tomando en consideración las opiniones de todas las partes interesadas pertinentes”<sup>1</sup>. En los párrafos 33 y 34 de la resolución 67/241, que hacen referencia a la resolución 66/237, se solicitó a los Tribunales que modificaran sus reglamentos cada vez que una decisión de la Asamblea General conllevara un cambio en ellos. En el párrafo 35 de la resolución 66/237 se afirmó que las sentencias, órdenes y resoluciones “en que se impongan” obligaciones de carácter financiero a la Organización no eran ejecutables hasta que expirara el plazo para apelar.

15. El objetivo subyacente de los párrafos 33 y 34 de la resolución 67/241 era establecer que las sentencias, órdenes y resoluciones interlocutorias “en que se impongan” obligaciones financieras no debían ejecutarse hasta que hubiera expirado el plazo para interponer recurso de apelación.

16. La solicitud plantea una serie de cuestiones que, en función de las respuestas que se les den, pueden tener distintas repercusiones:

a) ¿En qué medida son susceptibles de apelación las decisiones interlocutorias en el sistema actual?

b) ¿Cuáles podrían ser las consecuencias financieras y prácticas de ampliar la categoría de órdenes interlocutorias susceptibles de apelación?

c) ¿Cuáles son las repercusiones sobre el principio de independencia de los Tribunales, que están facultados para formular (con sujeción a la aprobación de la Asamblea General) sus propios reglamentos y normas de conducta para aplicar sus respectivos estatutos?

<sup>1</sup> El Consejo de Justicia Interna pidió a las partes interesadas que presentaran sus opiniones a más tardar el 16 de junio de 2014, y ha tenido en cuenta las opiniones recibidas hasta el 8 de julio de 2014. El Consejo informó a dichas partes de que, si así lo solicitaban, todas las comunicaciones tendrían carácter confidencial y, en tal caso, se presentarían únicamente como “una opinión manifestada” al Consejo, o con una expresión similar. A falta de tal solicitud, sí se identificaría a la persona o entidad que formulara la observación. Ninguna parte interesada solicitó que su opinión tuviera carácter confidencial.

d) ¿Cuál es el alcance de las sentencias, órdenes y resoluciones “en que se imponen obligaciones financieras a la Organización”?

## 2. Consultas con las partes interesadas

17. En cumplimiento del mandato antes señalado, el Consejo de Justicia Interna celebró consultas con las partes interesadas.

18. Se recibieron observaciones escritas (enumeradas por orden de recepción) de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, la Asociación de Abogados de Organizaciones Intergubernamentales y el Consejo de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Esas observaciones se mencionan en distintas partes del análisis, y las observaciones sobre las modificaciones propuestas de los textos de los estatutos se resumen en la sección D *infra*. Las delegaciones pueden consultar los textos completos de todas las observaciones en la Oficina de Administración de Justicia.

## 3. Antecedentes del actual debate

19. En el informe que presentó a la Asamblea General en su sexagésimo sexto período de sesiones, el Secretario General llegó a la conclusión de que era preciso “sopesar el derecho del Tribunal Contencioso-Administrativo a exigir el cumplimiento de las órdenes interlocutorias y el derecho de las partes a apelar de las órdenes interlocutorias de buena fe, especialmente en los casos en que, de no ser así, el Secretario General tendría que ejecutar una orden dictada por el Tribunal Contencioso-Administrativo que es contraria a la jurisprudencia establecida del Tribunal de Apelaciones” (A/66/275 y Corr.1, párr. 265). Una orden interlocutoria es, por definición, una orden dictada por un tribunal en el curso de las actuaciones antes de adoptar una decisión sobre el fondo de la cuestión. Una orden provisional es una orden interlocutoria de una duración determinada. En el análisis que figura a continuación, los términos “interlocutorio” y “provisional” se utilizan a menudo indistintamente.

20. En consecuencia, el Secretario General recomendó que “la Asamblea enmiende el artículo 7.5 del estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas para aclarar que la apelación de una orden interlocutoria dictada por el Tribunal Contencioso-Administrativo tendrá como efecto suspender la ejecución de la orden impugnada. Sería necesario además enmendar las disposiciones correspondientes de los reglamentos de los Tribunales” (párr. 266)<sup>2</sup>.

21. Sin embargo, como se examinará más adelante, las categorías de órdenes interlocutorias que pueden apelarse en virtud de las normas vigentes son extremadamente limitadas.

---

<sup>2</sup> El párrafo 35 de la resolución 66/237 recuerda “el artículo 11, párrafo 3, del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y afirma que las decisiones de este Tribunal, incluidos las sentencias, las resoluciones y los fallos, en que se impongan obligaciones de carácter financiero a la Organización no son ejecutables hasta que expire el plazo para apelar previsto en el estatuto del Tribunal de Apelaciones o, si ya se ha interpuesto el recurso de apelación de conformidad con este estatuto, hasta que el Tribunal de Apelaciones se haya pronunciado sobre ese recurso conforme a los artículos 10 y 11 de su estatuto”.

#### 4. Opiniones de los magistrados previamente publicadas

22. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones observan que, con arreglo al reglamento en vigor, las órdenes interlocutorias se pueden apelar en las circunstancias adecuadas, y que la introducción de modificaciones en los reglamentos es competencia de los Tribunales y no de la Asamblea General.

23. Los magistrados también expresan su preocupación por la protección de la independencia judicial.

24. En 2013, los magistrados del Tribunal de Apelaciones, en su memorando a la Asamblea General, resumieron los párrafos 35 de la resolución [66/237](#) y 34 de la resolución [66/241](#) y llegaron a la conclusión de que no era “necesario ni lógico enmendar el reglamento del Tribunal en razón de lo dispuesto en el párrafo 35 de la resolución [66/237](#)” ([A/68/306](#), anexo I, párrs. 14 a 16).

25. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, en su memorando de 2013 a la Asamblea General, resumieron también dichas resoluciones y señalaron que albergaban una serie de preocupaciones sobre la solicitud formulada en ellas (véase [A/68/306](#), anexo II, párrs. 32 a 37), a saber:

a) “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” (párr. 34);

b) Ya hay una disposición en el reglamento sobre la fuerza ejecutoria de sus decisiones, que reproduce textualmente el contenido del artículo 11.3 de su estatuto, y “los magistrados no ven necesario introducir ninguna enmienda” (párr. 35);

c) “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” (párr. 36);

d) La introducción en su reglamento de los cambios solicitados por la Asamblea privarían en la práctica al Tribunal Contencioso-Administrativo 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”, y “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” (párr. 37).

## **B. Efectos normativos de la solicitud en el funcionamiento del Tribunal Contencioso-Administrativo**

26. En esta sección del informe se examinarán los efectos de los cambios solicitados por la Asamblea General en el funcionamiento del Tribunal Contencioso-Administrativo. Se examinarán primero algunos casos en que el Tribunal de Apelaciones ha explicado la necesidad de que el juez de primera instancia controle el procedimiento y los posibles trastornos que pueden causar las apelaciones de órdenes provisionales presentadas antes de que se adopte una decisión sobre el fondo de la cuestión. Este es un aspecto que afecta a la tramitación de la causa (aunque no necesariamente limitado a lo dispuesto en el artículo 19 del reglamento, que lleva por título “tramitación del procedimiento” y faculta para dictar órdenes “para la sustanciación rápida e imparcial de las causas y para que se haga justicia a las partes”). El enfoque general del Tribunal de Apelaciones ha sido permitir las “apelaciones” de órdenes y resoluciones provisionales en los pocos casos de extralimitación manifiesta de jurisdicción o competencia. Dado que esas decisiones son nulas de pleno derecho, el Consejo de Justicia Interna considera que esta categoría limitada de apelaciones de decisiones interlocutorias es perfectamente adecuada.

27. A continuación se examinará la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones destinada a asegurar que los límites establecidos actualmente en los estatutos se respeten de manera estricta. Aunque el Tribunal de Apelaciones ha declarado que las partes deben respetar y ejecutar una orden provisional hasta que se anule en apelación, también ha dejado claro que el Tribunal Contencioso-Administrativo actúa “ilícitamente” cuando traspasa los límites de las facultades que le confiere su estatuto en relación con las órdenes provisionales (véase la reciente decisión adoptada por el Tribunal de Apelaciones en pleno en la causa *Igbinedion* (2014-UNAT-410), párrs. 45 y 46 *infra*).

### **1. Por lo general se considera que las órdenes y resoluciones interlocutorias o provisionales no son susceptibles de apelación**

28. No es de extrañar que, en aras de la eficaz resolución de las controversias en el primer nivel de enjuiciamiento, se reconozca al juez de primera instancia un gran margen de discrecionalidad. El juez debe decidir qué pruebas o documentos son necesarios y puede ordenar a las partes que presenten esos documentos, aun cuando estas se opongan firmemente y se escuden, por ejemplo, en motivos de confidencialidad, en los esfuerzos necesarios para localizar los documentos o en el costo de cumplir lo solicitado. La idea para permitir que el juez de primera instancia controle el proceso, aun cuando un tribunal de apelación podría haber tramitado la causa de manera diferente, se basa en que si cada orden y resolución provisional dictada durante la sustanciación de un juicio pudiera ser apelada, sería poco probable que las causas se resolvieran con rapidez. A primera vista, el estatuto del Tribunal de Apelaciones parece reflejar esta idea, ya que el derecho de apelación se traduce en la posibilidad de interponer recursos de apelación “contra las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas” (art. 2.1), mientras que el estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo hace referencia a

muchos procedimientos que no se califican de “sentencias” y que tienen lugar antes del pronunciamiento definitivo sobre el fondo de la causa<sup>3</sup>.

29. Otro motivo de preocupación es que, si finalmente se desestima una demanda en cuanto al fondo, las diversas órdenes interlocutorias o provisionales dictadas en una fase anterior del procedimiento quedarían sin objeto, y el tiempo y los esfuerzos invertidos en su apelación serían simplemente gastos inútiles.

30. No obstante, el Consejo de Justicia Interna considera evidente que, para que cualquier orden o resolución interlocutoria o provisional sea válida, debe haber sido dictada por el Tribunal Contencioso-Administrativo en el marco de su jurisdicción o competencia. Si no cumple este criterio básico, es nula de pleno derecho y, por lo tanto, debe haber una forma de que las partes puedan acceder a la fase de apelación para establecer que la orden o resolución provisional es nula porque el Tribunal Contencioso-Administrativo se extralimitó en su competencia o jurisdicción. Como en el estatuto del Tribunal de Apelaciones no existe ninguna disposición que prevea esa posibilidad, salvo en el contexto de los recursos de apelación interpuestos contra las “sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas” (art. 2.1), el Tribunal de Apelaciones ha tenido que desarrollar procedimientos para resolver esas cuestiones.

31. Al comienzo de su primer período de sesiones, el Tribunal de Apelaciones examinó los motivos en que se basaban las diversas disposiciones mencionadas y declaró que el “estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas no aclara si el Tribunal de Apelaciones solo puede revisar una sentencia sobre el fondo o si una decisión interlocutoria también puede considerarse una sentencia susceptible de apelación. Sin embargo, uno de los objetivos de nuestro nuevo sistema es que las sentencias se dicten oportunamente. Este Tribunal considera que, por lo general, solo serán admisibles las apelaciones contra sentencias definitivas. De lo contrario, las causas apenas podrían avanzar si cualquiera de las partes estuviera insatisfecha con una resolución de procedimiento” (causa *Tadonki* (2010-UNAT-005), párr. 8).

32. Este enfoque fue ampliado posteriormente en ese primer período de sesiones en la causa *Calvani* (2010-UNAT-032), donde, tras hacer referencia al artículo 9.2 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y los artículos 18.2 y 19 del reglamento de este, el Tribunal de Apelaciones sostuvo que “de estas disposiciones se desprende que el Tribunal tiene facultades discrecionales respecto de la tramitación de la causa y la presentación de las pruebas en interés de la justicia. En caso de que el Tribunal haya cometido un error al ordenar la presentación de un documento que fuera irrelevante, no existiera o se considerara confidencial con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Organización, o haya llegado a conclusiones erróneas de hecho o de derecho en la sentencia definitiva dictada a instancias de un demandante por no haberse presentado un documento pertinente, sería responsabilidad del demandado apelar esa sentencia” (párr. 9). El Tribunal de Apelaciones llegó a la siguiente conclusión:

“Consideramos carente de fundamento el argumento según el cual el Tribunal Contencioso-Administrativo se extralimitó en su competencia al dictar la orden impugnada y que, por ello, la orden es susceptible de apelación. El

---

<sup>3</sup> En los artículos 2.2, 2.3, 2.4, 8.3, 9.1, 9.2, 9.3, 10.1, 10.2 y 10.4 se utiliza tanto el término sentencia como decisión.

Tribunal Contencioso-Administrativo adoptó una decisión sobre una medida de instrucción, y tenía competencia exclusiva para evaluar la necesidad de tal medida. No vemos ningún fundamento en el sistema interno de justicia de la Organización ni ningún motivo que redunde en interés de dicho sistema de justicia para considerar admisible una apelación contra una simple medida de instrucción.” (párr. 10)

33. En la causa *Calvani*, el Tribunal de Apelaciones estableció una distinción entre, por una parte, las órdenes y resoluciones provisionales dictadas en el marco de la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo aunque en la práctica el Tribunal de Apelaciones pudiera haber llegado a una conclusión diferente y, por otra parte, las órdenes y resoluciones provisionales que son efectivamente nulas de pleno derecho porque el Tribunal Contencioso-Administrativo se extralimitó en su competencia al dictarlas. Este enfoque quedó confirmado en la causa *Wamalala* (2013-UNAT-300), donde el Tribunal de Apelaciones aseguró estar “firmemente convencido de que las causas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo apenas podrían avanzar si cualquiera de las partes pudiera interponer recurso ante el Tribunal de Apelaciones cuando no estuviera satisfecha con decisiones interlocutorias dictadas en el curso del procedimiento” (párr. 16). A continuación observó que “el Tribunal Contencioso-Administrativo goza de amplias facultades discrecionales en todas las cuestiones relativas a la tramitación de la causa y que [el Tribunal de Apelaciones] no debe interferir a la ligera en el ejercicio de las facultades jurisdiccionales conferidas al juez de primera instancia para la sustanciación rápida e imparcial de las causas y en aras de la administración de justicia. Por esta razón, y de conformidad con los artículos 2.2 y 10.2 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, las apelaciones contra las decisiones adoptadas en el curso de las actuaciones y relativas a cuestiones de procedimiento, como las cuestiones probatorias, la aportación de pruebas o las medidas provisionales, no son admisibles [es decir, no son susceptibles de apelación], incluso en los casos en que el juez de primera instancia ha cometido un error de hecho o de derecho en la aplicación de las condiciones para la suspensión de la ejecución de la medida o un error de procedimiento” (párr. 17). El Tribunal de Apelaciones observó que había excepciones cuando el Tribunal Contencioso-Administrativo se había extralimitado claramente en su competencia o jurisdicción (párr. 18), aspecto que se abordará en los párrafos 41 a 49 *infra*<sup>4</sup>.

#### *Observaciones de los magistrados*

34. En sus observaciones escritas, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo reiteraron las opiniones que ya habían manifestado del año pasado (véase [A/68/306](#), anexo II, párr. 37), a saber, que

“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

<sup>4</sup> Véanse también las causas *Tadonki* (2010-UNAT-005), párr. 8; *Tiwathia* (2012-UNAT-327), párr. 10; *Kananura* (2012-UNAT-258), párr. 17; *Baron* (2012-UNAT-257), párr. 22; *Bali* (2012-UNAT-244), párr. 8; *Benchebakk* (2012-UNAT-256), párr. 37; y *Nwuke* (2013-UNAT-330), párrs. 19 y 20.

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)”.

35. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo también hicieron hincapié en sus observaciones escritas en que si se reconociera un derecho de apelación contra todas las órdenes interlocutorias, ello afectaría en gran medida a la resolución puntual de todas las causas, y citaron la causa *Cooke* (2013-UNAT-380), donde el Tribunal de Apelaciones había afirmado que

“este Tribunal considera que el Tribunal Contencioso-Administrativo no tuvo debidamente en cuenta la economía y eficiencia judiciales. Con pleno conocimiento de que el Secretario-General había interpuesto un recurso de apelación, el Tribunal Contencioso-Administrativo decidió celebrar una audiencia sobre el fondo de la demanda del Sr. Cooke, haciendo caso omiso de la posibilidad de que su sentencia sobre la admisibilidad pudiera anularse (como así fue). Sin lugar a dudas, la mejor práctica habría sido que el Secretario General hubiera solicitado un aplazamiento de la audiencia al Tribunal Contencioso-Administrativo o que este hubiera aplazado la audiencia *sua sponte* a la espera de la sentencia del Tribunal de Apelaciones” (párr. 9).

Los magistrados añadieron que

“se desprende claramente de esa decisión que, cuando se ha interpuesto recurso de apelación contra una orden interlocutoria, la causa no puede seguir su curso. El Tribunal Contencioso-Administrativo se ve, por tanto, atrapado entre dos fuegos: por un lado, cuando la resolución de las causas se retrasa, la Asamblea General expresa su preocupación y, por otro lado, el Tribunal Contencioso-Administrativo se ve obligado por el Tribunal de Apelaciones a suspender la tramitación de las causas a la espera de que se resuelvan las apelaciones contra las órdenes interlocutorias”.

#### *Observaciones de las partes interesadas*

36. En sus observaciones escritas, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal hace referencia a las órdenes que rechazan tramitar un determinado procedimiento, como la desestimación de una solicitud de que se dicte sentencia en procedimiento sumario, o las órdenes que solo se refieren a una parte de un procedimiento. Aunque hay argumentos a favor de permitir una apelación inmediata de dichas resoluciones, la Oficina es partidaria de que todas las alegaciones al respecto se formulen en el marco de un recurso de apelación contra la sentencia definitiva sobre el fondo.

37. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal conviene en que deben existir límites a las apelaciones sobre cuestiones de procedimiento, en particular si esas apelaciones tienen un efecto suspensivo automático, y sugiere que los errores de procedimiento podrían subsanarse mediante un recurso de apelación contra la sentencia u orden dictada sobre el fondo interpuesto en virtud del artículo 2.1 d) del estatuto del Tribunal de Apelaciones (que establece, como motivo de apelación, el

haber “cometido un error de procedimiento que ha afectado a la decisión adoptada en la causa”).

38. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal también recomienda que las demandas de protección temporal presentadas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo reciban un trato diferente, dado que “los estatutos no establecen ningún tipo de error que pueda justificar la revocación de esa protección”. Recomienda que, si se introducen enmiendas en los estatutos para permitir recurrir esas órdenes, debería establecerse “un procedimiento expreso de apelación de decisiones interlocutorias, y motivos explícitos”, dado que la “distinción entre haberse extralimitado en su jurisdicción (estatuto del Tribunal de Apelaciones, art. 2.1 a)), no haber ejercido su competencia (estatuto del Tribunal de Apelaciones, art. 2.1 b)) o haber cometido un ‘simple’ error de derecho (estatuto del Tribunal de Apelaciones, art. 2.1 c)) es probablemente demasiado difícil de trazar en la práctica”.

39. El Consejo de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra considera que no es necesario introducir nuevos cambios porque el estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo ya define de manera satisfactoria los límites de las facultades de dicho Tribunal en relación con las órdenes interlocutorias, como queda demostrado en la causa *Tadonki* (2010-UNAT-005). También consideró que el hecho de permitir la interposición de esos recursos de apelación retrasaría el examen de las causas, y citó al respecto la causa *Wasserstrom* (2010-UNAT-060).

#### *Opiniones del Consejo de Justicia Interna*

40. El Consejo de Justicia Interna coincide con los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo en que si se permitieran los recursos de apelación contra las órdenes y resoluciones provisionales dictadas por el Tribunal Contencioso-Administrativo en el marco de su jurisdicción o competencia, cuando menos si no se definen cuidadosamente ciertos límites, la labor de dicho Tribunal se vería gravemente obstaculizada.

41. Por otra parte, el principio general de inapelabilidad de las órdenes y resoluciones provisionales no es aplicable cuando el Tribunal Contencioso-Administrativo se ha extralimitado en su jurisdicción o ha violado alguna de sus disposiciones al dictarlas, porque, de ser así, la orden o resolución provisional sería probablemente nula desde el punto de vista jurídico.

42. El Tribunal de Apelaciones ha reconocido que no se puede permitir que las órdenes y resoluciones provisionales surtan efectos si el Tribunal Contencioso-Administrativo se ha extralimitado manifiestamente en su jurisdicción o competencia al dictarlas, aunque cabe que el análisis no se centre específicamente en la nulidad de esas órdenes o resoluciones. El enfoque del Tribunal de Apelaciones, en el contexto de un recurso de apelación interpuesto en su primer período de sesiones contra una decisión de suspensión de la ejecución de una medida en virtud del artículo 2.2 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, consistió en señalar que

“la exclusión del derecho de apelar una decisión de suspensión de la ejecución de una decisión administrativa es una excepción al principio jurídico general del derecho de apelación y, por tanto, debe interpretarse de manera estricta. De ello se deduce que esta excepción solo puede aplicarse a decisiones

jurisdiccionales en las que se ordena la suspensión de la ejecución de una decisión administrativa cuando se está llevando a cabo una evaluación interna” (causa *Kasmani* (2010-UNAT-011), párr. 8).

El Tribunal de Apelaciones observó a continuación que

“no puede considerarse que la orden de suspender la ejecución de la decisión administrativa impugnada después de la fecha de conclusión de la evaluación interna esté comprendida en el ámbito de aplicación de la excepción al derecho de apelar” (párr. 8)<sup>5</sup>.

43. En la causa *Tadonki* (2010-UNAT-005), el Tribunal de Apelaciones señaló que “las prohibiciones de interponer recurso de apelación previstas en los artículos 2.2 y 10.2 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo no pueden aplicarse en los casos en que dicho Tribunal dicta órdenes que pretenden basarse en dichos artículos pero, en realidad, se extralimita en su autoridad. Por ejemplo, si el Tribunal Contencioso-Administrativo impusiera el pago de daños y perjuicios punitivos como ‘medida provisional’, esta sentencia podría apelarse [inmediatamente] ante el Tribunal de Apelaciones porque excedería de la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo” (párr. 10).

El Tribunal de Apelaciones puso de relieve además que el “artículo 2.2 autoriza al Tribunal Contencioso-Administrativo a ordenar la suspensión de una decisión impugnada únicamente ‘mientras esté pendiente una evaluación interna’, y solo será admisible una cuestión preliminar cuando esté claro que dicho Tribunal se ha extralimitado en su jurisdicción” (párr. 11). El pleno del Tribunal de Apelaciones confirmó este análisis en la causa *Bertucci* (2010-UNAT-062, párr. 21)<sup>6</sup>. En otras palabras, el Tribunal de Apelaciones sostuvo que las órdenes o resoluciones provisionales eran, en esencia, jurídicamente nulas porque el Tribunal Contencioso-Administrativo no tenía competencia para dictarlas.

44. La afirmación del Tribunal de Apelaciones en la causa *Tadonki* en el sentido de que el Tribunal Contencioso-Administrativo tiene que haberse extralimitado “claramente” en su jurisdicción para que quepa interponer una apelación contra una orden interlocutoria se ha repetido en muchas causas<sup>7</sup>. Sin embargo, el Tribunal de Apelaciones ha sostenido que esa extralimitación de jurisdicción será “manifiesta” si no se respetan las disposiciones del estatuto<sup>8</sup>. Además, en la causa *El-Komy* (2013-UNAT-324) puso de relieve que los artículos 2.2 y 10.2 del estatuto y los artículos 13 y 14 del reglamento debían interpretarse conjuntamente para garantizar que se respetaran estrictamente los límites definidos en el estatuto, y que las órdenes

<sup>5</sup> Criterio seguido también en las causas *Onana* (2010-UNAT-008), párrs. 18 a 20; *Benchebakk* (2012-UNAT-256), párr. 32; y *El-Komy* (2013-UNAT-324), párr. 19.

<sup>6</sup> Véanse también las causas *Onana* (2010-UNAT-008), párr. 18; *Kasmani* (2010-UNAT-011), párrs. 6 a 8; *Tiwathia* (2012-UNAT-327), párrs. 9 y 10; *Khambatta* (2012-UNAT-252), párrs. 14 y 15; *Hersh* (2012-UNAT-243), párrs. 9 a 11; *Bali* (2012-UNAT-244), párr. 8; y *Benchebakk* (2012-UNAT-256), párr. 32.

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, las causas *Wasserstrom* (2012-UNAT-060), párr. 18; *Wamalala* (2013-UNAT-300), párr. 18; y *El-Komy* (2013-UNAT-324), párr. 22.

<sup>8</sup> Causas *Nwuke* (2012-UNAT-330), párr. 19; *Hersh* (2012-UNAT-243), párr. 10; y *Rawat* (2012-UNAT-223), párrs. 19 y 20.

provisionales también debían cumplir estrictamente los límites establecidos en el reglamento aprobado por la Asamblea General<sup>9</sup>.

45. En su período de sesiones de la primavera de 2014, el Tribunal de Apelaciones remitió la causa *Igbinedion* (2014-UNAT-410) al pleno, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10.2 de su estatuto, a fin de examinar un caso en que el Tribunal Contencioso-Administrativo, en virtud de los artículos 2.2 y 10.2 de su estatuto, había prorrogado la suspensión de la ejecución de una decisión más allá del período de evaluación interna. El Tribunal de Apelaciones sostuvo que su jurisprudencia sentaba precedente y era vinculante para el Tribunal Contencioso-Administrativo, y que “el Tribunal Contencioso-Administrativo actuó ilícitamente al dictar una orden que vulneraba directamente la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones” (párr. 25). El Tribunal de Apelaciones también reiteró su jurisprudencia en la causa *Villamoran* (véanse los párrs. 50 a 55 *infra*), a saber:

“Según el artículo 8.6 del reglamento del Tribunal de Apelaciones, ‘la interposición de un recurso de apelación suspenderá la ejecución de la sentencia apelada’. Esta disposición, sin embargo, no se aplica a las apelaciones de decisiones interlocutorias. Corresponde al Tribunal de Apelaciones decidir si el Tribunal Contencioso-Administrativo se extralimitó en su jurisdicción, y la Administración no puede abstenerse de ejecutar una orden mediante la interposición de un recurso de apelación basado en que el Tribunal Contencioso-Administrativo se extralimitó en su jurisdicción.

[...] Este Tribunal subraya que las partes no pueden negarse a ejecutar una orden dictada por el Tribunal Contencioso-Administrativo con el pretexto de que es ilícita o que dicho órgano se extralimitó en su jurisdicción al dictarla, porque no corresponde a las partes decidir acerca de esas cuestiones. Las órdenes judiciales deben respetarse debidamente. Su incumplimiento podría considerarse desacato” (párr. 30, donde se citan las causas *Igunda*, párrs. 31 y 32, y *Villamoran*, párr. 48).

46. La parte apelante tendrá que acreditar de manera suficiente, a juicio del Tribunal de Apelaciones, que hubo una extralimitación de jurisdicción, y no un simple error de derecho o una conclusión de hecho manifiestamente errónea del Tribunal Contencioso-Administrativo. El Tribunal de Apelaciones ha hecho hincapié en que la extralimitación de jurisdicción debe ser “clara” o “manifiesta”. En otras palabras, incumbe a la parte apelante la carga de demostrar esa falta de jurisdicción. Sin embargo, el Tribunal de Apelaciones ya ha reafirmado expresamente que el Tribunal Contencioso-Administrativo está vinculado por la jurisprudencia asentada del Tribunal de Apelaciones porque se aplica el “principio *stare decisis*, que crea

<sup>9</sup> En la causa *Igunda* (2012-UNAT-255), el Tribunal de Apelaciones examinó un caso en el que el Tribunal Contencioso-Administrativo había dictado una orden de suspensión dos días después de recibir una demanda en tal sentido, sin recabar la opinión de la parte demandada e instando a la parte demandante a que presentara, con la asistencia de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, una demanda más “articulada” en el plazo de cinco días previsto en el reglamento. El Tribunal de Apelaciones confirmó la orden “porque debe concederse cierto margen de discrecionalidad al juez de primera instancia para examinar y resolver cuestiones urgentes como las medidas provisionales” (párr. 25). Pero hizo hincapié en que “deben respetarse los plazos claramente establecidos en el reglamento: el plazo de cinco días laborables para el examen de la demanda y la prohibición de suspender la ejecución una vez concluida la evaluación interna” (párr. 26).

resultados previsibles y predecibles dentro del sistema de justicia interna” (causa *Igbinedion* (2014-UNAT-410), párr. 24).

47. La jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones pretende que se respete lo que, según un análisis textual, parece haber sido la intención de la Asamblea General, a saber, que las órdenes provisionales deben obedecerse a menos que sean consideradas jurídicamente nulas por el Tribunal de Apelaciones por no ceñirse a los límites estrictos de los artículos 2.2 y 10.2 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo.

48. El problema de decidir si ha habido extralimitación de jurisdicción al dictar una orden o resolución provisional se plantea principalmente en los casos de suspensión de la ejecución de medidas, pero también puede plantearse en otras circunstancias. Por ejemplo, en la causa *Wasserstrom* (2010-UNAT-060) el Secretario General apeló una decisión del Tribunal Contencioso-Administrativo en la que este había considerado admisible una demanda contra una decisión de la Oficina de Ética en la que se afirmaba que no había habido represalias. El Tribunal de Apelaciones observó que no todas las apelaciones en las que se invocaba una extralimitación de jurisdicción cumplían esos estrictos criterios. En este caso, la “cuestión de si la decisión del Director de la Oficina de Ética según la cual no se produjeron represalias constituye una decisión administrativa [...] requiere un pronunciamiento sobre el fondo y, por consiguiente, no puede ser objeto de una apelación interlocutoria” (párr. 20). En otras palabras, a los efectos del análisis en el presente informe, hasta que no se examinara el fondo de la cuestión no era posible determinar si en ese caso había habido extralimitación de jurisdicción al dictar la orden o resolución provisional y si, por tanto, esta era jurídicamente nula. El Tribunal de Apelaciones llegó a una conclusión similar con respecto a los recursos de apelación relativos a la presentación de documentos<sup>10</sup>.

49. La causa *Wamalala* (2013-UNAT-300) es otro ejemplo de apelación contra una orden provisional que no implica la suspensión de la ejecución de una decisión. El Secretario General apeló una decisión en la que se afirmaba que no era necesaria una evaluación interna para poder examinar un recurso presentado con arreglo al apéndice D del Reglamento del Personal (indemnización a los trabajadores). El Tribunal de Apelaciones señaló que era aplicable el artículo 8.1 c) del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, según el cual quedaba claro que, para que dicho Tribunal fuera competente, era necesario que se presentara antes una solicitud de evaluación interna (párr. 30) y, dado que no se había presentado tal solicitud, el Tribunal Contencioso-Administrativo no tenía competencia y, por tanto, la apelación era admisible (párr. 32).

## **2. Apelaciones de decisiones interlocutorias permitidas en circunstancias excepcionales**

50. En la causa *Villamorán* (2011-UNAT-160), el Tribunal de Apelaciones conoció de un caso en que el Tribunal Contencioso-Administrativo había recibido una demanda de suspensión de la ejecución de dos decisiones administrativas relativas a la aplicación de nuevos arreglos contractuales que obligaban, entre otras cosas, a que el personal fuera seleccionado por concurso como resultado de la resolución

---

<sup>10</sup> Véase también la causa *Wamalala* (2013-UNAT-300), párr. 19.

63/250, que había entrado en vigor el 1 de julio de 2009, pero con un período de transición de dos años que concluía en 2011 (párr. 16).

51. La primera decisión administrativa consistía en la no renovación de un nombramiento de plazo fijo y la segunda, anunciada el 18 de enero de 2011 a los departamentos, pero no al personal, en la imposición de una interrupción de 31 días en la continuidad del servicio para que el personal no seleccionado por concurso, incluida la demandante, pudiera obtener un nombramiento temporal. A pesar de esa última decisión, el personal del departamento fue informado en una reunión general celebrada el 25 de mayo de que no habría interrupción de la continuidad del servicio y, de hecho, la demandante había recibido la aprobación de sus vacaciones en el país de origen sobre la base de una prestación continua de servicios (párr. 7). El 16 de junio se informó oralmente a la demandante de que, en razón de un memorando de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, no podía tomar vacaciones en el país de origen y que habría una interrupción de 31 días en la continuidad del servicio (párr. 13) en su contrato, que expiraría el 7 de julio (párr. 19). El 21 de junio, la demandante pidió una notificación por escrito, que recibió el 23 de junio, y presentó una solicitud de evaluación interna ese mismo día (párr. 16). El 5 de julio solicitó la suspensión de la ejecución de la decisión (párr. 18) y el 7 de julio el Tribunal Contencioso-Administrativo suspendió las decisiones administrativas hasta el 12 de julio, es decir, dentro del plazo de cinco días permitido por el artículo 13 de su reglamento (párr. 20). El 12 de julio, el Tribunal Contencioso-Administrativo desestimó la solicitud de que se concediera a la demandante un nombramiento temporal al expirar su nombramiento de plazo fijo (párr. 21), pero suspendió la ejecución de la decisión que la obligaba a una interrupción de 31 días en la continuidad del servicio hasta la fecha de la evaluación interna (párr. 21).

52. El Secretario General interpuso recurso de apelación, argumentando que el Tribunal Contencioso-Administrativo se había extralimitado en su jurisdicción porque no había examinado los criterios para la suspensión (párr. 25) y que “la presentación en el último minuto de una solicitud de suspensión de la ejecución no constituye un fundamento jurídicamente sostenible para conceder esa suspensión” (párr. 27). El Secretario General también señaló que las órdenes provisionales del Tribunal Contencioso-Administrativo “pueden dar lugar a pérdidas considerables para la Organización”, ya que muchos funcionarios se encontraban en una situación similar (párr. 25).

53. El Tribunal de Apelaciones reafirmó primero su jurisprudencia constante en el sentido de que las apelaciones de órdenes provisionales solo son admisibles si ha habido una extralimitación de jurisdicción (párr. 36). El Tribunal de Apelaciones consideró que el reglamento permitía que el juez de primera instancia dictara una suspensión inmediata (pero únicamente dentro de los límites establecidos en el estatuto) a fin de poder examinar el fondo de la demanda de suspensión porque, “de lo contrario, el artículo 2.2 del estatuto y el artículo 13 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo perderían todo sentido en los casos en que la ejecución de la decisión administrativa fuera inminente” (párr. 43).

54. En cuanto al fondo, el Tribunal de Apelaciones observó que la decisión sobre la interrupción de la continuidad del servicio se había notificado por escrito a la demandante el 23 de junio, y que esta había solicitado la evaluación interna ese mismo día y la suspensión de la ejecución de la decisión el 1 de julio, pero había utilizado el formulario equivocado. La secretaria del Tribunal Contencioso-

Administrativo había instado a la demandante a que utilizara el formulario correcto, y esta había vuelto a presentar su demanda el 5 de julio, de modo que “no se trataba de una urgencia creada por la propia demandante” (párr. 45). El Tribunal de Apelaciones consideró que la urgencia de la segunda decisión de conceder un nombramiento temporal a la demandante cuando expirara su nombramiento de plazo fijo había sido “creada por la propia demandante”, pero estimó que las “dos decisiones estaban estrechamente relacionadas entre sí y el Tribunal Contencioso-Administrativo no cometió ningún error al suspenderlas durante un plazo preliminar de cinco días” (párr. 45). El Tribunal de Apelaciones llegó a la conclusión de que “la apelación de la decisión interlocutoria no es admisible” (párr. 46).

55. El Consejo de Justicia Interna observa que no es de extrañar que el juez de primera instancia trate de comprender a fondo una situación de hecho tan confusa e injusta, donde a la funcionaria interesada se le dice primero una cosa y lo contrario en el último momento<sup>11</sup>. Además, el requisito relativo a la interrupción de la continuidad del servicio no se anunció en una instrucción administrativa dirigida a todo el personal, sino en una carta enviada a los departamentos, que el departamento de la funcionaria interesada no mencionó durante la reunión general. En opinión del Consejo, los gastos resultantes de este caso no se debían a deficiencias en los estatutos, sino a la inusual, incluso extraña, situación de hecho sobre la que tuvieron que pronunciarse ambos Tribunales.

### C. Efecto jurídico: estatutos y reglamentos de los Tribunales

56. El proceso de enmienda de los reglamentos establecido en los estatutos de los Tribunales es distinto del que figura en la resolución [67/241](#).

57. Tanto el artículo 13 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo como el artículo 12 del estatuto del Tribunal de Apelaciones establecen que cada “estatuto podrá ser modificado por decisión de la Asamblea General”.

58. Los artículos 7.1 y 6.1 de los estatutos del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones establecen, respectivamente, que, con sujeción a lo dispuesto en ellos, cada Tribunal “establecerá su reglamento, que estará sujeto a la aprobación de la Asamblea General”. Como resultado de ello, los reglamentos de ambos Tribunales facultan a los magistrados para adoptar enmiendas que se aplicarán provisionalmente hasta que sean aprobadas por la Asamblea General (art. 37 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo y art. 32 del reglamento del Tribunal de Apelaciones). La jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones ha dejado claro que el reglamento de cada Tribunal debe ser compatible con el respectivo estatuto y que los estatutos son estrictamente vinculantes para los

---

<sup>11</sup> En la causa *Rawat* (2011-UNAT-236), párr. 25, el Tribunal de Apelaciones observó que “en los casos en que la ejecución de una decisión administrativa es inminente, sin culpa o demora por parte del demandante, y se produce antes de la expiración del plazo de cinco días previsto en el artículo 13 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo, y si dicho Tribunal no está en condiciones de adoptar una decisión en virtud del artículo 2.2 de su estatuto (por ejemplo, porque necesita más información o tiempo para reflexionar sobre la cuestión), debe tener la facultad discrecional de acordar una suspensión durante esos cinco días. De lo contrario, el artículo 2.2 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo y el artículo 13 de su reglamento perderían todo sentido en los casos en que la ejecución de la decisión administrativa fuera inminente”.

Tribunales hasta que sean enmendados por la Asamblea General (véase, por ejemplo, causa *El-Komy* (2013-UNAT-324), párr. 17)<sup>12</sup>.

59. La Asamblea General, en su resolución 67/241, solicitó que los reglamentos de ambos Tribunales se modificaran “cada vez que una decisión de la Asamblea General conlleve un cambio en ellos” (párr. 33). En la actualidad los estatutos facultan a los magistrados para decidir sobre su propio reglamento, con sujeción a la aprobación de la Asamblea General. Por consiguiente, la solicitud formulada en la resolución 67/241 exigiría que la Asamblea enmendara los estatutos para reflejar la reducción de autonomía judicial prevista en la resolución 67/241. Si se introdujera esa enmienda en los estatutos, los magistrados tendrían que adaptar sus respectivos reglamentos a los estatutos enmendados.

### 1. Observaciones de los magistrados

60. En sus observaciones previamente publicadas, los magistrados señalan que, en su opinión, la resolución 67/241 no enmendó el estatuto de ninguno de los Tribunales y creen que los reglamentos vigentes reflejan con exactitud los estatutos en vigor (véanse los párrs. 24 a 26 *supra*).

### 2. Observaciones de las partes interesadas

61. El Consejo de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra considera que es esencial para la independencia de los Tribunales que estos sigan estableciendo sus reglamentos y que los estatutos no deberían modificarse para cambiar este principio fundamental.

### 3. Disposiciones del estatuto y el reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo relativas a las sentencias, órdenes y resoluciones

62. Para facilitar la comprensión, es útil exponer el actual marco normativo que regula los recursos de apelación y, en particular, la terminología que se aplica, en ocasiones confusa.

#### *Sentencias que resuelven definitivamente una apelación*

63. Según el artículo 11.3 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo, “las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo serán vinculantes para las partes, si bien podrán apelarse de conformidad con el estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. De no interponerse recurso de apelación, las sentencias serán ejecutables tras la expiración del plazo para apelar previsto en el estatuto del Tribunal de Apelaciones”.

64. La mención que se hace en el artículo 11.3 a “las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo” se refiere, por lo general, a las sentencias sobre el fondo susceptibles de apelación en virtud del artículo 2 del estatuto del Tribunal de Apelaciones. Sin embargo, el párrafo 35 de la resolución 66/237 hace referencia a las sentencias, órdenes o resoluciones, lo cual abarca tanto las sentencias definitivas como las órdenes y resoluciones provisionales dictadas antes de la sentencia

<sup>12</sup> Véase también la causa *Gehr* (2013-UNAT-293), párr. 32.

definitiva sobre el fondo. El propio Tribunal Contencioso-Administrativo no siempre ha sido coherente en la terminología empleada<sup>13</sup>.

*Observaciones de las partes interesadas*

65. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal sugiere que, en términos generales, además de las decisiones que resuelven definitivamente un procedimiento en cuanto al fondo, una “decisión judicial” que resuelva definitivamente una cuestión o que tenga efectos definitivos también debería denominarse “sentencia” y ser susceptible de apelación sin esperar a una decisión sobre el fondo (véase, con carácter general, la orden núm. 42 (UNDT/GVA/2010) (causa *Allen*)).

66. En otros casos, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal sugiere que la determinación de la terminología adecuada puede ser difícil, y que tal vez sea preferible centrarse en la sustancia y no en el nombre de la decisión a fin de determinar, por ejemplo, los derechos de apelación (véase la causa *Tadonki* (2010-UNAT-010)). El Tribunal de Apelaciones se basa en el resultado de la decisión para determinar los derechos de apelación (por ejemplo, una decisión por la que se desestima una solicitud para que se dicte sentencia en procedimiento sumario no es definitiva, mientras que una decisión que acepta tal solicitud sí lo es (causa *Wasserstrom* (2010-UNAT-060))).

67. El Comité de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra coincide en que la terminología es confusa, pero considera que una orden provisional o una orden interlocutoria es claramente diferenciable de una sentencia sobre el fondo.

*Opiniones del Consejo de Justicia Interna*

68. Las referencias en el presente informe a las “sentencias” del artículo 11.3 deberán entenderse en el sentido de “sentencias definitivas sobre el fondo”, y las órdenes judiciales dictadas antes de esa sentencia definitiva se denominarán “órdenes y resoluciones interlocutorias” o “provisionales”, salvo en los casos de expresiones equivalentes a esos conceptos que sean citas de textos legislativos u observaciones formuladas por las partes interesadas.

*Órdenes y resoluciones interlocutorias y provisionales dictadas antes de una sentencia que resuelve definitivamente una apelación*

69. El estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo contiene una amplia gama de “órdenes y resoluciones provisionales” dictadas durante la tramitación de una causa, y establece específicamente que algunas de ellas no son susceptibles de apelación<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Véanse, por ejemplo, las causas *Wamalala* (2013-UNAT-300), recurso de apelación contra la sentencia UNDT/2102/052; y *Bali* (2012-UNAT-244), recurso de apelación contra la sentencia UNDT/2011/155. Lo más frecuente es que las apelaciones se dirijan contra órdenes, como por ejemplo en las causas *El-Komy* (2013-UNAT-324), apelación contra la orden núm. 118 (NY/2013); o *Nwuke* (2013-UNAT-330), apelación contra la orden núm. 103 (NBI/2012).

<sup>14</sup> Art. 2.2: “El Tribunal Contencioso-Administrativo será competente para conocer y pronunciarse sobre las demandas entabladas por una persona física en las que se le solicite que, mientras esté pendiente una evaluación interna, suspenda la ejecución de una decisión administrativa impugnada, cuando la decisión parezca *prima facie* ilegal, en casos de especial urgencia y cuando la ejecución pueda causar un daño irreparable. La decisión del Tribunal Contencioso-

70. Ha quedado claramente establecido que el reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo no puede otorgar a dicho Tribunal facultades que vayan más allá de las que le confiere su estatuto (causa *El-Komy* (2013-UNAT-324), párr. 17)<sup>15</sup>.

71. Los artículos 2.2 y 10.2 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo facultan específicamente al juez de primera instancia para dictar órdenes y resoluciones provisionales no susceptibles de apelación relativas a la suspensión de la ejecución. Estas disposiciones se desarrollan en los artículos 13 y 14 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo. La aplicación de la resolución 66/237 con el fin de que todas las órdenes y resoluciones provisionales sean susceptibles de apelación si imponen obligaciones de carácter financiero a la Organización exigiría introducir enmiendas en los artículos 2 y 10, lo que a su vez exigiría que los magistrados adaptaran el reglamento al estatuto enmendado.

72. Los artículos 9.1 y 9.2 del estatuto, que tratan de los medios de prueba y los testigos, no aclaran si las órdenes y resoluciones provisionales dictadas en virtud de esas disposiciones son susceptibles de apelación, como tampoco lo hacen los artículos conexos 16.5, 17.1 y 19 del reglamento. Pero todas estas disposiciones, relativas a la tramitación de las causas, parecen colocar esas órdenes y resoluciones provisionales en una categoría algo distinta de las sentencias definitivas que resuelven el recurso de apelación sobre el fondo. Ampliar el derecho de apelación a esas órdenes provisionales o interlocutorias crearía numerosas oportunidades de alargar el procedimiento.

---

Administrativo respecto de dicha demanda será inapelable”; art. 7.2: “El reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo contendrá disposiciones relativas a [...] j) La suspensión de la aplicación de las decisiones administrativas impugnadas”; art. 8.3: “El Tribunal Contencioso-Administrativo no podrá acordar la suspensión o dispensa de los plazos para la evaluación interna”; art. 9.1: “El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá ordenar la presentación de documentos o de otros medios de prueba que estime necesarios”; art. 9.2: “El Tribunal Contencioso-Administrativo decidirá si en las vistas orales es necesaria la comparecencia personal del demandante o de cualquier otra persona y los medios apropiados para dar cumplimiento a esa exigencia”; art. 10.2: “En cualquier momento de las actuaciones, el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá adoptar una medida provisional, que será inapelable, para brindar protección temporal a cualquiera de las partes, cuando la decisión administrativa parezca *prima facie* ilegal, en casos de especial urgencia y cuando su ejecución pueda causar un daño irreparable. Esta protección temporal podrá incluir la orden de suspender la ejecución de la decisión administrativa impugnada, salvo en casos de nombramiento, ascenso o rescisión de un nombramiento”.

<sup>15</sup> El art. 13 del reglamento se refiere a las demandas de suspensión de la ejecución de una decisión mientras esté pendiente una evaluación interna; el art. 14 se refiere a las órdenes provisionales que brindan protección temporal en casos de urgencia, incluida la suspensión de la ejecución, “salvo en casos de nombramiento, ascenso o rescisión de un nombramiento”; los arts. 13.3 y 14.3 establecen que el Tribunal Contencioso-Administrativo examinará esas demandas en un plazo de cinco días laborales desde su notificación al demandado; el art. 16.5 establece que “si el Tribunal Contencioso-Administrativo requiere la presencia física de una parte o cualquier otra persona en la audiencia, la Organización se hará cargo de todos los gastos relacionados con el viaje y el alojamiento de la persona en cuestión”; el art. 17.1 establece, entre otras cosas, que “el Tribunal podrá dictar órdenes exigiendo la comparecencia de cualquier persona o la entrega de cualquier documento”; el art. 19 establece que “el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá dictar, en cualquier momento y a instancia de parte o de oficio, las órdenes e instrucciones que los magistrados estimen necesarias para la sustanciación rápida e imparcial de las causas y para que se haga justicia a las partes”.

*Observaciones de las partes interesadas*

73. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal considera que la resolución [66/237](#) debe interpretarse en el sentido de que solo se refiere a las “órdenes que, de manera directa y expresa, imponen obligaciones financieras”, ya que si todas las órdenes que imponen obligaciones financieras se suspendieran automáticamente hasta que expirara el plazo previsto para interponer recurso de apelación, o hasta que el Tribunal de Apelaciones se hubiera pronunciado sobre el recurso, en la práctica se privaría de todo efecto al artículo 2.2 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo.

74. El Consejo de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra señaló que la aplicación de la resolución permitiría que las partes retrasaran u obstruyeran la impartición de justicia, porque incluso una orden de presentación de documentos podría tener consecuencias financieras importantes. Consideró que el estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo ya establece suficientes limitaciones a la apelación de las órdenes provisionales o interlocutorias y que introducir cambios que socaven aún más la autoridad de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo reduciría la confianza del personal en el sistema.

## **D. Recomendaciones**

### **1. Observaciones de los magistrados**

75. En sus observaciones escritas, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo llegaron a la conclusión de que el derecho de apelar órdenes provisionales debería limitarse estrictamente a los casos en que el Tribunal Contencioso-Administrativo se extralimitara en su jurisdicción. También sugirieron que se enmendara el estatuto del Tribunal de Apelaciones para que la parte que deseara apelar una orden provisional tuviera que solicitar previamente una autorización para apelar a un magistrado de turno de dicho Tribunal, y recomendaron que se introdujera una disposición que permitiera a la parte que apelara una orden interlocutoria o provisional solicitar una suspensión de la ejecución al magistrado del Tribunal de Apelaciones que conociera de la solicitud de autorización para apelar.

### **2. Observaciones de las partes interesadas**

76. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal sostuvo que si se introdujera una enmienda que permitiera interponer recurso de apelación ante un magistrado de turno, parecería que el artículo 9.4 del estatuto del Tribunal de Apelaciones<sup>16</sup> tendría que modificarse para eliminar el requisito de que esa protección fuera coherente con la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo. La Oficina consideró que el grupo de examen independiente que la Asamblea General tenía previsto establecer podría examinar la cuestión y formular recomendaciones adecuadas a la Asamblea.

---

<sup>16</sup> El artículo 9.4 establece lo siguiente: “En cualquier momento de las actuaciones, el Tribunal de Apelaciones podrá adoptar una medida provisional para brindar protección temporal a cualquiera de las partes a fin de prevenir un daño irreparable y mantener la coherencia con la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo”.

77. El Consejo de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra consideró que la dificultad que planteaba la resolución 66/237 era que el enfoque basado en las “consecuencias financieras” daba a entender que solo era aceptable una justicia “sin costo alguno”.

78. El Consejo de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra también hizo hincapié de manera reiterada en que limitar la capacidad de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de adoptar órdenes provisionales vinculantes no susceptibles de apelación sería un paso atrás con graves consecuencias para el correcto funcionamiento del sistema de justicia. También expresó sus dudas de que, si la Asamblea General introdujera un sistema de esa índole, se asignaran suficientes fondos para que el Tribunal de Apelaciones pudiera resolver esas apelaciones con rapidez. También se opuso a la sugerencia de que se enmendara el Reglamento y el Estatuto del Personal para prever la posibilidad de recuperar los montos pagados en virtud de órdenes provisionales que hubieran sido anuladas posteriormente en apelación por el Tribunal de Apelaciones.

79. Los letrados externos miembros de la Asociación de Abogados de Organizaciones Intergubernamentales opinaron que, “cualquiera que sea el sistema que se acuerde en lo que respecta al derecho de apelar las órdenes interlocutorias, debe ser coherente. La percepción que impera en la actualidad es que el Tribunal de Apelaciones aplica un criterio a las apelaciones de la Administración y otro distinto a las apelaciones del personal. Si se permiten esas apelaciones, tiene que establecerse un sistema para resolverlas con rapidez y para suspender la ejecución de la decisión hasta que sean definitivas”.

### 3. Recomendaciones del Consejo de Justicia Interna

80. Los estatutos de los Tribunales reflejan la opción normativa elegida por la Asamblea General. Por una parte, está el principio según el cual las decisiones administrativas se aplican desde la fecha en que deben de surtir efecto; por otra parte, la justicia exige que pueda acordarse la suspensión u otro tipo de medidas de protección, al menos en los términos cuidadosamente definidos en el estatuto. El Tribunal de Apelaciones ha exigido que se apliquen estrictamente las disposiciones del estatuto, y ha dictaminado que es “ilícito” que el Tribunal Contencioso-Administrativo no aplique su jurisprudencia. Por supuesto, la causa *Villamoran* (véanse los párrs. 50 a 55 *supra*) pone de manifiesto que puede haber casos en que situaciones de hecho inusuales ocasionen gastos, pero esas situaciones se producirán con independencia de la frecuencia con que se enmienden las disposiciones legislativas.

81. La recomendación que formula el Secretario General en su informe de 2011 (A/66/275 y Corr.1) (véase el párr. 20 *supra*) permitiría a de las partes retrasar la tramitación de una causa durante largos períodos de tiempo. Sin embargo, dicha recomendación se basaba en la preocupación de que el Tribunal Contencioso-Administrativo estaba haciendo caso omiso de la “jurisprudencia asentada” del Tribunal de Apelaciones. El Tribunal de Apelaciones resolvió definitivamente este problema en la causa *Igbinedion* (véanse los párrs. 45 y 46 *supra*). Es evidente que las medidas sugeridas por la Asamblea General en su resolución 66/237 causarían menos trastornos porque solo se aplicarían a las órdenes y resoluciones provisionales que impusieran obligaciones financieras a la Organización y no a

todas las órdenes y resoluciones provisionales. Sin embargo, se sigue planteando el problema del alcance y el grado de las “consecuencias financieras”.

82. El Consejo de Justicia Interna ya ha reconocido los efectos perniciosos de un sistema que permita las apelaciones contra las órdenes y resoluciones provisionales, o incluso solo contra las órdenes y resoluciones que impongan “obligaciones financieras”.

83. Esos efectos perniciosos se verían agravados con el actual sistema de organización, con arreglo al cual el Tribunal Contencioso-Administrativo se reúne a tiempo completo en tres lugares de destino y el Tribunal de Apelaciones solo se reúne tres veces al año durante unas dos semanas.

84. Las posibilidades de demora en estas circunstancias son evidentes. La Asamblea podría proporcionar recursos adicionales para establecer un sistema en el que hubiera un magistrado del Tribunal de Apelaciones en régimen de dedicación exclusiva para resolver rápidamente las apelaciones interpuestas contra órdenes y resoluciones provisionales, pero incluso en ese caso habría que velar por que dicho sistema no menoscabara la capacidad del juez de primera instancia de tramitar las causas que se le sometieran.

85. No obstante, si la Asamblea General decidiera contar con uno o varios magistrados del Tribunal de Apelaciones en régimen de dedicación exclusiva, un sistema como el que se sugiere en el párrafo 33 de la resolución [67/241](#) podría funcionar sin dilaciones indebidas, al menos si se establecieran sanciones (como por ejemplo consecuencias adversas en materia de costas) para las apelaciones carentes de fundamento contra órdenes y resoluciones provisionales a fin de disuadir a las partes de retrasar la decisión sobre el fondo.

86. También sería posible lograr, al menos parcialmente, los objetivos de la Asamblea General mediante una enmienda del Reglamento del Personal, en lugar de modificar los estatutos de los Tribunales. Por ejemplo, se podría establecer una norma según la cual “cuando el contrato de un funcionario se prorrogue en virtud de una orden interlocutoria o provisional del Tribunal y dicha orden sea anulada o revocada posteriormente, el Secretario General podrá deducir, de las cantidades finales pagaderas en otras circunstancias al funcionario, el sueldo y los emolumentos pagados durante la prórroga del contrato decidida en la orden provisional, a menos que el funcionario haya trabajado efectivamente durante la totalidad o parte del período de vigencia de la orden provisional”.

87. El Consejo de Justicia Interna reitera con preocupación que las solicitudes que figuran en las resoluciones [66/237](#), [67/241](#) y [68/254](#) suscitan cuestiones normativas en relación con las partes que retrasan los procedimientos judiciales ante el Tribunal Contencioso-Administrativo mediante una multitud de apelaciones contra órdenes provisionales, pero observa también que la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones reconoce el derecho de los demandantes a apelar las órdenes provisionales cuando el Tribunal Contencioso-Administrativo se haya extralimitado en su competencia o jurisdicción al dictarlas.

88. El Consejo de Justicia Interna también considera correcto el conocido principio según el cual, si bien los órganos legislativos tienen el derecho indiscutible de promulgar o enmendar la legislación, o incluso cambiar por completo una línea jurisprudencial a través de la legislación, corresponde a los

órganos judiciales la prerrogativa de interpretar la legislación de manera independiente una vez promulgada.

89. Está previsto que la Asamblea General establezca un grupo de examen independiente para llevar a cabo una evaluación provisional del sistema de justicia interna (grupo que, en opinión del Consejo de Justicia Interna, debería tener entre sus miembros a jueces o profesionales del derecho con experiencia tanto en juicios en primera instancia como en procedimientos de apelación) a fin de examinar el funcionamiento del sistema de justicia en su conjunto a la luz de la experiencia acumulada desde 2009. En consecuencia, parecería que este grupo de examen estaría en condiciones óptimas de examinar esta compleja cuestión que ha generado tantos litigios y recomendar a la Asamblea si es necesario introducir cambios en los estatutos de los Tribunales. Si bien el Consejo reconoce que todos los instrumentos legislativos deben ser interpretados, considera que ha llegado el momento de hacer balance de la situación y examinar si algunas de las disposiciones de los estatutos deben ser revisadas.

## V. Los Tribunales

90. Las opiniones de ambos Tribunales figuran como anexos del presente informe, de conformidad con la solicitud que figura en el párrafo 57 de la resolución [67/241](#). A fin de respetar la independencia de los Tribunales, el Consejo de Justicia Interna no formulará observaciones directamente sobre esas opiniones, que se presentan a la Asamblea General tal como se han recibido, ni sobre asuntos que competan únicamente a los Tribunales. Sin embargo, hay algunas cuestiones relativas a los Tribunales que afectan no solo a estos, sino también a las partes y sus representantes jurídicos o que afectan a la evaluación del sistema en su conjunto, razón por la cual el Consejo hará algunas recomendaciones al respecto.

### A. Determinación del derecho aplicable

91. Un problema fundamental al que se enfrentan los demandantes o sus representantes jurídicos tanto en primera instancia como en apelación es contar con medios objetivos de evaluar si su recurso tiene posibilidades razonables de prosperar. Pero para ello es necesario poder acceder rápidamente a la jurisprudencia de los Tribunales con un buscador eficaz. Las causas carentes de fundamento son una pérdida de tiempo para todos los interesados, y el Consejo de Justicia Interna ya ha señalado que contar con un buscador eficaz es crucial para la resolución de las causas (véase [A/68/306](#), párrs. 41 a 48).

92. El Consejo de Justicia Interna observa que ya se han hecho mejoras evidentes en el buscador y tiene entendido que actualmente se está trabajando para mejorarlo aún más.

93. Habida cuenta de la importancia de contar con un buscador de máxima calidad, especialmente si la Asamblea General acepta nuestra sugerencia de que se aliente a voluntarios a prestar asesoramiento a los funcionarios de las Naciones Unidas sobre las perspectivas de éxito de un recurso, y de garantizar la igualdad de medios procesales, dado que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la Oficina de Asuntos Jurídicos están representadas por abogados capacitados (véanse los párrs. 114

a 116 *infra*), el Consejo de Justicia Interna considera que la Asamblea debería velar por que se pongan en práctica esas nuevas mejoras.

## **B. Demoras**

94. De algunos datos no oficiales facilitados por diversos interesados al Consejo de Justicia Interna durante su último período de sesiones se desprende que el tiempo empleado para resolver definitivamente una causa se está ampliando gradualmente. Por otra parte, el Consejo tiene entendido que el Secretario General, en su próximo informe sobre la administración de justicia, señalará que el número de causas pendientes a finales de 2013 representaba aproximadamente un año de trabajo de los Tribunales, lo cual está en consonancia con los informes anteriores del Secretario General.

95. El Consejo de Justicia Interna tiene entendido que el Tribunal Contencioso-Administrativo modificará, a partir del 1 de julio de 2014, el sistema de asignación de causas entre lugares de destino para distribuir el trabajo de manera más equitativa, lo cual contribuirá a acelerar el examen de las causas.

96. Habida cuenta de la importancia de abordar la cuestión de las demoras, el Consejo de Justicia Interna formula algunas observaciones, que la Asamblea General tal vez encuentre útiles al examinar esta cuestión.

97. Varios miembros del Consejo de Justicia Interna han tenido experiencia en litigios en sus propios países, y medidas como la tramitación acelerada, tanto en primera instancia como en apelación, han agilizado la resolución de las causas, en especial porque las sentencias dictadas en procedimiento acelerado suelen ser breves. Un sistema de ese tipo podría aplicarse a las causas incoadas fuera de plazo, las incoadas sin que se haya realizado el examen previo obligatorio de la Dependencia de Evaluación Interna o las que aparentemente no tengan posibilidades de prosperar a la luz de la jurisprudencia asentada del Tribunal de Apelaciones. La otra ventaja de ese sistema de tramitación acelerada es que también puede contribuir a disuadir de que se presenten demandas carentes de fundamento. Sin embargo, a menos que haya una cuidadosa supervisión, el establecimiento de un procedimiento acelerado puede desviar recursos indebidamente de las causas sustantivas.

98. También puede ser conveniente establecer procedimientos más amplios para la tramitación de las causas a fin de que estas avancen a un ritmo que permita su sustanciación en el plazo de un año. El Consejo de Justicia Interna reconoce que en ocasiones este objetivo puede ser difícil de lograr debido a que las audiencias para la suspensión de la ejecución de medidas se deben celebrar en un plazo de cinco días, lo cual, cuando se produce un marcado aumento de esas audiencias, causa evidentemente retrasos en el examen de otras causas. Sin embargo, dado que ya hay jurisprudencia asentada del Tribunal de Apelaciones en materia de suspensión de la ejecución, estas causas tal vez se puedan empezar a resolver de forma sumaria.

99. Existe también el problema, señalado por los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, de que las apelaciones de órdenes provisionales, aunque solo son admisibles respecto de las órdenes dictadas por el Tribunal sin tener jurisdicción para ello, retrasan evidentemente la solución del fondo del asunto por dicho Tribunal.

100. La práctica de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo varía a la hora de abordar la cuestión preliminar de la admisibilidad de una demanda. Algunos magistrados permiten que se resuelva primero la cuestión preliminar de la admisibilidad, lo cual, si la causa no es admisible, evita mucho trabajo innecesario. Sin embargo, otros magistrados exigen que se presenten primero todas las alegaciones en la causa, de modo que la admisibilidad y, en su caso, el fondo se examinan al mismo tiempo. Esto puede representar una carga considerable, ya que los testigos pueden encontrarse en lugares remotos y disponer lo necesario para que presten testimonios que, en última instancia, no son necesarios porque la causa no se considera admisible no solo consume mucho tiempo, sino que también es costoso.

101. El Consejo de Justicia Interna es consciente de que las propuestas relativas a la tramitación de las causas pueden tener consecuencias financieras, especialmente en la fase de apelación, donde no hay magistrados de turno para pronunciarse rápidamente sobre la admisibilidad de las apelaciones. En la actualidad esta tarea se realiza de forma voluntaria (el actual Presidente desempeña esta función, que consume mucho tiempo). Pero los beneficios de financiar un magistrado de turno podrían ser elevados.

102. El Consejo de Justicia Interna recomienda que la Asamblea General aliente a los Tribunales a examinar medidas a más largo plazo que puedan ser viables en la práctica y, teniendo presente que los recursos son limitados, asegurar que el sistema sea capaz de resolver las causas con la mayor rapidez posible en los próximos años y, como mínimo, cumplir el objetivo de que las causas se resuelvan normalmente en el plazo de un año.

103. Otro problema que no contribuye a la rápida resolución de las causas por los Tribunales es el retraso en la selección de magistrados para sustituir a los que abandonan el cargo durante su mandato, problema ya señalado por los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo (véase [A/67/98](#), anexo II, párr. 27). Por esta razón, el Consejo de Justicia Interna está elaborando una pequeña lista de candidatos cualificados, en el marco del proceso de selección en curso, para que se utilice en caso de que se produzcan nuevas vacantes imprevistas durante el mandato del Consejo, que termina en 2016. Esta iniciativa se describirá en el informe que presentaremos a la Asamblea General con nuestras recomendaciones y opiniones para cubrir las dos vacantes en los Tribunales. Por supuesto, la próxima vez que el mandato ordinario de los magistrados se acerque a su fin será preciso llevar a cabo un proceso completo de selección.

### **C. Medidas para disuadir de que se incoen causas carentes de fundamento**

104. El Consejo de Justicia Interna observa que se han hecho diversas sugerencias para disuadir de que se presenten demandas y apelaciones que carezcan manifiestamente de fundamento, por ejemplo determinar si sería eficaz introducir medidas como la condena en costas cuando un Tribunal llegue a la conclusión de que era evidente que una causa no tenía visos razonables de prosperar debido a la jurisprudencia constante de los Tribunales, o imponer una tasa por incoación del procedimiento a todos los demandantes y apelantes y que el Tribunal, una vez que haya examinado la demanda o apelación, ordene el reembolso de dicha tasa si la

demanda o apelación tenía visos razonables de prosperar (véase [A/68/306](#), párrs. 92 a 134).

105. Hay dos dificultades principales en relación con las tasas por incoación del procedimiento y la imposición de costas en las causas carentes de fundamento. La primera es que esas tasas y costas son, en la práctica, un obstáculo para el acceso a la justicia. La segunda es que para que un sistema de ese tipo tenga cierta apariencia de equidad, los funcionarios deben poder acceder fácilmente a servicios de asesoramiento jurídico sobre sus reclamaciones. Una cosa es tener un sistema de ese tipo si, por ejemplo, los recursos de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal permitieran representar a todos los litigantes que solicitan asistencia, y otra muy distinta es tener ese sistema cuando más del 50% de los demandantes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo no tienen representación y el Secretario General siempre tiene representación profesional.

#### **D. Suministro de datos a la Asamblea General**

106. Los magistrados han señalado de vez en cuando con preocupación que las secretarías de los Tribunales deben proporcionar datos a la Oficina de Administración de Justicia para que se incluyan en el informe del Secretario General o en los informes de actividades (véase, por ejemplo, [A/67/98](#), anexo II, párrs. 7 y 8).

107. El Consejo de Justicia Interna considera que una función importante de las secretarías es suministrar datos a la Asamblea General para mantenerla plenamente informada del modo en que los Tribunales están tramitando las causas. Parecería razonable, por tanto, que se exigiera a las secretarías que facilitaran datos a la Oficina de Administración de Justicia, de la que son parte integrante y que es, además, responsable de la administración general del sistema. En efecto, esta actividad es una de las “funciones básicas” de las secretarías (véase [ST/SGB/2010/3](#), párr. 5.4 d)). Es difícil imaginar que funcionarios que no pertenezcan a las secretarías puedan desempeñar esta tarea de manera tan eficiente como las secretarías, que tienen un conocimiento inmediato y de primera mano del volumen de causas y un acceso sin restricciones al sistema de gestión de causas.

### **VI. Oficina de Administración de Justicia**

108. El Consejo de Justicia Interna observa, al igual que 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 este 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”<sup>17</sup>. El Consejo expresa su agradecimiento a la Oficina y, en

---

<sup>17</sup> [ST/SGB/2010/3](#), secc. 2.1.

particular, a la Oficina del Director Ejecutivo por la asistencia que le brindó durante su período de sesiones y durante el proceso de selección.

## VII. Cuestiones que afectan al sistema de administración de justicia

### Litigantes sin representación

109. El Consejo de Justicia Interna observa que aproximadamente el 57% de los litigantes en las causas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo no tienen representación y que ese porcentaje es de aproximadamente el 42% en las causas ante el Tribunal de Apelaciones (véanse los gráficos 3 y 7 del séptimo informe de actividades de la Oficina de Administración de Justicia, 1 de enero a 31 de diciembre de 2013)<sup>18</sup>. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo han señalado que esta situación no condice con el objetivo de profesionalización (véase A/68/306, anexo II, párrs. 39 a 41; y A/67/98, anexo II, párrs. 25 y 26).

110. Es evidente que la existencia de una gran proporción de litigantes sin representación supone una carga especial para los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo y sus secretarías, que tienen que dedicar tiempo y recursos a examinar alegaciones a menudo irrelevantes con el fin de acotar la esencia jurídica de una reclamación, o tienen que asesorar a los demandantes que no tienen capacitación sobre cómo presentar pruebas orales o interrogar a los testigos.

111. La falta de representación también puede dar lugar a que se interpongan apelaciones carentes de fundamento contra las decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo. En el séptimo informe de actividades se indica que solo el 28% de las apelaciones interpuestas por funcionarios contra decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo prosperaron, frente al 82% de las apelaciones interpuestas por los representantes profesionales del Secretario General (véanse los gráficos 6a y 6b). Claramente, el Secretario General solo presenta recursos de apelación contra decisiones del Tribunal Contencioso-Administrativo cuando, en opinión de sus asesores jurídicos, tienen visos razonables de prosperar. Por el contrario, un apelante sin representación por lo general no tendrá una idea objetiva de las posibilidades de éxito de su recurso y se basará fundamentalmente en que su reclamación no ha sido satisfecha.

112. Se ha sugerido que la falta de representación puede ser un problema menos importante en el Tribunal de Apelaciones, que tiene pocas audiencias orales, pero los datos examinados en el párrafo anterior parecen indicar que la falta de representación jurídica puede dar lugar a que se interpongan apelaciones sin fundamento o, más a menudo, apelaciones que se basan en el hecho de que el

<sup>18</sup> Estos gráficos muestran que, por lo que respecta al Tribunal Contencioso-Administrativo, en el 21% de las causas (62 causas) la representación corrió a cargo de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, en el 16% de las causas (46 causas) a cargo de abogados privados y en el 5% de las causas (15 causas) a cargo de funcionarios en activo o exfuncionarios. Por lo que respecta al Tribunal de Apelaciones, en el 25% de las causas (32 causas) la representación corrió a cargo de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, en el 21% de las causas (26 causas) a cargo de abogados privados y en el 7% de las causas (9 causas) a cargo de funcionarios en activo o exfuncionarios; la Oficina de Asistencia Letrada al Personal del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente se encargó de la representación en el 5% de las causas (6 causas).

apelante no está satisfecho con la decisión del Tribunal Contencioso-Administrativo y se limita a repetir las mismas alegaciones sobre el fondo, mientras que un cliente con representación se centrará en los cinco motivos de apelación establecidos en el artículo 2.1 del estatuto del Tribunal de Apelaciones. También existe el riesgo de que los clientes sin representación puedan pasar por alto un motivo de apelación que podría invocarse legítimamente ante el Tribunal de Apelaciones. En cualquiera de los dos casos, los objetivos del sistema de administración de justicia se ven frustrados por la falta de representación jurídica.

113. En opinión del Consejo de Justicia Interna, una de las funciones más importantes de una representación profesional es informar a los clientes sobre cuándo hay posibilidades razonables de que sus pretensiones prosperen y cuándo sería una pérdida de tiempo interponer una demanda o una apelación contra una decisión del Tribunal Contencioso-Administrativo. Por esta razón, el Consejo destaca la importancia de las instituciones que prestan asistencia en materia de representación, en particular la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, que representó a aproximadamente el 21% de los demandantes ante los Tribunales en 2013 y que también resolvió alrededor de 69 casos (véanse los gráficos 7 y 10 del séptimo informe de actividades), así como cualquier régimen de representación jurídica financiado o apoyado por los sindicatos del personal.

114. Cabe señalar que en la actualidad no parece haber incentivos para alentar al personal con formación jurídica y con cierta experiencia en las Naciones Unidas a ofrecer sus servicios como voluntarios para ayudar a los litigantes a desenvolverse dentro del sistema formal de justicia. En algunas de sus primeras resoluciones al respecto, la Asamblea General solicitó que se estableciera un sistema de incentivos para alentar al personal cualificado a que prestara asistencia a sus colegas que estuvieran considerando la posibilidad de presentar una demanda formal ante el Tribunal Contencioso-Administrativo o una apelación ante el Tribunal de Apelaciones (véase, por ejemplo, la resolución 62/228, párr. 18). El Consejo de Justicia Interna es consciente de que la labor de preparación y representación en una causa ante los Tribunales requiere mucho tiempo y es probable que muchos funcionarios no la puedan realizar. Sin embargo, aunque los funcionarios cualificados solo estuvieran disponibles para asesorar sobre si existen motivos para apelar una decisión del Tribunal Contencioso-Administrativo, ello podría contribuir a que los demandantes comprendieran al menos lo que supone interponer un recurso de apelación, aun cuando no aceptaran la opinión que se les diera.

115. Por último, el Consejo de Justicia Interna desea hacer hincapié en que el Grupo de Reforma señaló que el hecho de que un apelante no tuviera representación, cuando la Administración contaba con representación profesional, también afectaba a la igualdad de medios procesales (véase A/61/205, párrs. 100 a 111).

116. El Consejo de Justicia Interna recomienda que la Asamblea General aliente a que se restablezca un sistema de voluntarios con incentivos que atraigan a personal cualificado para prestar asistencia a los demandantes y apelantes en el sistema de administración de justicia.

## VIII. Evaluación independiente

### A. Introducción

117. En el párrafo 4 de su resolución [61/261](#), de 4 de abril de 2007, la Asamblea General decidió “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 respeten los derechos y obligaciones de los funcionarios y que los administradores y los funcionarios respondan por igual de sus actos”.

118. En su resolución [68/254](#), la Asamblea General decidió que el Secretario General le presentara, en su sexagésimo noveno período de sesiones, una propuesta para llevar a cabo una evaluación provisional del sistema de administración de justicia, que “prestará especial atención al sistema formal y su relación con el sistema informal, y que también analizará si los objetivos y las metas del sistema que figuran en la resolución [61/261](#) se están alcanzando con eficiencia y con una buena relación costo-eficacia” (párr. 12).

119. El Consejo de Justicia Interna consideró que para el grupo de examen que realizará la evaluación podría ser útil contar con algunas observaciones del Consejo basadas en la labor desempeñada en cumplimiento de su mandato. Estas observaciones se referirán primeramente al mandato general del Consejo a partir de su experiencia respecto al nuevo sistema y abordarán posteriormente cuestiones específicas que hayan surgido durante su labor.

120. El Consejo de Justicia Interna desea subrayar que esta sección del informe no debe considerarse una recomendación a la Asamblea General. Se espera que las observaciones ayuden al grupo de examen a formular recomendaciones a la Asamblea General con arreglo a su mandato y en ejercicio de su criterio.

### B. Independencia y rendición de cuentas

121. El mandato general del Consejo de Justicia Interna consiste en “contribuir a asegurar la independencia, el profesionalismo y la rendición de cuentas del sistema de administración de justicia” y en presentar “sus opiniones sobre la aplicación del sistema de administración de justicia” (resolución [62/228](#), párrs. 35 y 37 d)).

#### 1. Independencia

*Función de los principios generales del derecho y la Carta de las Naciones Unidas*

122. El párrafo 7 de la resolución [67/241](#) establece que “el recurso por parte de los Tribunales a los principios generales del derecho y a la Carta deberá hacerse en el contexto de lo establecido en sus estatutos y en las resoluciones de la Asamblea General, los reglamentos, la normativa y las publicaciones administrativas aplicables y de acuerdo con ellos”. El problema que plantea esta formulación es que, como mínimo, las normas e instrucciones administrativas promulgadas por el Secretario General están sujetas a las normas contenidas en la Carta, que gozan de

mayor jerarquía, y no a la inversa. Además, parece claro que la Carta regula el funcionamiento de las Naciones Unidas, incluida la Asamblea General.

123. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo también han formulado observaciones sobre esta cuestión (véanse [A/67/98](#), anexo II, párrs. 1 a 6, y [A/68/306](#), anexo II, párrs. 8 a 10).

124. Se recomienda que el grupo de examen analice esta cuestión y formule recomendaciones a la Asamblea General sobre posibles formas de modificar la legislación para solventar la cuestión de las decisiones de los Tribunales que se consideren incompatibles con los instrumentos legislativos de las Naciones Unidas.

*Presentación independiente de informes de los magistrados a la Asamblea General*

125. Los magistrados han indicado que, habida cuenta de su independencia, deben poder presentar sus informes a la Asamblea General de manera directa e independiente (véase, por ejemplo, [A/68/306](#), anexo II, párrs. 11 y 12).

126. El Consejo de Justicia Interna observa que, en el párrafo 45 de su resolución [66/237](#), la Asamblea General reconoció la importancia que reviste la independencia del sistema y, por ello, solicitó al Secretario General que “encomiende al Consejo la tarea de incluir en sus informes anuales las opiniones del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones”. Desde la aprobación de esta resolución, en diciembre de 2011, las opiniones de los magistrados siempre se han transmitido sin modificaciones. De hecho, los miembros del Consejo solo ven los memorandos enviados por los magistrados (que figuran como anexos del informe anual del Consejo) una vez que el informe anual completo se envía para su revisión editorial, traducción y reproducción. Precisamente, la Asamblea General volvió a destacar en 2013 que “el Consejo de Justicia Interna puede contribuir a asegurar la independencia, profesionalidad y rendición de cuentas en el sistema de administración de justicia, y solicita al Secretario General que encomiende al Consejo la tarea de incluir en sus informes anuales las opiniones del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones” (resolución [68/254](#), párr. 39).

127. No obstante, el Consejo de Justicia Interna estaría conforme con que los magistrados presentaran informes directamente a la Asamblea General si el grupo de examen considerara que esta presentación directa de informes sería apropiada y la Asamblea General lo aceptara.

## **C. Función de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal**

### **1. Importancia**

128. El Grupo de Reforma señaló que “para garantizar la igualdad ante los tribunales, es esencial el acceso a los abogados y los servicios jurídicos” (véase [A/61/205](#), párr. 10), y su recomendación de que se creara una “oficina de asesores letrados” fue la base para establecer la Oficina de Asistencia Letrada al Personal. Cabe destacar que el Grupo de Reforma señaló que la creación de esta oficina “no obsta para que funcionarios jubilados de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que sean abogados trabajen en calidad de voluntarios en tareas de apoyo del personal a tiempo completo de la Oficina. Tampoco debe suponer ningún

impedimento para poder obtener asesoramiento externo, ya sea este gratuito o con cargo a los propios funcionarios que lo reciban” (párr. 108).

129. La Asamblea General ha subrayado en repetidas ocasiones la función positiva que cumple la Oficina de Asistencia Letrada al Personal en el sistema de administración de justicia y ha hecho hincapié en que todos los funcionarios deberían tener acceso a sus servicios (véanse las resoluciones [68/254](#), párrs. 32 y 35, [67/241](#), párr. 45, [66/237](#), párr. 26, y [65/251](#), párr. 36). La Asamblea General también ha destacado que “la asistencia letrada es esencial para la utilización efectiva y apropiada de los mecanismos disponibles en el sistema de administración de justicia” (resolución [65/251](#), párr. 35). Esta importancia se refleja en los datos. Por ejemplo, en 2013 la Oficina de Asistencia Letrada al Personal logró que se llegara a un acuerdo en 33 casos examinados por la Dependencia de Evaluación Interna (véase el séptimo informe de actividades, gráfico 10) y, además de representar a 105 funcionarios ante los Tribunales (véase el séptimo informe de actividades, cuadro 4), prestó “asesoramiento jurídico sumario” en 488 casos, que, aunque son de distinto tipo, “suelen consistir en determinar cuáles son los puntos fuertes y débiles de un caso y asesorar a los funcionarios sobre las opciones disponibles para obtener reparación y los posibles resultados y consecuencias de una determinada medida o enfoque” (séptimo informe de actividades, párr. 63). En otras palabras, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal desempeña un papel fundamental en el sistema de justicia interna.

## 2. Financiación

130. La Asamblea General ha puesto en marcha, con carácter experimental en 2014 y 2015, un sistema en virtud del cual se alienta a los funcionarios a hacer contribuciones voluntarias para financiar la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, a fin de que esta cuente con más recursos (resolución [68/254](#), párrs. 33 y 34).

131. Si este sistema resultara insatisfactorio o tuviera una baja tasa de participación, el Consejo de Justicia Interna considera que se trataría de una cuestión que, al menos en principio, los sindicatos y la administración deberían debatir en el marco del Comité del Personal y la Administración a fin de presentar una recomendación unificada a la Asamblea<sup>19</sup>. En consecuencia, el Consejo considera que no debe participar en el debate sobre la financiación de la necesidad, evidentemente crucial, de incrementar los recursos y el personal de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal.

## 3. Acceso a los servicios de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal

132. Para el Consejo de Justicia Interna, es evidente que la función de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal es vital para el sistema de administración de justicia, porque es crucial que el personal tenga acceso a asesoramiento jurídico y, de ser necesario, a representación. Esto no quiere decir que no deban existir otras opciones disponibles para el personal, como la asistencia ofrecida por los sindicatos. Sin embargo, la realidad es que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal es la única institución ampliamente accesible, con oficinas en Nueva York, Ginebra, Nairobi,

---

<sup>19</sup> En informes anteriores del Consejo de Justicia Interna se examinó en detalle la función de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal (véanse [A/68/306](#), párrs. 143 a 145; [A/67/98](#), párrs. 45 a 53; [A/66/158](#), párrs. 35 a 43; y [A/65/304](#), párrs. 61 a 73).

Beirut y Addis Abeba, y sumamente familiarizada con el sistema de las Naciones Unidas.

133. Existe una cuestión relacionada con el funcionamiento de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal que el Consejo de Justicia Interna querría abordar. Durante el período de sesiones del Consejo se expresó la opinión de que existía una falta de claridad en cuanto a los criterios de aceptación y rechazo de casos por parte de la Oficina. El Consejo observó que la Oficina se había negado incluso a proporcionar representación en una causa en la que un magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo había recomendado que la Oficina representara al demandante, y en la sentencia se lamentó este hecho<sup>20</sup>.

134. El Consejo de Justicia Interna observó que los datos indicaban que, de las causas en las que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal se había negado a proporcionar representación jurídica, el 35% se había desestimado mediante decisiones sobre el fondo de la cuestión, el 31% por cuestiones relativas a las pruebas y el 20% por cuestiones de plazos, en tanto que las demandas restantes se habían desestimado por motivos sustantivos diversos. Los datos también revelaron que la representación se había distribuido entre todas las regiones y que se había proporcionado asesoramiento y representación a personal de todas las categorías, con una distribución bastante equitativa entre los funcionarios del Cuadro Orgánico y las demás categorías de personal. El Consejo también tiene entendido que cuando se deniega asistencia a un funcionario, se le ofrece una explicación.

135. Se informó al Consejo de Justicia Interna que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal estaba en proceso de publicar en su sitio web los criterios para la aceptación o el rechazo de casos. El Consejo acoge con agrado este hecho, que debería servir de ayuda al personal. El Consejo también tiene entendido que el Jefe de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal se desplaza a los lugares de destino sobre el terreno para llevar a cabo actividades de divulgación y capacitación y velar por que los criterios objetivos de la Oficina para la prestación de asistencia a los funcionarios se apliquen debidamente.

136. No obstante, el Consejo de Justicia Interna considera que los criterios para obtener asistencia de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal deberían detallarse públicamente y que, independientemente de los criterios que utilice la Oficina, cuando un Tribunal formula a la Oficina una solicitud concreta de asistencia a un demandante, esta solicitud en general debería atenderse. Si, por cualquier motivo, como por ejemplo un conflicto de intereses, no puede atenderse la solicitud del Tribunal, se le deberían proporcionar razones convincentes y detalladas de dicho rechazo.

137. El Consejo de Justicia Interna recomienda que el grupo de examen evalúe formas eficaces de poner en conocimiento del personal los criterios para la prestación de asistencia que aplica la Oficina de Asistencia Letrada al Personal.

---

<sup>20</sup> En la causa *Kashala* (UNDT/2014/023), el Tribunal afirmó que “lamenta profundamente que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal se haya negado a representar al demandante en esta causa. Sus observaciones sobre una cuestión de hecho y de derecho básicamente nueva sometida a la consideración del Tribunal Contencioso-Administrativo podrían haber ayudado al demandante a presentar alegaciones exhaustivas sobre la cuestión de la admisibilidad después de que el demandado optara por recurrir a la consabida competencia *ratione temporis* en lugar de indagar sobre los verdaderos motivos del retraso en la presentación de la demanda ante el Tribunal Contencioso-Administrativo” (párr. 40).

## **D. Rendición de cuentas**

### **1. Experiencia adquirida**

138. Los informes anuales del Secretario General sobre la administración de justicia han descrito, en términos generales, las diversas medidas de rendición de cuentas vigentes (véase, por ejemplo, [A/68/346](#), párrs. 154 a 159). A este respecto, se informó al Consejo de Justicia Interna que, al terminar el examen de cada caso, la Dependencia de Evaluación Interna suele formular recomendaciones a la administración referidas, entre otras cosas, a los cambios o reformas necesarios para tratar en el futuro casos de naturaleza similar.

139. En 2010 y 2011, la administración publicó tres ediciones de la guía “Lessons learned from the jurisprudence of the system of administration of justice: a guide for managers”. En estas guías sobre las enseñanzas derivadas de la jurisprudencia del sistema de administración de justicia se enumeran los factores que el personal directivo debe tener en cuenta para tomar decisiones administrativas adecuadas de todo tipo.

140. Es difícil determinar a partir de los datos publicados si el personal directivo está aplicando de manera eficaz las enseñanzas derivadas de las causas que se litigan ante los Tribunales.

141. La Dependencia de Evaluación Interna, en su calidad de primera etapa del sistema formal de administración de justicia, desempeña un papel fundamental, ya que examina las decisiones de la administración para velar por que las decisiones que no concuerden con la jurisprudencia del Tribunal se ajusten a ella.

142. El Consejo de Justicia Interna recomienda que el grupo de examen estudie la manera de lograr que el personal y la administración incorporen las enseñanzas derivadas de la jurisprudencia de los Tribunales.

### **2. Remisiones y medidas para la rendición de cuentas**

143. La Dependencia de Evaluación Interna observa que el proceso de evaluación interna genera recomendaciones sobre cuestiones normativas y medidas de rendición de cuentas, según proceda. Para proteger la privacidad de las personas involucradas, los resultados de esas medidas no se divulgan. “Además, la Dependencia de Evaluación Interna comunica al personal directivo de todos los niveles, de manera individual y colectiva, sus observaciones sobre tendencias y cuestiones sistémicas” (informe semestral sobre las actividades de la Dependencia de Evaluación Interna para el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio, vol. 11, 12 de noviembre de 2013, párr. 2).

144. El Consejo de Justicia Interna está de acuerdo con que se comuniquen observaciones al personal directivo de manera individual, pero constata que no se han transmitido observaciones a las secretarías de los Tribunales, ni siquiera en términos generales, cuando un magistrado ha remitido la causa de un funcionario a fin de que se puedan tomar medidas para exigir las responsabilidades que procedan, con arreglo al artículo 10.8 del estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo (el art. 9.5 del estatuto del Tribunal de Apelaciones otorga una facultad similar a los magistrados de ese Tribunal).

145. El Consejo de Justicia Interna tiene entendido que hasta la fecha los Tribunales han remitido unas 15 causas para la rendición de cuentas (3 o 4 de las cuales tuvieron que ver con los representantes jurídicos del demandado), y también tiene entendido que estas remisiones son efectivamente examinadas, a menos que la causa sea objeto de apelación, y si el Tribunal de Apelaciones confirma la remisión, entonces la causa se examina. Si la remisión es revocada, no se toma ninguna medida (véase, por ejemplo, la causa *Pirnea* (2013-UNAT-311)). El Consejo también tiene entendido que uno de los motivos por el que no se comunican observaciones es la necesidad de mantener la confidencialidad, especialmente si el funcionario cuya conducta ha dado lugar a la remisión de la causa aún no ha podido acogerse a las garantías procesales que le permiten defenderse o al menos poner dicha conducta en contexto.

146. El Consejo de Justicia Interna comprende la necesidad de mantener la confidencialidad, pero considera que la preocupación por la privacidad es algo exagerada. En primer lugar, el magistrado que remite la causa ya tiene conocimiento de los hechos que dieron lugar a dicha remisión. En segundo lugar, el valor real de la publicidad de los resultados de una remisión se puede obtener sin revelar el nombre del funcionario o del departamento, por medio de una descripción de lo ocurrido y de las medidas tomadas para rectificar la situación. Por ejemplo, ¿el problema se debió en realidad a la existencia de normas demasiado complejas que indujeron a error a la administración? o, por poner otro ejemplo, ¿existieron motivos indebidos y qué medidas se tomaron en consecuencia? Por otro lado, cuando se llega a la conclusión, una vez conocidos todos los hechos pertinentes, que la remisión no estaba justificada, ¿por qué no se informó al Tribunal de la exoneración y su fundamento?

147. El Consejo de Justicia Interna recomienda que el grupo examine esta cuestión y formule recomendaciones a la Asamblea General sobre la forma en que se podrían transmitir observaciones a los magistrados preservando, al mismo tiempo, la necesidad de mantener la confidencialidad en el proceso de rendición de cuentas, que podría ser además la primera oportunidad que tiene el funcionario de dar su versión de los hechos.

148. El Consejo de Justicia Interna considera que los objetivos de rendición de cuentas establecidos por la Asamblea General en los párrafos 13 a 24 de la resolución 68/264 podrían ser de utilidad para el grupo de examen durante el análisis de las cuestiones relativas a la rendición de cuentas.

## **E. Otras cuestiones**

### **1. Procedimiento de apelación acelerado**

149. El Consejo de Justicia Interna pone de relieve que, en la causa *Igbinedion* de 2014, el Tribunal de Apelaciones ha dejado claro que “las partes deben respetar y ejecutar una orden provisional hasta que se anule en apelación” (véanse los párrs. 45 a 46 *supra*). El Tribunal de Apelaciones ha dejado igualmente claro que el Tribunal Contencioso-Administrativo actúa “ilícitamente” cuando traspasa los límites de las facultades que le confiere su estatuto en relación con las órdenes provisionales, y también ha hecho hincapié en que dicho Tribunal “debe respetar la jurisprudencia clara y uniforme del Tribunal de Apelaciones” (causa *Benchebbak* (2012-UNAT-256), párr. 38).

150. El Consejo de Justicia Interna considera que el grupo de examen podría estudiar la posibilidad de establecer un procedimiento de apelación acelerado, que se tramitaría ante un magistrado de turno del Tribunal de Apelaciones y podría aplicarse a decisiones que parecieran ser incompatibles con la jurisprudencia asentada del Tribunal de Apelaciones.

## **2. Dotación de personal**

151. Cuando la Asamblea General creó el nuevo sistema de administración de justicia, uno de sus objetivos era dotarlo de “recursos suficientes” (resolución [61/261](#), párr. 4). No corresponde al Consejo de Justicia Interna formular observaciones sobre la mayoría de las cuestiones relativas a las necesidades de personal en el sistema formal, ya que la Oficina de Administración de Justicia, incluidas las secretarías, y los magistrados cuentan con la información detallada necesaria para abordar esta cuestión con eficacia y presentar sus recomendaciones al grupo de examen. Sin embargo, hay algunas cuestiones de carácter más general relativas al personal sobre las que el Consejo de Justicia Interna desea hacer algunas observaciones porque repercuten de manera directa en el sistema de administración de justicia. Además, el Consejo formulará algunas observaciones sobre la Oficina del Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia.

## **3. Magistrados *ad litem***

152. El primer Consejo de Justicia Interna recomendó que se regularizara la situación de los tres magistrados *ad litem* para que no estuvieran sujetos a nombramientos de un año de duración, ya que esto no condice con la idea de que los magistrados deben ser independientes del órgano legislativo que los nombra, es decir, la Asamblea General (véanse [A/66/158](#), párr. 10, y [A/67/98](#), párr. 21).

153. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo vienen solicitando desde 2012, sin obtener una respuesta favorable, que se nombre un magistrado permanente adicional en cada lugar de destino en reemplazo de las tres plazas de magistrado *ad litem* (véanse [A/68/306](#), párrs. 38 y 39; [A/68/306](#), anexo II, párrs. 2 a 4; y [A/67/98](#), anexo II, párrs. 13 a 15).

154. El Consejo de Justicia Interna observa que el número constante de causas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo parece confirmar que habrá una necesidad permanente de contar con dos magistrados en cada lugar de destino en el que funciona dicho Tribunal (véase, por ejemplo, el séptimo informe de actividades, cuadros 1a a 1c).

155. El Consejo de Justicia Interna recomienda que el grupo de examen analice esta cuestión y formule las recomendaciones correspondientes a la Asamblea General.

## **4. Magistrados en régimen de dedicación parcial**

156. En el Tribunal Contencioso-Administrativo hay dos magistrados que se desempeñan en régimen de dedicación parcial. Se informó al Consejo de Justicia Interna que ambos se desempeñan durante dos períodos de tres meses: suelen trabajar primero durante dos semanas en su país de residencia antes de celebrar un período de sesiones para examinar las causas en las que entenderán en el lugar de destino, luego durante dos meses en el lugar de destino (que dependerá de cuál sea

el lugar en el que más se necesite un magistrado adicional) y por último durante dos semanas en su país de residencia redactando las sentencias.

157. El Consejo de Justicia Interna considera que estos magistrados desempeñan una función crucial de asistencia a los magistrados permanentes y *ad litem* para poder tramitar el volumen de causas pendientes.

158. El Consejo de Justicia Interna considera que el grupo de examen podría examinar la cuestión de los magistrados en régimen de dedicación parcial en el marco del examen general de las necesidades de los Tribunales para poder realizar su labor.

## **5. Remuneración de los magistrados del Tribunal de Apelaciones**

159. El Consejo de Justicia Interna observa que el actual sistema de remuneración de los magistrados del Tribunal de Apelaciones establece unos honorarios de 2.400 dólares para el magistrado que redacta la sentencia y de 600 dólares para cada uno de los magistrados que la firman. Este sistema se basó en los honorarios que recibían en 2005 los magistrados del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (véase [A/61/758](#), párr. 33). Cinco años de experiencia en el uso de este sistema de remuneración por trabajo a destajo han puesto de manifiesto una serie de problemas.

160. Los magistrados del Tribunal de Apelaciones ya han enumerado los defectos de este sistema de remuneración ([A/67/98](#), anexo I, párrs. 4 a 10). En el memorando que presentaron en 2012, dichos magistrados señalaron que el trabajo no remunerado que realizaban los magistrados de turno (véase el párr. 162 *infra*) se estaba transformando en una carga tal que era posible que esos magistrados se vieran obligados a dejar de realizarlo y a asignarlo a las secretarías o incluirlo en los períodos de sesiones (véase [A/67/98](#), anexo I, párr. 8).

161. El primer problema radica en que este sistema de remuneración no distingue entre los distintos tipos de causas. Una causa sencilla puede resolverse muy rápidamente, mientras que una causa compleja puede llevar meses de trabajo, incluido el tiempo de preparación antes de comenzar a redactar la sentencia; sin embargo, la remuneración para cada una es la misma. Otras causas pueden requerir que se dicten órdenes provisionales e indicaciones exhaustivas sobre la forma de proceder, sin que exista remuneración alguna por esta tarea. Además, no se remunera al “magistrado de turno” que se ocupa de las cuestiones que se suscitan entre períodos de sesiones. Muchas de estas cuestiones requieren mucho tiempo.

162. Otro problema que se plantea es el del “magistrado de turno”, función que los magistrados del Tribunal de Apelaciones ha venido desempeñando hasta ahora de manera rotativa. Hay mucho material, especialmente cuestiones provisionales urgentes, que se transmite electrónicamente al magistrado de turno, que debe imprimir la documentación, en ocasiones voluminosa, en su impresora personal, lo cual supone un gran gasto en el transcurso del año por el que no se proporciona ninguna asignación en concepto de cartuchos o papel, entre otros artículos.

163. El Consejo de Justicia Interna ya señaló anteriormente los problemas que plantea este sistema de remuneración (véase [A/67/98](#), párr. 34), y recomienda que el grupo de examen estudie el régimen de remuneración de los magistrados del Tribunal de Apelaciones y su idoneidad teniendo en cuenta la evolución del sistema de justicia interna en los cinco últimos años.

## 6. Prerrogativas e inmunidades de los magistrados

164. El Consejo de Justicia Interna recomendó a la Asamblea General en 2012 que se otorgaran a los magistrados las mismas prerrogativas e inmunidades que a los enviados diplomáticos (lo cual podría implementarse sin alterar las condiciones de empleo de los magistrados), habida cuenta de la posible necesidad de hacer valer la inmunidad rápidamente ante tribunales nacionales. El Consejo también recomendó que estas prerrogativas e inmunidades se incluyeran en los estatutos de los Tribunales (véase A/68/306, párrs. 63 a 67). La Asamblea aceptó que la condición de los magistrados se estableciera en los estatutos, pero no estuvo de acuerdo con que se les confirieran las prerrogativas e inmunidades de las que gozaban los enviados diplomáticos, ya que esto hubiera supuesto la modificación de su categoría y condición (véase la resolución 68/254, párr. 31).

165. Para los magistrados, su categoría y condición en el sistema de personal de las Naciones Unidas ha sido una preocupación constante, ya que consideran que su categoría es baja teniendo en cuenta la importancia de su labor en una organización jerárquica en la que la categoría es de suma importancia<sup>21</sup>.

166. El Consejo de Justicia Interna considera que, debido a la preocupación de los magistrados, el grupo de examen podría estudiar esta cuestión y formular las recomendaciones que estime convenientes a la Asamblea General.

## 7. Dotación de personal de la Oficina del Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia

167. El Consejo de Justicia Interna observa que la Oficina de Administración de Justicia está integrada por las tres secretarías del Tribunal Contencioso-Administrativo, la secretaría del Tribunal de Apelaciones, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y la Oficina del Director Ejecutivo. La Oficina del Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia está integrada por la Directora Ejecutiva (D-2), la Secretaria Principal (D-1), el Auxiliar Especial de la Directora Ejecutiva (P-4), un Auxiliar Administrativo (G-6), un Oficial de Tecnología de la Información (P-4) y un Auxiliar de Tecnología de la Información (G-6). La labor sustantiva de la Oficina del Director Ejecutivo consiste en supervisar la labor de las secretarías y su personal, supervisar la prestación de servicios a los magistrados y las secretarías (por ejemplo, salas de audiencias, instalaciones de investigación, viajes, asistencia jurídica, publicación y traducción de las sentencias), contratar al personal de la secretaría de los Tribunales y encargarse de dirigir la preparación del informe del Secretario General sobre la administración de justicia.

168. El Consejo de Justicia Interna considera que, en lo que respecta a su volumen de trabajo sustantivo, esta plantilla es insuficiente. Por ejemplo, en el sexagésimo noveno período de sesiones, además de la labor descrita en el párrafo 108 *supra*, la Oficina del Director Ejecutivo ha participado, junto a otros interesados, en la preparación de un código de conducta para representantes jurídicos externos, la elaboración de un mecanismo de presentación de denuncias sobre los magistrados, la revisión de los estatutos a fin de incorporar la condición jurídica de los magistrados y la revisión de las cualificaciones de los magistrados del Tribunal de Apelaciones. Además, teniendo en cuenta que en 2014 se están seleccionando

<sup>21</sup> Véase A/68/306, anexo I, párrs. 1 a 5; A/67/98, anexo I, párrs. 1 a 3; y A/67/98, anexo II, párrs. 9 a 12.

nuevos magistrados (al igual que se hará en 2016), la Oficina tiene cargas administrativas elevadas relacionadas con los procedimientos de selección que debe emprender el Consejo. El Consejo recomienda que el grupo de examen examine la cuestión del volumen de trabajo y la dotación de personal de la Oficina.

## **8. Representación del demandado en las causas disciplinarias**

169. En su informe de 2012 (A/68/306), el Consejo de Justicia Interna formuló recomendaciones respecto a la representación del demandado cuando un funcionario impugna medidas disciplinarias ante las sedes del Tribunal Contencioso-Administrativo ubicadas fuera de Nueva York (es decir, Ginebra y Nairobi). El Consejo señaló que “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” (véase A/68/306, párr. 50). Por lo tanto, el demandado a menudo es representado por su letrado en distintas zonas horarias, a través de medios electrónicos que podrían no funcionar.

170. El Consejo de Justicia Interna sigue opinando 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” (*ibid.*, párr. 51). El mismo argumento se aplica a Ginebra, si bien allí se celebran menos audiencias orales. El Consejo recomienda que el grupo de examen estudie esta cuestión<sup>22</sup>.

## **9. Divulgación y capacitación**

171. En algunas opiniones expresadas al Consejo de Justicia Interna se planteó que en varios recursos que habían sido rechazados se observó que los funcionarios no tenían conocimiento de la necesidad de solicitar oportunamente la revisión de la medida por la administración, ni de los motivos específicos que podían invocarse para interponer un recurso de apelación ante el Tribunal de Apelaciones contra una sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo. Además, al parecer los funcionarios, en particular sobre el terreno, no estaban muy al tanto de los medios para la resolución informal de controversias que se encontraban disponibles en las primeras etapas de una controversia, en particular sobre el terreno.

172. El Consejo de Justicia Interna tiene entendido que recientemente se realizaron gestiones para aumentar la divulgación y la capacitación, que figurarán en el informe del Secretario General de 2014, y acoge con satisfacción estas gestiones. También se han proporcionado fondos para que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal pueda visitar diversas misiones de mantenimiento de la paz. La Oficina de Administración de Justicia está actualizando su sitio web para que haya más información disponible en un formato más claro, y la Directora Ejecutiva llevará a cabo una misión de divulgación en 2014. El Consejo observa que la Dependencia de Evaluación Interna también participa en actividades de divulgación con el personal

---

<sup>22</sup> Para consultar varias propuestas de descentralización de algunos aspectos de la etapa previa a la intervención del Tribunal en los procesos disciplinarios, véase A/68/346, anexo VII.

directivo<sup>23</sup>. El Consejo también entiende que proporcionar capacitación en todo el sistema es costoso.

173. Habida cuenta de la importancia de que los funcionarios comprendan cómo funciona el sistema, el Consejo de Justicia Interna recomienda que el grupo de examen evalúe si cierta inversión en capacitación sistemática y periódica podría contribuir a reducir el número de apelaciones o limitar el número de demandas y apelaciones carentes de fundamento que se presentan ante los Tribunales.

## 10. Un código de conducta para todos los representantes

174. En el párrafo 44 de la resolución 67/241, la Asamblea General destacó “la necesidad de que los representantes letrados, sean funcionarios o abogados externos, estén 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, prepare un código de conducta para representantes letrados que no sean funcionarios”.

175. En 2012, el Consejo de Justicia Interna explicó el motivo por el que prefería que existiera un código de conducta aplicable a todos los letrados:

“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.” (A/68/306, párrs. 137 a 142)

176. En el párrafo 38 de su resolución 68/254, la Asamblea General, si bien destacó que todos los letrados “están sujetos a los mismos principios de conducta profesional aplicables en el sistema de las Naciones Unidas”, solicitó “al Secretario General que, en el sexagésimo noveno período de sesiones, le presente el código de conducta para representantes letrados que no sean funcionarios, que incluya sanciones adecuadas por su incumplimiento, como salvaguardias contra las demandas sin fundamento”. El Consejo de Justicia Interna tiene entendido que se está redactando un texto con arreglo a la decisión de la Asamblea General.

177. El Consejo de Justicia Interna observa que hay tres argumentos principales en contra de la adopción de un código de conducta único para todos los representantes jurídicos. El primer argumento es que cualquier medida incluida en un código de conducta para que los magistrados controlen el desarrollo del procedimiento sería una medida disciplinaria, que solo puede imponer el Secretario General, y no los Tribunales. El segundo argumento es que la conducta de los funcionarios que comparecen en calidad de representantes jurídicos ante un Tribunal se rige por el Reglamento y el Estatuto del Personal y, por lo tanto, la aplicación de un código de conducta a los representantes jurídicos que sean funcionarios sería redundante y superflua (véase A/67/265, anexo VIII, párr. 2). El tercer argumento es que a los

<sup>23</sup> Informe semestral sobre las actividades de la Dependencia de Evaluación Interna, 1 de enero a 30 de junio de 2013, párrs. 40 y 41.

magistrados se les ha conferido la facultad de remitir las causas pertinentes al Secretario General a fin de que pueda tomar medidas para exigir las responsabilidades que procedan, siendo este el mecanismo de control que los magistrados deberían utilizar cuando los representantes jurídicos que sean funcionarios actúen indebidamente durante el proceso judicial (arts. 10.8 y 10.4 de los estatutos del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones) (véase [A/67/265](#), anexo VIII, párr. 3).

178. Con respecto al primer argumento, no cabe duda de que solo el Secretario General puede imponer medidas disciplinarias a los funcionarios por una falta de conducta, con arreglo a las normas y garantías contempladas en el Reglamento y el Estatuto del Personal. No obstante, solo puede imponer las medidas disciplinarias previstas en la regla 10.2 del Reglamento del Personal. Sin embargo, el Consejo considera que la mayoría de los problemas de conducta que se suscitan en el contexto de la representación de un cliente ante los Tribunales se refieren a cuestiones relativas al control de las actuaciones por parte de los magistrados: por ejemplo, ordenar a un representante jurídico que se está explayando que concluya su intervención, exigirle que se centre en los documentos pertinentes y aborde cuestiones específicas necesarias para dictar sentencia, o exigirle que respete el decoro de la sala y que, por ejemplo, no intimide a los testigos ni los insulte. Si bien el código de conducta conferiría a los Tribunales la facultad de adoptar medidas correctivas en esas situaciones, no debería incluir la facultad de imponer ninguna de las medidas disciplinarias previstas en la regla 10.2 del Reglamento del Personal.

179. Con respecto al segundo argumento, el Consejo observa que el Reglamento y el Estatuto del Personal se redactaron sin tomar en cuenta los deberes de los representantes jurídicos hacia los Tribunales o el sistema de justicia. Por lo tanto, es difícil extraer de esas normas las obligaciones estándar de los representantes jurídicos hacia sus clientes y los Tribunales: por ejemplo, proporcionar información completa sobre las estrategias jurídicas que podría seguir el cliente, poner todas las pruebas pertinentes en conocimiento del Tribunal y tratar con respeto y cortesía a los magistrados y a los representantes jurídicos de la contraparte. A este respecto, el Consejo observa que los funcionarios sin formación jurídica y que no están matriculados en el Colegio de Abogados de un Estado Miembro tienen derecho a comparecer ante los Tribunales, ya sea en representación propia o en representación de otros funcionarios. Esos funcionarios en particular no podrán extrapolar del Reglamento y el Estatuto del Personal la conducta apropiada que deben seguir los representantes jurídicos, y necesitarán la orientación de un código que determine cuáles son las conductas aceptables y sus límites cuando un representante jurídico intenta que se haga justicia a favor de su cliente y cumplir, al mismo tiempo, sus deberes hacia el Tribunal y la parte contraria. De hecho, el Secretario General mencionó esta cuestión en su informe sobre la administración de justicia:

“Es también opinión del Secretario General que el marco normativo que rige la conducta de los representantes jurídicos que son funcionarios debe incluir obligaciones sustancialmente similares a las establecidas en el código de conducta para representantes jurídicos que no son funcionarios. En consecuencia, en la preparación del código de conducta, el Secretario General examinaría el régimen jurídico vigente para los funcionarios que actúan como representantes jurídicos y, de ser necesario, lo enmendaría o complementaría mediante instrucciones administrativas.” ([A/67/265](#), anexo VIII, párr. 14)

Este ejercicio, que consume mucho tiempo, podría evitarse si el código de conducta se aplicara a todos los representantes. Además, es importante que se perciba que todos los representantes que comparecen ante cualquier tribunal, incluidos los Tribunales de las Naciones Unidas, reciben un trato igualitario. Que se perciba que los abogados externos se rigen por normas diferentes de las aplicables a los representantes jurídicos que son funcionarios de las Naciones Unidas, en lo que se refiere al desarrollo de un caso, contradice la apariencia de justicia.

180. Con respecto al tercer argumento, y como demuestran los ejemplos anteriores, para que el magistrado controle las actuaciones es preciso actuar con rapidez. La decisión de remitir la causa de un funcionario para que se puedan tomar medidas para exigir las responsabilidades que procedan se adopta normalmente al finalizar las audiencias. Dicha remisión dará lugar a un proceso extenso en el que se investigará la actuación del funcionario en cuestión, se impondrá o no una medida disciplinaria o administrativa, dependiendo de la opinión de los investigadores al respecto, y se podrá impugnar dicha medida ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. Mientras tanto, el funcionario que cometió la infracción puede seguir desempeñándose como representante jurídico durante todo el proceso, posiblemente repitiendo su conducta ofensiva. El procedimiento de remisión, por lo tanto, no es un medio práctico para que el magistrado pueda controlar las actuaciones.

181. El Consejo de Justicia Interna observa que los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo han expuesto en detalle los motivos por los que estaban a favor de un único código de conducta para los abogados que comparecen ante los Tribunales (véase [A/68/306](#), anexo II, párrs. 38 a 43).

182. Además, en la causa *Igbinedion* (2014-UNAT-410), en la que el Tribunal Contencioso-Administrativo había declarado a varios funcionarios en desacato (UNDT/2013/024, párrs. 79, 85 y 87), el Tribunal de Apelaciones afirmó lo siguiente:

“El Secretario General sostiene que las facultades del Tribunal Contencioso-Administrativo están limitadas por su estatuto y, por ende, no puede interpretarse que comprendan la facultad de llevar adelante procesos por desacato. El Tribunal de Apelaciones no está de acuerdo con esta afirmación. La capacidad de defender y proteger al tribunal y regular las actuaciones que tienen lugar ante él es inherente a la función judicial. En opinión del Tribunal, es esencial para que, entre otras cosas, el tribunal pueda tramitar las causas y dirigir las actuaciones.”

183. Las facultades inherentes descritas figuran tanto de manera tácita como expresa en los estatutos de los Tribunales y en sus reglamentos y directrices prácticas, y comprenden necesariamente la capacidad de los Tribunales de tomar medidas de control con respecto a la conducta de todos los representantes jurídicos en los casos en que corresponda, y su codificación ofrecería certidumbre y previsibilidad a los representantes que participan en los procesos ante los Tribunales.

184. El Consejo de Justicia Interna recomienda que el grupo de examen estudie la cuestión de si debería existir un código de conducta para todos los letrados que comparezcan ante los Tribunales o si debería existir un código específico para letrados externos, con lo cual los funcionarios se regirían por el Reglamento y el

Estatuto del Personal, incluidas todas las modificaciones a las normas que regulan esta cuestión promulgadas por el Secretario General.

## 11. Mandato del Consejo de Justicia Interna

185. Como se indica en el párrafo 10 *supra*, el mandato general del Consejo de Justicia Interna consiste en “contribuir a asegurar la independencia, el profesionalismo y la rendición de cuentas del sistema de administración de justicia” y “presentar a la Asamblea General sus opiniones sobre la aplicación del sistema de administración de justicia” (resolución 62/228, párrs. 35 y 37 d)). Además, la Asamblea General ha asignado diversas tareas específicas al Consejo de Justicia Interna a lo largo de los años y le ha pedido que le presentara sus opiniones sobre esos temas (véanse las resoluciones 68/254, párr. 29, 67/241, párrs. 42, 44, 48 y 57, 66/237, párrs. 28 y 45, 65/251, párr. 52, y 62/228, párrs. 35 a 37).

186. Los sindicatos del personal habían formulado recomendaciones oficiales a la administración sobre la reforma exhaustiva del mandato del Consejo de Justicia Interna (véase el documento presentado al Comité del Personal y la Administración en Arusha, en junio de 2012, por el Consejo del Personal de la CEPAL con el apoyo del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas en Nueva York y el Consejo de Coordinación del Personal de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra) pero, debido a la suspensión del Comité del Personal y la Administración, no se avanzó en estas propuestas.

187. Se recomienda que el grupo de examen considere la posibilidad de examinar la función del Consejo de Justicia Interna, que fue concebido originalmente por el Grupo de Reforma como mecanismo para formular recomendaciones para la elección de los magistrados (véase A/61/205, párrs. 127 y 128), a fin de determinar si, habida cuenta de la ampliación de funciones encomendadas por la Asamblea General, sería mejor establecer un mandato más detallado en lugar del sistema actual de mandato genérico complementado por tareas específicas encomendadas periódicamente por la Asamblea.

## 12. Promoción de la resolución informal

188. En el párrafo 12 de su resolución 68/254, la Asamblea General decidió que la evaluación independiente “incluirá un examen de todos los aspectos del sistema de administración de justicia y prestará especial atención al sistema formal”. El mandato del Consejo de Justicia Interna forma parte del sistema formal y el Consejo cuenta con la asistencia de la Oficina de Administración de Justicia, que presta servicios de secretaría y asiste al Consejo cuando así lo solicita y es responsable de “la coordinación general del sistema formal de administración de justicia” (ST/SGB/2010/3, párr. 2.1). Sin embargo, algunos aspectos del sistema informal repercuten directamente en el sistema formal, razón por la cual se examinan brevemente a continuación.

189. Uno de los problemas en el sistema formal son los retrasos. En cierta medida, los retrasos son consecuencia del número de causas. La existencia de un mecanismo adecuado de preselección en el sistema informal reduciría el número de causas. El séptimo informe de actividades señala que en 2013 la Oficina de Asistencia Letrada al Personal resolvió unas 71 causas mediante acuerdos conciliatorios (véase el gráfico 10) y el informe de la Dependencia de Evaluación Interna ya mencionado señala que unos 157 casos quedaron sin objeto o se solucionaron tras su evaluación

(véase el informe semestral sobre las actividades de la Dependencia de Evaluación Interna para el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio, vol. 11, 12 de noviembre de 2013, cuadro 2). Por lo tanto, parece que hay mayores oportunidades de resolver los casos cuando ingresan en el sistema formal (el informe del primer Consejo incluía una sección en la que se ponía de relieve la importancia del sistema informal para el sistema formal: véase [A/65/304](#), párrs. 79 a 81).

190. El Consejo de Justicia Interna considera que el fortalecimiento de ciertos aspectos del sistema informal tendría un efecto positivo inmediato en el sistema formal, ya que reduciría el número de apelaciones formales mediante una resolución más rápida y temprana de las controversias. En consecuencia, el Consejo examinará brevemente dos cuestiones generales relacionadas con el sistema informal que repercuten directamente en el sistema formal, aunque de distinta manera.

### **13. Gestiones previas a la apelación en la Dependencia de Evaluación Interna**

191. Aunque la Dependencia de Evaluación Interna forma parte del sistema formal, actúa antes de que se presente la demanda ante el Tribunal Contencioso-Administrativo y, en este sentido, cumple una función similar a las entidades del sistema informal que intentan evitar los litigios. El informe del Secretario General de 2013 también señala que en ocasiones los abogados de las partes llegaron a un acuerdo para resolver el caso incluso después de la intervención judicial o la tramitación de la causa por el Tribunal Contencioso-Administrativo ([A/68/346](#), párr. 15).

192. Durante su período de sesiones, se informó al Consejo de Justicia Interna de que los fondos y programas promovían la resolución informal de las causas. Además, al Consejo le llamó especialmente la atención la siguiente observación incluida en el informe del Secretario General sobre la administración de justicia: “Con respecto a los fondos y programas, la mayoría de las causas se resolvieron en la fase de evaluación interna” ([A/68/346](#), párr. 12).

193. El grupo de examen podría investigar cuáles son los factores que permiten resolver más controversias de mutuo acuerdo en los fondos y programas, y evaluar si las técnicas utilizadas en ese contexto podrían tener una aplicación más amplia.

### **14. Entidades que realizan investigaciones**

194. Aunque las investigaciones son un proceso oficial que lleva adelante el Secretario General antes de tomar medidas disciplinarias, no forman parte del sistema formal de administración de justicia. Sin embargo, debido a que la investigación inicial es un elemento central de toda causa disciplinaria que se tramita ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, el Consejo de Justicia Interna formulará algunas observaciones breves sobre este importante tema<sup>24</sup>.

195. En el informe del Secretario General de 2013 se examinan varias iniciativas relacionadas con el proceso de investigación de las Naciones Unidas (véase [A/68/346](#), anexo V, párr. 16). El Ombudsman también ha formulado observaciones sobre los problemas causados por el actual sistema de investigación y ha reconocido los esfuerzos realizados para darles solución (véase [A/67/172](#), párrs. 140 a 146). En la reunión del Comité del Personal y la Administración que se celebró recientemente en Valencia (España) entre el 23 y el 28 de junio de 2014, se aprobó el mandato de

---

<sup>24</sup> Véase también [A/65/304](#), párrs. 89 a 94.

un grupo de trabajo sobre investigaciones y asuntos disciplinarios con la participación de todas las entidades de investigación y se decidió que comenzaría a trabajar de inmediato, con miras a formular recomendaciones al Secretario General a más tardar al final del primer trimestre de 2015.

196. La Dependencia Común de Inspección señaló recientemente que en las Naciones Unidas “muchos agentes comparten la responsabilidad de las investigaciones: la OSSI [Oficina de Servicios de Supervisión Interna], los servicios de seguridad, los jefes de las oficinas y los directores de programas, así como la Oficina de Gestión de Recursos Humanos” (A/67/140, párr. 17). El Grupo de Reforma había reconocido anteriormente la importancia de las investigaciones y consideró que se necesitaban reformas (véase A/61/205, párrs. 24 a 27 y 33 a 35).

197. El Tribunal ha establecido que las sanciones disciplinarias deben estar justificadas por “pruebas claras y convincentes” y, por lo tanto, las investigaciones deben cumplir este criterio para ser eficaces como paso previo a la adopción de medidas disciplinarias o para exculpar a un funcionario al que se atribuyó por error una falta de conducta. Sin embargo, el gran número de investigaciones diferentes, que en su mayoría no son realizadas por investigadores profesionales y capacitados, plantea verdaderas dificultades. En muchas causas recientes se ha criticado la investigación inicial, pero, en opinión del Consejo de Justicia Interna, es inevitable que, con tantos participantes involucrados en la investigación, su calidad diste de ser uniforme.

198. El Consejo de Justicia Interna observa que las investigaciones deficientes pueden dar lugar a una mayor carga de trabajo para los Tribunales, a la inobservancia de las debidas garantías procesales y a mayores costos para la organización que actúa en función de informes que no cumplen los criterios exigidos. Las investigaciones mal practicadas repercuten en las causas disciplinarias que se tramitan ante los Tribunales, ya sea por la violación de las garantías procesales del personal o la incapacidad de la administración de separar del servicio a los funcionarios o imponerles medidas disciplinarias cuando corresponde que sean sancionados por una falta de conducta, incluidas las graves.

199. El Grupo de Reforma observó que un sistema de justicia eficaz implicaba no solo “la protección de los derechos de los funcionarios y el personal directivo, sino también que estos deban rendir cuentas de sus actos por igual” (A/61/205, párr. 6). Por lo tanto, es evidente que aunque no formen parte del sistema formal, las investigaciones repercuten en él de manera directa e inmediata. En consecuencia, el Consejo de Justicia Interna recomienda al grupo de examen que estudie la situación actual de las investigaciones y la forma en que podría mejorarse el nivel de transparencia, rendición de cuentas, equidad y eficacia.

## **15. Conclusión**

200. El Consejo de Justicia Interna está dispuesto a colaborar con el grupo de examen en el marco de sus atribuciones y a examinar estas cuestiones o cualquier otra relativa al sistema de administración de justicia si el grupo lo estima conveniente. El Consejo espera que el examen exhaustivo de estas cuestiones en el presente informe sea de ayuda.

## IX. Resumen de las recomendaciones a la Asamblea General

201. Las recomendaciones dirigidas al grupo de examen que establecerá la Asamblea General no se resumen. El Consejo de Justicia Interna observa que estas recomendaciones, organizadas en numerosos epígrafes, se exponen en la sección VIII del presente informe.

### *Solicitud formulada en la resolución 68/254: sentencias, órdenes y resoluciones provisionales*

202. El Consejo de Justicia Interna, tras un análisis exhaustivo de esta cuestión y un detenido examen de las opiniones de los interesados (véanse los párrs. 14 a 79 *supra*), observó que estaba previsto que la Asamblea General aprobara el establecimiento de un grupo de examen independiente para llevar a cabo una evaluación provisional del sistema de justicia interna y, en consecuencia, consideró que este grupo de examen estaría en condiciones óptimas de examinar esta compleja cuestión (véanse los párrs. 80 a 89 *supra*)

### **Los Tribunales**

203. El Consejo de Justicia Interna tomó nota de las mejoras actuales y previstas del buscador y recomendó que la Asamblea General velara por que las nuevas mejoras se pusieran en marcha (véanse los párrs. 91 a 93 *supra*)

204. El Consejo de Justicia Interna también recomendó que la Asamblea General alentara a los Tribunales a considerar medidas a más largo plazo que podrían contribuir a acelerar la resolución de las causas (véanse los párrs. 94 a 103 *supra*).

### *Litigantes sin representación*

205. El Consejo de Justicia Interna recomendó que la Asamblea General alentara a que se restableciera un sistema de voluntarios con incentivos que atraigan a personal cualificado para prestar asistencia a los demandantes y apelantes en el sistema de administración de justicia (véanse los párrs. 109 a 116 *supra*).

(Firmado) Ian **Binnie**

(Firmado) Carmen **Artigas**

(Firmado) Sinha **Basnayake**

(Firmado) Anthony **J. Miller**

(Firmado) Victoria **Phillips**

## Anexo I

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

#### **A. Introducción**

1. Como complemento de su memorando de 2013 a la Asamblea General sobre cuestiones sistémicas del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas (A/68/306, anexo II), los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas desean transmitir respetuosamente sus opiniones a la Asamblea General tras cinco años de existencia del Tribunal.

#### **B. Estabilidad institucional**

##### **Evaluación provisional independiente del sistema formal de administración de justicia**

2. Los magistrados toman nota de que, de conformidad con los párrafos 11 y 12 de la resolución 68/254 de la Asamblea General, se llevará a cabo una evaluación provisional independiente del sistema de administración de justicia utilizando expertos independientes, entre los que habrá expertos familiarizados con los mecanismos internos de resolución de diferencias laborales. Los magistrados acogen esta iniciativa con agrado, pero desean subrayar que, para que la evaluación sea satisfactoria, es esencial que sea realizada por un grupo de expertos competentes y que el marco estructural del sistema formal no sea modificado durante el período de evaluación.

##### **Número de magistrados en régimen de dedicación exclusiva en cada lugar de destino**

3. Si bien los magistrados entienden que sería prematuro que la Asamblea General aprobara alguna propuesta respecto al número de magistrados permanentes en cada lugar de destino antes de que se completara la evaluación provisional independiente del sistema de administración de justicia, reiteran que tras cinco años de existencia del Tribunal Contencioso-Administrativo, la necesidad de contar con dos magistrados en régimen de dedicación exclusiva en cada lugar de destino es incontrovertible. Los datos estadísticos del Tribunal siguen demostrando que para tramitar oportunamente el volumen de causas del Tribunal es necesario nombrar dos magistrados en régimen de dedicación exclusiva en cada uno de los lugares de destino del Tribunal. El número de causas incoadas ante el Tribunal en 2013 fue de 289, lo que representa un aumento con respecto a 2012 (258 causas).

4. Si bien los magistrados tomaron medidas adecuadas para agilizar aún más la sustanciación de las causas, como su tramitación temprana y proactiva, la intervención judicial con miras a alcanzar acuerdos, la tramitación acelerada de las causas manifiestamente inadmisibles o improcedentes y la introducción de cambios en la distribución geográfica de las causas, el número de causas incoadas cada año sigue siendo alto y estas no pueden dirimirse sin la asistencia de dos magistrados en régimen de dedicación exclusiva en cada lugar de destino. Los magistrados reiteran

las opiniones ya expresadas sobre esta cuestión (véase [A/68/306](#), anexo II) y recuerdan que la demora en el acceso a la justicia equivale a una denegación de justicia.

5. Los magistrados consideran que una evaluación satisfactoria requiere que el marco estructural examinado sea estable. Los magistrados instan a la Asamblea General a que acoja favorablemente la posibilidad de mantener el sistema de magistrados *ad litem* mediante la prórroga de las plazas de magistrados *ad litem* y personal auxiliar con posterioridad al 31 de diciembre de 2014.

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

### **Independencia del Tribunal Contencioso-Administrativo**

6. En los primeros párrafos de su resolución [68/254](#), la Asamblea General recordó y reafirmó sus resoluciones anteriores sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia y los principios jurídicos aplicables. La Asamblea reiteró, en los párrafos 5, 25 y 26, que las decisiones tomadas por los Tribunales debían ajustarse a lo dispuesto en la Carta y las resoluciones de la Asamblea General, en particular en cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos humanos, y que el recurso por parte de los Tribunales a los principios generales del derecho y a la Carta debía hacerse en el contexto de lo establecido en sus estatutos y en las resoluciones de la Asamblea General, los reglamentos, la normativa y las publicaciones administrativas aplicables y de acuerdo con ellos.

7. En el párrafo 7 de la resolución, la Asamblea General puso de relieve la importancia del principio de independencia judicial en el sistema de administración de justicia.

8. Los magistrados reiteraron que la función básica de un poder judicial independiente era interpretar y aplicar las disposiciones jurídicas aprobadas previamente por el legislador. La independencia del poder judicial obligaba a rechazar todo intento, independientemente de su origen, de influir en su jurisprudencia. Un poder judicial independiente también debe poder examinar con independencia su reglamento para velar por el cumplimiento justo y eficiente de su mandato. Los magistrados examinan su reglamento periódicamente, durante sus sesiones plenarias, para velar por que la tramitación de las causas sea justa y rápida. Recientemente, los magistrados examinaron las normas relativas a la desestimación de las causas manifiestamente inadmisibles. Hay pocas causas de este tipo y se tramitan con eficacia lo antes posible, entre otras cosas mediante la emisión de sentencias en procedimiento sumario.

9. Los magistrados recuerdan la doctrina de la separación de poderes, que garantiza que el poder judicial sea una entidad independiente libre de la injerencia de los poderes ejecutivo o legislativo, y que delimita claramente las competencias de cada órgano. 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**

10. En el párrafo 39 de su resolución 68/254, la Asamblea General solicitó al Secretario General que encomendara al Consejo de Justicia Interna la tarea de incluir las opiniones del Tribunal en sus informes anuales. Los magistrados recuerdan que una 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. Para asegurar la imparcialidad e independencia del poder judicial, así como la posición de los magistrados en la jerarquía de las Naciones Unidas, es necesario 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 la oficina del Secretario General o en un informe elaborado por el Consejo de Justicia Interna. Habida cuenta de la función del Consejo como órgano al que la Asamblea ha encomendado la responsabilidad de supervisar de manera general la eficiencia y eficacia del sistema de justicia interna en su conjunto y de presentar informes al respecto, no es adecuado que uno de los componentes del sistema presente informes a la Asamblea a través del Consejo.

11. Los magistrados reiteran además 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.

**Acceso a la justicia**

12. La experiencia de los últimos cinco años ha demostrado que los magistrados no disponen de ningún mecanismo para apelar las decisiones que afectan sus condiciones de servicio y sus derechos contractuales y que han sido tomadas por una administración sometida, ella misma, a la jurisdicción de los tribunales. Además, la percepción inevitable con respecto a las negociaciones entre los magistrados y la administración es que tienen carácter político y menoscaban la imagen de independencia judicial<sup>a</sup>.

13. Los magistrados consideran que la ausencia de un mecanismo de apelación que les sea aplicable es perjudicial para la independencia del poder judicial. Para preservar los derechos consagrados en la cláusula 11 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura (refrendados por la Asamblea General en 1985)<sup>b</sup> se precisa la participación de una comisión u órgano independiente para fijar y revisar los sueldos y las prestaciones judiciales<sup>c</sup>.

14. Los magistrados solicitan a la Asamblea General que considere la posibilidad de establecer un mecanismo independiente, eficaz y objetivo que ofrezca una garantía de independencia judicial y al que puedan recurrir.

---

<sup>a</sup> *Manitoba Provincial Justices Association v. Manitoba Minister of Justice* [1997] 3 S.C.R.

<sup>b</sup> Cláusula 11: “La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas”.

<sup>c</sup> *Valente v. The Queen* [1985] 2 S.C.R.

## **D. Transparencia del sistema de administración de justicia**

### **Salas de audiencia y acceso del público**

15. Los magistrados tienen el placer de informar a la Asamblea General de que el 11 de marzo de 2014 se inauguró la segunda sala de audiencias plenamente funcional del Tribunal en Ginebra tras casi cinco años de existencia del Tribunal, en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 28 de la resolución [68/254](#) de la Asamblea General. La primera sala de audiencias completamente equipada del Tribunal en Nairobi se inauguró en junio de 2013. La tercera y última sala de audiencias en Nueva York, que se encuentra en funcionamiento desde junio de 2014, estará completamente equipada una vez que se proporcione un equipo de telecomunicaciones similar al disponible en las otras dos salas.

### **Mecanismo de denuncias**

16. Los magistrados acogen con beneplácito la aprobación por la Asamblea General, en el párrafo 41 de su resolución [67/241](#), de un mecanismo que permite adoptar medidas respecto de las posibles faltas de conducta de los magistrados. No se ha presentado ninguna denuncia al Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo desde la aprobación de dicho mecanismo. Durante su octava sesión plenaria, los magistrados acordaron aplicar el marco procesal necesario, que figura en el informe del Secretario General sobre la administración de justicia ([A/69/227](#), anexo VII).

## **E. Asignación adecuada de recursos**

17. Los magistrados observan que, en su resolución [68/254](#), la Asamblea General reafirmó su decisión, incluida 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.

18. Los magistrados observan con aprecio el párrafo 28 de la resolución [68/254](#), en el que la Asamblea General reafirmó la necesidad de que los Tribunales dispongan de recursos administrativos. La experiencia acumulada en los cinco años de existencia del Tribunal Contencioso-Administrativo pone de manifiesto que, si bien se valoran los logros alcanzados desde la puesta en marcha del sistema de administración de justicia, tanto en la resolución de las causas pendientes como en la resolución de las nuevas causas, el costo real del funcionamiento del Tribunal y de la Oficina de Administración de Justicia se subestima. La falta de recursos suficientes para prestar asistencia técnica y administrativa adecuada ha comprometido el correcto funcionamiento del sistema de administración de justicia, como se expone a continuación.

### **Dotación de personal**

19. Los magistrados reiteran que la situación actual de dotación de personal, que 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 apoyo administrativo y técnico adecuado al Tribunal. Cabe destacar que el personal de la secretaría que presta apoyo judicial también desempeña funciones técnicas y administrativas, como la compilación de estadísticas y otras tareas. Los magistrados también observan que la Oficina del Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Justicia no recibe apoyo suficiente, lo cual dificulta el cumplimiento de su mandato.

20. Los magistrados están preocupados porque las vacantes en puestos clave como los de Secretario u Oficial Jurídico no se cubren en plazos aceptables. Por ejemplo, el proceso para cubrir los puestos vacantes de Secretario en Ginebra y Nairobi llevó más de 7 y 10 meses, respectivamente. En la actualidad, el puesto de Secretario Principal, que se encarga de coordinar el apoyo sustantivo, administrativo y técnico prestado a los Tribunales, está vacante desde la jubilación de su antigua titular. En una oficina tan pequeña como la Oficina de Administración de Justicia, la demora en cubrir puestos clave como los de Oficial Jurídico, Secretario y Secretario Principal, tras la jubilación o partida de sus titulares, incide de manera directa en el funcionamiento del Tribunal.

### **Fondos para viajes y capacitación**

21. Las secretarías han experimentado aún más dificultades que los magistrados porque en los últimos cinco 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 específicamente al Secretario Principal a fin de que pueda supervisar adecuadamente la labor de las tres secretarías descentralizadas.

22. Un sistema de administración de justicia profesional y con recursos adecuados requiere la capacitación y el perfeccionamiento continuos de todo el personal y todos los magistrados que integran el nuevo sistema de justicia. La educación judicial permanente contemplada en el párrafo 7 g) del código de conducta<sup>d</sup> de los magistrados exige que estos participen en conferencias de intercambio de información y capacitación con otros magistrados internacionales que se desempeñen en ámbitos similares. La mejor manera de mantener un tribunal profesional es procurando que el nuevo sistema de administración de justicia esté integrado por personal, abogados y participantes profesionales, ya que así se agilizará la tramitación de las causas y se mejorará la prestación de servicios. Es preciso que se asignen fondos para alcanzar este objetivo.

### **Transcripción de las audiencias**

23. Los magistrados reiteran que 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.

---

<sup>d</sup> El artículo 7 g) del código de conducta de los magistrados establece que estos “adoptarán medidas razonables para conservar el nivel de competencia profesional necesario y mantenerse informados de las novedades que ocurran en la esfera del derecho administrativo y laboral internacionales, así como de las normas internacionales de derechos humanos” (resolución 66/106, anexo).

Los magistrados son conscientes de que se han asignado fondos con ese fin. Sin embargo, la cantidad de fondos asignados es mínima y no permite la transcripción sistemática de las audiencias, en particular las audiencias sobre el fondo de la cuestión. 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. Los magistrados apoyan la asignación de fondos suficientes para producir sistemáticamente 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**

24. En el párrafo 8 de su resolución [68/254](#), la Asamblea General destacó la importancia de asegurar el acceso de todos los funcionarios al sistema de administración de justicia, cualquiera que sea su lugar de destino. La puesta en marcha del sistema de gestión de causas de los Tribunales por la Oficina de Administración de Justicia en julio de 2011 ha permitido que los funcionarios que han presentado demandas ante el Tribunal puedan tener acceso a su expediente en cualquier momento y desde cualquier computadora. Sin embargo, quedan por hacer una serie de mejoras tecnológicas al sistema para garantizar un acceso continuo y adecuado a la justicia.

25. Los magistrados observan que en el párrafo 43 de su resolución [68/254](#), la Asamblea General destacó la necesidad cada vez más apremiante de contar con un buscador moderno y actualizado que facilite el acceso simplificado a la jurisprudencia y a los resultados de causas anteriores relevantes. Los comentarios recibidos de los interesados indican que el actual buscador en línea para acceder a las sentencias y órdenes del Tribunal Contencioso-Administrativo y consultarlas es mejor que la herramienta rudimentaria anterior, pero aún debe perfeccionarse y los magistrados esperan que con su próxima actualización este buscador se ajuste a los criterios de investigación jurídica pertinentes.

26. Los magistrados solicitan que se asignen fondos suficientes para ayudar a la Oficina de Administración de Justicia a actualizar su sistema de gestión de causas y 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**

27. La experiencia acumulada en los cinco años de existencia del sistema de administración de justicia revela que el número significativo de demandantes que acuden al Tribunal Contencioso-Administrativo sin estar representados socavan 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, abruma a las secretarías con preguntas y solicitudes innecesarias o inapropiadas y, en general, saturan el sistema y provocan retrasos en los procedimientos.

28. 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 procesales.

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 es una cuestión clave que debe verificarse periódicamente.

29. 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, y contribuir a la resolución alternativa de controversias con o sin la participación de los servicios de mediación de la Oficina del Ombudsman.

## **G. Condición de los magistrados**

30. En virtud de la doctrina de separación de poderes y la independencia del poder judicial, los magistrados no son funcionarios, empleados públicos ni personal de la Organización. El poder judicial es una entidad independiente, libre de la injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo, y debe gozar de independencia financiera, administrativa y disciplinaria.

31. Los magistrados reiteran que su principal tarea es dirimir cuestiones relativas a las decisiones adoptadas o refrendadas a nivel superior en los respectivos departamentos u oficinas, incluso a nivel de Subsecretario General o Secretario General Adjunto. En una organización jerárquica como las Naciones Unidas, es importante que los magistrados tengan la categoría y jerarquía adecuadas.

32. “Ser juez ya no es lo que era. Ahora los jueces son más importantes, más criticados. Y, además, las tareas a las que se enfrentan son más difíciles que nunca”<sup>e</sup>. El tipo de decisiones que deben adoptar los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo, que tienen consecuencias de gran alcance en el sistema de las Naciones Unidas, con más de 70.000 funcionarios, no condice con la categoría D-2 que estos ocupan. Algunas de esas decisiones han tenido como consecuencia la aclaración, reevaluación y promulgación de nuevas instrucciones, directrices y prácticas administrativas, promoviendo e inculcando así relaciones de trabajo armónicas y buenas en las Naciones Unidas en su conjunto.

33. La categoría D-2 de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo tampoco condice con la situación de otras personas que integran el sistema. La mayor parte de los magistrados internacionales pertenece a la categoría de Secretario General Adjunto, como por ejemplo los de la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y los Tribunales especializados, como el Tribunal Especial para Sierra Leona, las Salas Especiales en los Tribunales de Camboya y el Tribunal Especial para el Líbano. El Ombudsman de las Naciones Unidas, que forma parte del sistema informal de justicia interna, tiene categoría de Subsecretario General y, sin embargo, el cumplimiento de los acuerdos de mediación que este propicia solo puede ser exigido por los magistrados del sistema formal, que tienen

---

<sup>e</sup> “The Role of Judges in Modern Society”, discurso pronunciado por Beverley McLachlin PC, Presidenta de la Corte Suprema del Canadá, 5 de mayo de 2001.

categoría D-2. Por los motivos expuestos, los magistrados del Tribunal deberían pertenecer a la categoría de Subsecretario General.

## **H. Proyecto de código de conducta profesional para los representantes jurídicos externos**

34. 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.

35. Es importante recordar que la Asamblea General, en su resolución [68/254](#), destacó la necesidad de asegurar que todos 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 pertinentes, le presentara un código de conducta para representantes letrados que no fueran funcionarios, que incluyera sanciones adecuadas por su incumplimiento, como salvaguardias contra las demandas sin fundamento.

36. 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.

37. 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.

38. 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. Un mecanismo en virtud del cual una parte en un proceso tiene facultades disciplinarias respecto al abogado es contrario a la imagen de independencia.

39. 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 único código de conducta profesional aplicable a todos los letrados que actúen ante el Tribunal.

## Anexo II

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

#### **A. Necesidad de restablecer y regularizar el sistema de magistrados de turno**

1. El Tribunal de Apelaciones recibe no solo recursos de apelación contra sentencias, que los magistrados examinan y resuelven en tres períodos de sesiones por año, sino también solicitudes que a menudo han de ser atendidas de manera urgente. La mayoría de esas solicitudes se presentan, y deben tramitarse, cuando el Tribunal no está sesionando.
2. A fin de hacer frente a esta situación, los magistrados del Tribunal de Apelaciones crearon en 2010 un sistema de magistrados de turno, en virtud del cual los magistrados desempeñaban funciones judiciales entre cada período de sesiones en turnos mensuales fijados por el Presidente. El sistema de magistrados de turno se estableció por iniciativa de los magistrados y supuso que estos trabajaran durante su tiempo libre para pronunciarse oportunamente sobre las solicitudes de procedimiento.
3. Este sistema ha sido fundamental para que las causas avancen a buen ritmo en cada fase del procedimiento y para evitar posibles violaciones de las garantías procesales. Sin embargo, desde su puesta en marcha, el volumen de trabajo que debe realizarse entre cada período de sesiones ha aumentado considerablemente.
4. El número de solicitudes presentadas ha seguido aumentando. En los primeros cinco meses y medio de 2014, la secretaría del Tribunal de Apelaciones recibió 50 solicitudes, lo cual supera al total anual recibido en cada uno de los cuatro últimos años. Este aumento ha consumido gran parte del tiempo libre que los magistrados ofrecieron voluntariamente, de modo tal que, inevitablemente, el sistema ya no pudo mantenerse, especialmente al no ofrecerse remuneración alguna por esa labor. Por ello, el sistema de magistrados de turno dejó de funcionar en abril de 2014. La carga de resolver las solicitudes recae ahora en el Presidente, que decide las solicitudes urgentes cuando es necesario y pospone la tramitación de todas las demás al siguiente período de sesiones del Tribunal de Apelaciones. La consecuencia natural será la acumulación de causas pendientes, ya que no será posible decidir todas las solicitudes pendientes y todos los recursos de apelación listos para sentencia en un período de sesiones de dos semanas.
5. La solución ideal al problema sería que se tomaran las medidas necesarias para que un magistrado del Tribunal de Apelaciones estuviera destinado de manera permanente en Nueva York. De este modo, las solicitudes podrían resolverse sin demora y sin absorber el tiempo necesario para conocer de los recursos de apelación, que se tramitarían y resolverían con la mayor prontitud posible.
6. Mientras tanto, es preciso tomar medidas para restablecer el sistema de magistrados de turno de manera sostenible.

## **B. Necesidad de un nuevo puesto de oficial jurídico**

7. Desde su creación, el Tribunal de Apelaciones ha dictado un total de 194 órdenes sobre diversas cuestiones de procedimiento, además de 427 sentencias. Estas órdenes han requerido una cantidad considerable de tiempo y atención no solo de los magistrados, sino también de la secretaría, con la consiguiente presión sobre sus ya limitados recursos.

8. Es necesario contratar de inmediato un oficial jurídico adicional en la secretaría para reforzar la capacidad de esta de prestar apoyo administrativo, técnico y jurídico a los magistrados del Tribunal de Apelaciones de manera más sostenible y fiable.

9. Los magistrados son conscientes de su mandato y de la posición del Tribunal como único órgano de apelación dentro de la Organización encargado de resolver los recursos de apelación y aclarar y resolver cuestiones jurídicas con la mayor prontitud posible para disipar las dudas que afloran en la vida profesional de los funcionarios interesados y para que la administración pueda cumplir sus funciones de gestión con mayor seguridad y certeza jurídicas. Con este fin, se esfuerzan por incrementar su volumen de trabajo en cada período de sesiones.

10. Sin embargo, a pesar de los mejores esfuerzos de todos los participantes, y al haberse alcanzado el número máximo *de facto* de causas que pueden atenderse, la secretaría del Tribunal (integrada por un Secretario, dos Oficiales Jurídicos y dos funcionarios de apoyo) ha llegado al límite de su capacidad de trabajo. Es evidente que la actual plantilla de la secretaría no basta para cumplir las tareas que se le han encomendado. En los cinco últimos años el personal de la secretaría ha preparado más de 100 causas por año. Su trabajo en cada período de sesiones habitualmente consiste en determinar qué causas serán examinadas; copiar los expedientes que serán entregados a los magistrados; hacer arreglos logísticos para la celebración de los períodos de sesiones del Tribunal (tanto en Nueva York como en otros lugares de destino); redactar notas informativas en las que se exponen los hechos, las alegaciones, las cuestiones controvertidas y la jurisprudencia y las publicaciones administrativas pertinentes; participar en las deliberaciones de las salas; prestar apoyo jurídico y administrativo para la celebración de las audiencias orales; realizar los preparativos y prestar asistencia en las sesiones plenarias; y encargarse de la revisión editorial, finalización y publicación de las sentencias. Además de preparar tres períodos de sesiones al año, el personal de la secretaría gestiona el funcionamiento diario del Tribunal de Apelaciones bajo la dirección del Presidente, entre otras cosas, procesando las comunicaciones recibidas, informando al Presidente (o, anteriormente, al magistrado de turno) sobre las nuevas solicitudes presentadas, preparando y procesando órdenes judiciales para que el Presidente (o, anteriormente, el magistrado de turno) resuelva las solicitudes de procedimiento y respondiendo a las preguntas de las partes y los interesados. El personal de la secretaría también mantiene el registro y el sitio web del Tribunal, prepara estadísticas y formula observaciones sobre el Tribunal de Apelaciones que se incorporan en los informes de actividades de la Oficina de Administración de Justicia y en los informes del Secretario General sobre la administración de justicia. La secretaría del Tribunal está sencillamente al límite de su capacidad.

11. En la actualidad hay más de 120 recursos de apelación pendientes de examen, lo que representa un volumen de trabajo de más de un año. Para evitar una mayor acumulación de causas pendientes y para que los magistrados y la Oficina del Secretario del Tribunal de Apelaciones puedan funcionar con más eficacia, los magistrados creen que es esencial contar con al menos otro Oficial Jurídico de categoría P-3 para que el Tribunal de Apelaciones pueda seguir cumpliendo el mandato que le ha encomendado la Asamblea General.

---