



Asamblea General

Distr. general
15 de enero de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo quinto período de sesiones

Tema 148 del programa

Régimen común de las Naciones Unidas

Examen inicial de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Resumen

En su resolución [74/255 B](#), la Asamblea General solicitó al Secretario General, “en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que lleve a cabo un examen de la estructura jurisdiccional del régimen común y le presente las conclusiones del examen y recomendaciones tan pronto como sea posible”. En el presente informe se exponen las conclusiones preliminares del examen inicial realizado de conformidad con esa resolución.

El presente informe está dividido en cuatro secciones. En la sección I se ofrece un panorama del establecimiento y la evolución de los dos sistemas de tribunales. En la sección II se examinan los esfuerzos realizados en el pasado para hacer frente a los problemas que plantea la existencia de dos sistemas de tribunales para el régimen común de las Naciones Unidas. La sección III contiene un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y de los Tribunales de las Naciones Unidas sobre las decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional de 1975 a 2016. En la sección IV se exponen opciones para abordar la cuestión de la aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la Comisión, así como las opiniones preliminares de los interesados sobre la conveniencia de seguir estudiando esas opciones.

Se solicita a la Asamblea General que tome nota del presente informe y que proporcione al Secretario General observaciones u orientaciones sobre el desarrollo de cualquiera de las opciones presentadas.



Introducción

1. En su resolución 74/255 B, la Asamblea General solicitó al Secretario General, “en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que lleve a cabo un examen de la estructura jurisdiccional del régimen común y le presente las conclusiones del examen y recomendaciones tan pronto como sea posible”¹. En el presente informe se exponen las conclusiones preliminares del examen inicial realizado de conformidad con esa resolución.

2. La determinación del alcance del examen inicial se basó en el contexto en que se formuló la solicitud. La Asamblea General solicitó el examen en su resolución sobre el régimen común de las Naciones Unidas, tras examinar el informe de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) correspondiente a 2019. La Comisión había señalado a la atención de la Asamblea una serie de sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2019. En esas sentencias, que son definitivas e inapelables, el Tribunal Administrativo de la OIT había anulado el pago de las sumas del ajuste por lugar de destino calculadas con arreglo a los multiplicadores del ajuste por lugar de destino establecidos por la CAPI para Ginebra en 2017. El Tribunal Administrativo de la OIT había llegado a esta conclusión basándose principalmente en que la Comisión, con arreglo a su Estatuto, solo tenía autoridad para formular recomendaciones y no para adoptar decisiones vinculantes sobre los multiplicadores del ajuste por lugar de destino. En el informe también se señalaba que había recursos pendientes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas en los que se impugnaba el multiplicador del ajuste por lugar de destino para Ginebra². La Asamblea expresó “preocupación por la aplicación simultánea de dos multiplicadores del ajuste por lugar de destino del régimen común de las Naciones Unidas” en Ginebra y observó que “las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas se enfrentan al reto de tener dos tribunales administrativos independientes con competencia concurrente entre las organizaciones del régimen común”³. Asimismo, la Asamblea reafirmó “la autoridad de la Comisión [...] para seguir estableciendo multiplicadores del ajuste aplicables a los lugares de destino ... en virtud del artículo 11 c) [de su] Estatuto”⁴.

3. La Secretaría de las Naciones Unidas interpretó que la Asamblea General no había solicitado que se realizara un examen amplio del funcionamiento general de los dos sistemas de tribunales. En consecuencia, el examen se centró en analizar cómo la coexistencia de dos sistemas de tribunales (el Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas, que en la actualidad son el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas) afecta a la aplicación uniforme de las decisiones y recomendaciones de la CAPI. En el examen no se analizan las sentencias que son objeto de litigios en curso ni las cuestiones que puedan plantearse durante dichos litigios. El examen tampoco abarca esferas no relacionadas con asuntos de la CAPI en las que también podría haber divergencias en la jurisprudencia de los tribunales.

¹ Resolución 74/255 B, párr. 8.

² Véase A/74/30, donde se cita al Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sentencias núms. 4134 a 4138. En julio de 2020, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas había dictado sus sentencias sobre el ajuste por lugar de destino de Ginebra (sentencias núms. UNDT/2020/129 a 133), en las que había confirmado la autoridad de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) para establecer los multiplicadores del ajuste por lugar de destino; la apelación contra estas sentencias está actualmente pendiente ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

³ Resolución 74/255 B, párrs. 7 y 8.

⁴ Resolución 74/255 A, párr. 1.

4. En julio de 2020 se informó a la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación del comienzo del examen, que se llevaría a cabo bajo la coordinación de la Secretaria General Adjunta de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y la supervisión del Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico de las Naciones Unidas. Se solicitó a los jefes de las organizaciones integrantes de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación y otras organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas que designaran puntos focales para el examen. También se informó del examen al Comité de Alto Nivel sobre Gestión, las redes de Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas, las tres federaciones de funcionarios (Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales y Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas), el Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas y sus Secretarios, la secretaria de la Comisión de Administración Pública Internacional, las entidades que han aceptado la jurisdicción de los dos sistemas de tribunales, el Consejo de Justicia Interna y la Oficina de Administración de Justicia.

5. Los puntos focales de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, las federaciones de funcionarios y otros interesados recibieron información sobre el examen y tuvieron acceso a los documentos que sirvieron de base para el examen. Se realizaron exposiciones informativas adicionales en las reuniones de las redes de Asesores Jurídicos y del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

6. La Secretaría de las Naciones Unidas preparó un proyecto de informe en estrecha consulta con la Oficina Internacional del Trabajo, en su calidad de institución responsable del Tribunal Administrativo de la OIT. El proyecto se distribuyó dos veces, el 2 de octubre y el 25 de noviembre de 2020. En octubre de 2020 se celebró una reunión de las redes de Asesores Jurídicos para examinar el primer proyecto y se realizó otra exposición informativa para las federaciones de funcionarios. Se tuvieron en cuenta las observaciones recibidas dentro de las seis semanas siguientes a la distribución del primer proyecto y de las dos semanas siguientes a la distribución del segundo proyecto. Una vez finalizado, el informe se envió a los integrantes de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación, quienes lo examinaron y tomaron nota de él. Habida cuenta del importante número de interesados que participaron en el proceso de consultas, no es posible incluir en el presente informe las opiniones detalladas de todos ellos. En el caso de los interesados que indicaron su deseo de exponer íntegramente sus opiniones por separado, esas posiciones pueden consultarse en www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup.

7. Se invitó a los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas a que presentaran sus observaciones sobre el informe. Los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y los magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas declinaron formular observaciones. Las observaciones de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas figuran en el anexo I del presente informe.

8. De igual modo, se invitó a la Comisión a que formulara observaciones sobre el informe. La CAPI declinó formular observaciones habida cuenta de que el examen se encontraba en una etapa preliminar⁵.

⁵ En su resolución [75/245](#), de 31 de diciembre de 2020, la Asamblea General invitó a la Comisión a que formulara observaciones sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común. La Comisión abordará esta cuestión en su próximo período de sesiones y formulará sus observaciones poco después.

9. El presente informe está dividido en cuatro secciones. En la sección I se ofrece un panorama del establecimiento y la evolución de los dos sistemas de tribunales. En la sección II se examinan los esfuerzos realizados en el pasado para hacer frente a los problemas que plantea la existencia de dos sistemas de tribunales para el régimen común de las Naciones Unidas. La sección III contiene un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT y de los Tribunales de las Naciones Unidas sobre las decisiones y recomendaciones de la Comisión de 1975 a 2016. En la sección IV se exponen opciones para abordar la cuestión de la aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la CAPI, así como las opiniones preliminares de los interesados sobre la conveniencia de seguir estudiando esas opciones. Se solicita a la Asamblea General que tome nota del presente informe y que proporcione al Secretario General observaciones u orientaciones sobre el desarrollo de cualquiera de las opciones presentadas.

I. Establecimiento y evolución de los sistemas de tribunales de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas

A. Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo

10. En septiembre de 1927, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones estableció el Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones, con competencia para conocer de las “demandas por incumplimiento, en el fondo o en la forma, de las condiciones de servicio de los funcionarios de la Secretaría [de la Sociedad de las Naciones] o de la Oficina Internacional del Trabajo, así como de las disposiciones del Estatuto del Personal aplicables al caso”. Tras la disolución de la Sociedad de las Naciones, en abril de 1946, la OIT asumió la responsabilidad de mantener el Tribunal Administrativo⁶. En consecuencia, se modificó el Estatuto del Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones para sustituir en todo el texto la expresión “Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones” por la expresión “Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo”.

11. El Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT fue adoptado provisionalmente por la Conferencia Internacional del Trabajo en octubre de 1946 y confirmado en julio de 1947. Si bien se mantuvo la mayor parte del contenido del Estatuto del Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones, la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT se amplió para abarcar las controversias relativas a las pensiones de la OIT y a la ejecución de ciertos contratos (contratos en los que la OIT era parte y que preveían la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT). Asimismo, en el Estatuto se incluyó un procedimiento que permitía a la organización demandada impugnar la sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT, por motivos tasados, a través del procedimiento consultivo ante la Corte Internacional de Justicia⁷.

12. De conformidad con el Estatuto aprobado en 1946, la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT para examinar las demandas por incumplimiento de las condiciones de servicio o de las disposiciones del Estatuto del Personal aplicables se

⁶ Resolución de disolución de la Sociedad de las Naciones, vigésimo primer período de sesiones de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, 18 de abril de 1946, párr. 15.

⁷ Resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 29ª reunión, pág. 2; y resoluciones y textos diversos aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 30ª reunión, pág. 21. El mecanismo de recurso a la Corte Internacional de Justicia se examina más a fondo en la sección IV del presente informe.

limitaba a la Oficina Internacional del Trabajo. Con el tiempo, su competencia se ha ampliado a otras organizaciones internacionales.

13. En 1949, la Conferencia Internacional del Trabajo modificó el Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT para ampliar su competencia a las demandas presentadas por el personal de cualquier otra organización internacional intergubernamental aprobada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. Esta modificación se produjo a raíz de una solicitud de la Organización Mundial de la Salud para poder recurrir al Tribunal Administrativo de la OIT. La Oficina declaró que esa ampliación de la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT estaba “en consonancia con la misión de la Organización [de] establecer un procedimiento de solución de conflictos independiente y fiable al que pudiera recurrir en general una categoría especial de trabajadores, es decir, los funcionarios internacionales, que no disfrutaban de protección jurídica a nivel nacional”⁸.

14. En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo modificó nuevamente el alcance de la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT al conceder a las organizaciones internacionales que no tenían carácter intergubernamental la posibilidad de reconocer la jurisdicción del Tribunal, siempre que cumplieran diversas condiciones. Tras la modificación de 1998 del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, una organización internacional (intergubernamental o no) puede aceptar la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT, con la aprobación del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, siempre que dicha organización tenga un carácter claramente internacional, a la luz de su composición, estructura y ámbito de actividad; haya celebrado un acuerdo de sede con el país anfitrión en el que se contemple la inmunidad de jurisdicción; tenga funciones de carácter permanente a nivel internacional; y ofrezca, a juicio del Consejo de Administración, garantías suficientes en cuanto a su capacidad para desempeñar tales funciones, así como garantías de acatamiento de las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT⁹.

15. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja fue la primera organización en ser admitida al Tribunal Administrativo de la OIT al amparo de la competencia ampliada del Tribunal. La más reciente es la Comunidad del Pacífico, en noviembre de 2020.

16. Al 1 de enero de 2020, 60 organizaciones internacionales (incluida la OIT), con un total de 73.557 funcionarios, habían aceptado la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT. Además, como ya se ha señalado, en noviembre de 2020 el Consejo de Administración aprobó la aceptación por la Comunidad del Pacífico de la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT. Estas organizaciones se enumeran en el anexo II del presente informe. De las 60 organizaciones:

- a) 56 son organizaciones internacionales intergubernamentales y 4 son organizaciones internacionales no intergubernamentales;
- b) Entre las 56 organizaciones intergubernamentales figuran 11 organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas¹⁰, 3 organizaciones que aplican

⁸ Actas de la 32ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, págs. 288 y 435; Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.271/PFA/11/2.

⁹ Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.271/PFA/11/2.

¹⁰ Las siguientes organizaciones han confirmado su aceptación del Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), incluido el Programa Mundial de Alimentos; Organismo Internacional de Energía Atómica; OIT; Unión Internacional de Telecomunicaciones; Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; Unión Postal Universal; Organización

voluntariamente el régimen común de sueldos, prestaciones y otras condiciones de servicio de las Naciones Unidas¹¹ y 6 organizaciones regionales europeas.

17. Desde 2016, siete organizaciones han retirado su declaración de reconocimiento de la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT. De ellas, dos organizaciones aceptaron la jurisdicción del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, a saber, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Dos organizaciones se retiraron porque cesaron sus actividades, a saber, el Centro para el Desarrollo de la Empresa y la Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional. En cuanto a las tres organizaciones restantes, la Corte Permanente de Arbitraje estableció un mecanismo de arbitraje para resolver las controversias del personal; la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril aceptó la jurisdicción del Tribunal Administrativo del Consejo de Europa; y el Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural estableció su propio tribunal administrativo. En algunos casos, la decisión de retirarse del Tribunal Administrativo de la OIT se produjo a raíz de sentencias desfavorables que ordenaban la reposición de funcionarios despedidos ilegalmente¹². En respuesta a estas retiradas, los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT han expresado lo siguiente:

[T]oda decisión adoptada unilateralmente por una organización internacional en relación con el retiro del reconocimiento de la competencia de un tribunal plantea importantes cuestiones jurídicas y en materia de políticas, en la medida en que podría entenderse que la decisión obedece a la búsqueda de un foro de conveniencia. ... [E]l hecho de que una organización pueda decidir retirar su reconocimiento de la competencia de un tribunal por el mero hecho de disentir de su jurisprudencia socava la apariencia de independencia y de imparcialidad tanto del tribunal del que desea retirar su reconocimiento como del tribunal cuya competencia desea reconocer [...] Retirar el reconocimiento de la competencia del Tribunal por no estar satisfechos con sus fallos constituye una violación del principio de buena fe y ... es inaceptable y contrario a los requisitos básicos del estado de derecho¹³.

18. El Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT puede ser modificado, previa consulta al Tribunal, por la Conferencia Internacional del Trabajo, que tiene una estructura tripartita y está integrada por representantes de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores. También se consulta a todas las organizaciones integrantes y, a través de ellas, a los órganos de representación de su personal, lo cual garantiza que se tengan debidamente en cuenta los intereses de las administraciones y del personal. El Tribunal Administrativo de la OIT elabora su propio Reglamento¹⁴.

Mundial de la Salud, incluido el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida; Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; y Organización Mundial del Turismo. Véase <https://icsc.un.org/Home/CommonSystem>.

¹¹ Corte Penal Internacional; Organización Internacional para las Migraciones; y Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

¹² Véanse las sentencias núms. 3348 y 3723 en el caso de la Organización Meteorológica Mundial (OMM); las sentencias núms. 3437 y 3719 en el caso del Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural; y la sentencia núm. 3674 en el caso de la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril. A diferencia del Tribunal Administrativo de la OIT, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas puede ordenar el cumplimiento específico, como por ejemplo la reposición, pero debe fijar al mismo tiempo una indemnización monetaria (limitada normalmente a dos años de sueldo) que el Secretario General puede decidir pagar en lugar de la reposición.

¹³ Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.335/PFA/12/1, párrs. 2, 13 y 14.

¹⁴ Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, arts. X y XI.

A lo largo de los años se han introducido también las siguientes modificaciones en el Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT¹⁵:

a) En 1986 se añadió un magistrado adjunto y se alcanzó así un total de cuatro magistrados adjuntos;

b) En 1992 se eliminó la distinción entre magistrados y magistrados adjuntos; se estableció la posibilidad de que el Tribunal Administrativo de la OIT, en circunstancias excepcionales, se reuniera en salas de cinco o siete magistrados, en lugar de las habituales salas de tres magistrados; y se suprimieron las disposiciones transitorias relativas a los mandatos de los magistrados nombrados en 1940;

c) En 2008 se atribuyó al Tribunal Administrativo de la OIT la facultad discrecional de celebrar procedimientos orales;

d) En 2016 se eliminó el procedimiento para solicitar opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia; se estableció la posibilidad de presentar solicitudes de interpretación, ejecución o revisión de una sentencia; se eliminaron las referencias obsoletas al fondo de pensiones de la OIT; y se hicieron varias revisiones editoriales;

e) En 2019 se estableció que los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT serían considerados “funcionarios de la Organización Internacional del Trabajo que no forman parte del personal de la Oficina Internacional del Trabajo”, a fin de armonizar su estatuto con el de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

19. En cuanto a la composición del Tribunal Administrativo de la OIT, su Estatuto establece que “estará integrado por siete magistrados que serán todos de distinta nacionalidad”. Según una práctica arraigada, se selecciona a los miembros del Tribunal Administrativo de la OIT entre personas que ocupan o han ocupado altos cargos judiciales. Los magistrados deben dominar el francés o el inglés, que son los dos idiomas oficiales del Tribunal Administrativo de la OIT, y son nombrados por la Conferencia Internacional del Trabajo por un período de tres años renovable¹⁶.

20. En sus años de existencia, el Tribunal Administrativo de la OIT ha tenido magistrados de 20 nacionalidades distintas y de todas las regiones geográficas. Actualmente está integrado por magistrados de cuatro continentes, y dos de los siete magistrados son mujeres. Entre los numerosos juristas que han sido miembros del Tribunal Administrativo de la OIT figuran Julio Barberis (Argentina), Mohammed Bedjaoui (Argelia), Lord Devlin (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Jean-François Egly (Suiza), Edilbert Razafindralambo (Madagascar), José María Ruda (Argentina) y Mary G. Gaudron (Australia), que posteriormente fue miembro del Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas.

21. El Tribunal Administrativo de la OIT se reúne normalmente dos veces al año, por un período de tres a cuatro semanas, en la sede de la OIT en Ginebra. Cabe señalar que los períodos de sesiones de 2020 se celebraron virtualmente debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). El Tribunal Administrativo de la OIT dicta aproximadamente 90 sentencias en cada período de sesiones. Hasta noviembre de 2020 había celebrado 131 períodos de sesiones. Las causas son resueltas normalmente por una sala de tres magistrados, pero en casos excepcionales

¹⁵ Resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus reuniones 72ª (pág. 27), 79ª (pág. 19), 97ª (pág. 40), 105ª (secc. IX) y 108ª (secc. VII).

¹⁶ Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. III.

pueden ser resultas por cinco o siete magistrados. Las decisiones del Tribunal Administrativo de la OIT se adoptan por mayoría de votos y son inapelables¹⁷.

22. Hasta enero de 2021, el Tribunal Administrativo de la OIT había dictado más de 4.300 sentencias. Toda su jurisprudencia está disponible en francés e inglés en una base de datos consultable en línea: www.ilo.org/dyn/triblex. El Tribunal Administrativo de la OIT cuenta con los servicios de una Secretaría, integrada por un Secretario y un Secretario Adjunto y por un equipo de siete oficiales jurídicos, dos lingüistas y cuatro auxiliares administrativos.

23. Los gastos operacionales anuales del Tribunal Administrativo de la OIT en 2018 y 2019, incluidos los gastos de mantenimiento de una Secretaría permanente y de celebración de dos períodos de sesiones al año, fueron en total ligeramente superiores a los 3 millones de dólares. El Tribunal tiene tres fuentes de financiación: el presupuesto ordinario de la Oficina Internacional del Trabajo; los gastos generales, financiados por todas las organizaciones sujetas a la jurisdicción del Tribunal y prorrateados en función de su número de funcionarios; y los gastos del período de sesiones, calculados después de cada período y sufragados por las organizaciones afectadas por las sentencias dictadas por el Tribunal. En concreto:

a) El presupuesto ordinario de la Oficina Internacional del Trabajo cubre el sueldo del Secretario, algunos meses de apoyo de secretaría y gastos menores no relacionados con el personal. Estos gastos ascendieron en total a 334.385 dólares en 2018 y a 326.563 dólares en 2019;

b) Los gastos generales cubren el mantenimiento de la base de datos y el sitio web del Tribunal, así como los servicios ordinarios de secretaría y de apoyo jurídico. Estos gastos ascendieron a 638.641 dólares en 2018 y a 648.561 dólares en 2019;

c) Los gastos del período de sesiones cubren los honorarios de los magistrados (4.500 francos suizos por sentencia dictada, repartidos entre los miembros de la sala que resuelva la causa, cuantía que fue modificada por última vez en 2006)¹⁸, así como sus gastos de viaje y dietas de acuerdo con las normas del régimen común de las Naciones Unidas; el apoyo jurídico y administrativo del personal de la Secretaría; el costo del pronunciamiento público de las sentencias; y los gastos de traducción (todas las sentencias se traducen y están disponibles en francés e inglés). Estos gastos, que en 2018 y 2019 ascendieron a poco más de 1,1 millones de dólares por período de sesiones, se dividen luego entre el número de sentencias dictadas y se envía la factura correspondiente a cada sentencia a la organización en cuestión (en los últimos cuatro períodos de sesiones, estos gastos oscilaron entre 16.500 y 18.100 dólares por sentencia).

24. El Tribunal Administrativo de la OIT está ubicado en la sede de la OIT. La Oficina Internacional del Trabajo proporciona al Tribunal, sin costo alguno, espacio de oficinas y para reuniones y servicios administrativos conexos.

B. Tribunales de las Naciones Unidas

Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas

25. Tras aprobar su resolución sobre la organización de la Secretaría, en febrero de 1946, la Asamblea General autorizó al Secretario General a nombrar un comité asesor para redactar el estatuto de un tribunal administrativo. El Estatuto del Tribunal

¹⁷ *Ibid.*, arts. IV y VI.

¹⁸ Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.294/PFA/18/2.

Administrativo de las Naciones Unidas fue aprobado por la Asamblea General con efecto a partir del 1 de enero de 1950¹⁹.

26. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas era competente para conocer de las demandas por “incumplimiento de los contratos de empleo o de las condiciones de empleo” de los funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas, incluido el reglamento de pensiones del personal. El Tribunal estaba integrado por siete miembros nombrados por la Asamblea General por un período de tres años²⁰.

27. El Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas fue modificado en varias ocasiones para abordar las siguientes cuestiones²¹:

a) En 1953 se limitó la indemnización a dos años de sueldo básico neto y se previó la posibilidad de devolver la causa para corregir el procedimiento;

b) En 1955 se permitió revisar las sentencias sobre la base de errores de escritura o hechos nuevos y se incluyó un procedimiento para solicitar a la Corte Internacional de Justicia el examen de las sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas;

c) En 1995 se eliminó el procedimiento para solicitar a la Corte Internacional de Justicia el examen de las sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas;

d) En 1997 se permitió a otras organizaciones internacionales aceptar la jurisdicción del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y se amplió la competencia del Tribunal para que pudiera conocer de las demandas relativas al incumplimiento de los Estatutos de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. En relación con esta última cuestión, los Estatutos de la Caja Común de Pensiones ya habían sido revisados en 1955 para prever la competencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas;

e) En 2000 se estableció que los miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas debían tener “calificaciones y experiencia jurídicas”, se ampliaron sus mandatos de tres a cuatro años, se dispuso que los miembros solo podían ser reelegidos una vez y se permitió que las causas fueran examinadas por el pleno del Tribunal;

f) En 2003 se estableció que los miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas debían tener “experiencia judicial u otra experiencia jurídica pertinente en el ámbito del derecho administrativo o su equivalente”;

g) En 2005 se estableció que los miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas debían tener “experiencia judicial en el ámbito del derecho administrativo o su equivalente en el ordenamiento jurídico de sus respectivos países”, suprimiéndose la referencia a “otra experiencia jurídica pertinente”.

28. En la década de 1980 se puso en marcha un examen del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, de su funcionamiento y de su Estatuto a raíz de dos iniciativas. En primer lugar, se exploró la posibilidad de armonizar los Estatutos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal Administrativo de la OIT, como se expone con más detalle en la sección II del presente informe. Además, en el contexto de una resolución aprobada en 1985 sobre la composición de la Secretaría, la Asamblea General solicitó al Secretario General que “modernice los procedimientos de apelación”. Las “apelaciones” hacían referencia principalmente al sistema de examen por homólogos que existía para examinar las impugnaciones de

¹⁹ Resoluciones 13 (I) y 351 (IV).

²⁰ Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

²¹ Resoluciones 782 (VIII), 955 (X), 957 (X), 50/54, 52/166, 55/159, 58/87 y 59/283.

decisiones administrativas y disciplinarias, en el que participaban la Junta Mixta de Apelación y el Comité Mixto de Disciplina (los “órganos mixtos”), antes de que dichas impugnaciones pudieran someterse al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas²².

29. En 1986, la Dependencia Común de Inspección (DCI) publicó un informe sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas en el que proponía la creación de una Oficina de Administración de Justicia y una Oficina del Ómbudsman, así como el establecimiento de un sistema judicial con dos instancias. De 1987 a 1990, el Secretario General elaboró informes sobre el establecimiento de un Ómbudsman, el funcionamiento de los órganos mixtos, la Lista de Asesores Letrados, el procedimiento disciplinario y los grupos de reclamaciones. En 1994 y 1995 se examinaron, en nuevos informes del Secretario General, propuestas adicionales para un proceso de reconciliación y solución de controversias en una etapa temprana, un examen administrativo, una junta de arbitraje y la profesionalización de los órganos mixtos²³.

30. De 1987 a 1994, la Asamblea General solicitó al Secretario General que mejorara la eficiencia de los órganos mixtos y realizara un examen amplio del sistema de administración de justicia. En 1996, la Asamblea invitó a la Sexta Comisión a examinar las propuestas del Secretario General. No se tomaron más medidas en relación con los informes del Secretario General²⁴.

31. La Dependencia Común de Inspección publicó tres informes sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas en 2000, 2002 y 2004²⁵. En 2000, la DCI recomendó que: a) los miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas tuvieran experiencia judicial; b) el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas estuviera facultado para ordenar el cumplimiento específico (incluida la reposición y la anulación de las decisiones impugnadas) sin establecer una indemnización como reparación alternativa; y c) se eliminara el límite máximo de la indemnización. En 2004, la DCI reiteró esas recomendaciones y señaló que, en esas tres cuestiones, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas debía armonizar su Estatuto y su práctica con los del Tribunal Administrativo de la OIT y que, de esa manera, se resolverían las principales diferencias entre ambos Tribunales. La Dependencia Común de Inspección llegó a la conclusión de que la unificación de los Tribunales no parecía poder “lograrse en breve plazo por diversas razones, entre ellas la fuerte oposición del personal tanto de las Naciones Unidas como de la OIT. Esa unificación tampoco aportaría, como se ha destacado en informes anteriores, ningún beneficio importante ni aumentos de eficiencia”²⁶. La DCI no reiteró las recomendaciones que había formulado en sus informes de 2000 o 2002 de que se reactivara el procedimiento consultivo ante la Corte Internacional de Justicia o se estudiara la posibilidad de establecer un grupo encargado de examinar las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

32. En 2005, la Asamblea General solicitó al Secretario General que constituyera un grupo de expertos externos e independientes para examinar la posibilidad de reformar el sistema de administración de justicia. El Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas comenzó su labor en febrero de 2006 y presentó su informe a la Asamblea en julio de 2006. El Grupo de Reforma llegó a la conclusión de que “el sistema interno de administración de justicia de las

²² Resolución 40/258 A, párr. 7.

²³ Véanse A/41/640, A/C.5/42/28, A/C.5/43/25, A/C.5/45/11, A/C.5/49/13, A/C.5/49/60 y A/C.5/49/60/Add.1 y A/C.5/50/2.

²⁴ Resoluciones 42/220 B, 43/224 B, 44/185 B, 45/239 B, 47/226, 49/222 y 50/240.

²⁵ Véanse A/55/57, A/57/441 y A/59/280.

²⁶ Véase A/59/280, párr. 10.

Naciones Unidas es anticuado, disfuncional, ineficaz y carente de independencia”. La referencia al “sistema interno de administración de justicia” se refería no solo al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, sino también a los órganos mixtos, cuya independencia no estaba garantizada, al estar integrados por funcionarios que actuaban en calidad de asesores del Secretario General. El Grupo de Reforma criticó además las limitaciones impuestas a la autoridad del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas para ordenar el cumplimiento específico o imponer una indemnización, que a veces daban lugar a una indemnización insuficiente y, por tanto, eran incompatibles con el estado de derecho. Habida cuenta de los defectos y las limitaciones del sistema formal de justicia, el Grupo de Reforma recomendó que se sustituyeran los órganos mixtos y se estableciera un sistema de justicia con dos instancias²⁷.

*Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas
y Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas*

33. En abril de 2007, la Asamblea General estableció un sistema de administración de justicia con dos instancias, integrado por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y por el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Los Estatutos de ambos Tribunales se aprobaron al año siguiente y el nuevo sistema entró en funcionamiento el 1 de julio de 2009. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas fue suprimido el 31 de diciembre de 2009²⁸.

34. El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas es competente para conocer de las demandas presentadas contra “una decisión administrativa por presunto incumplimiento de las condiciones de servicio o del contrato de empleo. Las palabras ‘contrato’ y ‘condiciones de servicio’ comprenden todos los estatutos y reglamentos pertinentes, así como todas las disposiciones administrativas pertinentes que estén en vigor en el momento de alegarse su incumplimiento”. El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas también es competente para conocer de las demandas contra una decisión administrativa que imponga medidas disciplinarias²⁹.

35. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas es competente para conocer de los recursos de apelación contra las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas cuando este se haya extralimitado de su jurisdicción o competencia o no la haya ejercido, o cuando haya cometido un error sobre una cuestión de derecho, un error de procedimiento que haya afectado a la decisión apelada o un error de hecho que haya tenido como consecuencia la adopción de una decisión manifiestamente irrazonable. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas también es competente para conocer de los recursos contra “decisiones adoptadas por el Comité Permanente que actúe en nombre del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas y en que se aleguen incumplimientos de los Estatutos de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas”³⁰.

36. Las demandas contra decisiones administrativas de la Secretaría o de sus fondos y programas se presentan contra el Secretario General. Los organismos especializados y otras entidades que participan en el régimen común de las Naciones Unidas pueden aceptar la jurisdicción tanto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones

²⁷ Resolución 59/283 y A/61/205.

²⁸ Resoluciones 61/261, 62/228 y 63/253.

²⁹ Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 2 (resolución 63/253, anexo I).

³⁰ Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 2 (resolución 63/253, anexo II).

Unidas como del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, o solo del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas³¹. La aceptación de la jurisdicción de los Tribunales requiere la concertación de un acuerdo especial entre el Secretario General y la jefatura del organismo, la organización o la entidad de que se trate. Además, en su calidad de tribunal de segunda instancia, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas exige que las organizaciones que deseen aceptar su jurisdicción cuenten con un proceso neutral de examen en primera instancia. A partir de 2019, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas se ha negado a examinar las causas en las que consideraba que no había habido un examen previo en el marco de un proceso neutral de primera instancia y ha devuelto esas causas a las organizaciones para que se llevara a cabo dicho examen³².

37. Al 1 de enero de 2020 habían aceptado la jurisdicción del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, o simplemente la del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, 16 entidades, con un total de 77.920 funcionarios³³, de las cuales:

a) Catorce entidades forman parte del régimen común de las Naciones Unidas³⁴ y dos aplican voluntariamente el régimen común de sueldos, prestaciones y otras condiciones de servicio de las Naciones Unidas³⁵;

b) Seis entidades (Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), FIDA, Organización Marítima Internacional (OMI), Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y Tribunal Internacional del Derecho del Mar) han aceptado solo la jurisdicción del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y no la del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas.

38. La Asamblea General puede modificar los Estatutos del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Ambos Tribunales establecen sus propios Reglamentos, que están

³¹ Pese a participar en el régimen común de las Naciones Unidas, las organizaciones pueden estar sujetas a sus respectivos estatutos y reglamentos del personal, disposiciones administrativas, políticas y procedimientos.

³² Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 2; Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 2; y *Spinardi v. IMO* (sentencia núm. 2019-UNAT-957).

³³ Esta cifra refleja las cifras que figuran en A/75/591 al 31 de diciembre de 2019 (77.620 funcionarios) y 300 funcionarios de la Organización Marítima Internacional (OMI); no incluye a los funcionarios de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y la OMM.

³⁴ Las siguientes organizaciones y entidades han aceptado el Estatuto de la CAPI, ya sea individualmente o por conducto de la Secretaría: Naciones Unidas; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); Fondo de Población de las Naciones Unidas; Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos; Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (aplica el régimen común de las Naciones Unidas al personal internacional, pero no al personal nacional); Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); Organización Marítima Internacional (OMI); Autoridad Internacional de los Fondos Marinos; Centro de Comercio Internacional; Tribunal Internacional del Derecho del Mar; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; y OMM. Véase <https://icsc.un.org/Home/CommonSystem>.

³⁵ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Corte Internacional de Justicia.

sujetos a la aprobación de la Asamblea. Los Estatutos de los Tribunales han sido modificados cuatro veces cada uno³⁶:

a) En 2011 el Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas fue modificado para ampliar de 45 a 60 días el plazo para recurrir las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y para establecer un plazo de 30 días para recurrir las órdenes interlocutorias;

b) En 2014 ambos Estatutos fueron modificados para precisar que: i) la indemnización por daños solo podía ordenarse cuando los daños estuvieran “debidamente respaldados por pruebas”; y ii) la anulación, el cumplimiento específico y la indemnización podían ordenarse por separado o conjuntamente. Ambos Estatutos también fueron modificados para hacer referencia al carácter vinculante de las sentencias y órdenes y al efecto suspensivo de los recursos. El Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas fue modificado para permitir que se tuviera en cuenta la experiencia académica pertinente al nombrar a los magistrados;

c) En 2015 ambos Estatutos fueron modificados para establecer que los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas tendrían la condición de “funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas a los efectos de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas”;

d) En 2016 ambos Estatutos fueron modificados para autorizar al Presidente de cada Tribunal a supervisar la emisión oportuna de las sentencias. El Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas fue modificado para añadir dos nuevos criterios para la selección de los magistrados: la imparcialidad y el dominio del inglés o del francés;

e) En 2018 el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas fue modificado para añadir cuatro nuevos puestos de magistrados en régimen de media dedicación a fin de sustituir las tres plazas de magistrados *ad litem*.

39. En 2013, la Asamblea General solicitó al Secretario General que estableciera un grupo encargado de realizar una evaluación del sistema de administración de justicia, incluido un análisis de “si los objetivos y las metas del sistema ... se están alcanzando con eficiencia y con una buena relación costo-eficacia”. El Panel de Evaluación Provisional Independiente publicó su informe en abril de 2016. El Panel consideró que el sistema constituía una mejora con respecto al sistema anterior y que, en gran medida, cumplía los objetivos que se había fijado la Asamblea cuando estableció el nuevo sistema. Si bien era posible introducir nuevas mejoras, el Panel llegó a la conclusión de que no era necesario “introducir correcciones drásticas”³⁷.

40. Desde 2019, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas está integrado por tres magistrados en régimen de dedicación exclusiva y seis magistrados en régimen de media dedicación, nombrados por un período de siete años por la Asamblea General. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas deben tener “al menos 10 años de experiencia judicial en materia de derecho administrativo o una disciplina equivalente en el ordenamiento jurídico de uno o más países”. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas está integrado por siete magistrados, también nombrados por un período de siete años por la Asamblea General. Los magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas deben

³⁶ Resoluciones 66/237, 69/203, 70/112, 71/266 y 73/276.

³⁷ Resolución 68/254 y A/71/62/Rev.1, resumen.

tener 15 años de experiencia judicial “en materia derecho administrativo, derecho laboral o una disciplina equivalente en el ordenamiento jurídico de uno o más países o en jurisdicciones internacionales”, que pueden incluir 5 años de experiencia académica pertinente. Los magistrados de ambos Tribunales deben dominar el inglés o el francés. Tanto en el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como en el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas se exige que no haya dos magistrados de la misma nacionalidad, que se tomen debidamente en consideración la distribución geográfica y el equilibrio de género y que los magistrados sean imparciales y de moral intachable³⁸.

41. El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas opera a tiempo completo durante todo el año y tiene sedes en Ginebra, Nairobi y Nueva York. Las causas son resueltas normalmente por un único magistrado, pero pueden ser resueltas por una sala de tres magistrados. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas celebra generalmente tres períodos de sesiones al año y ejerce sus funciones en Nueva York, que es la sede del Tribunal. El Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas puede celebrar períodos de sesiones en Ginebra o Nairobi si el número de causas pendientes así lo justifica. Las causas son examinadas normalmente por una sala de tres magistrados y resueltas por voto mayoritario, pero pueden ser resueltas por el pleno del Tribunal si se plantean cuestiones jurídicas importantes. Debido a la pandemia de COVID-19, los Tribunales de las Naciones Unidas también han desempeñado su labor de manera virtual³⁹.

42. En el informe del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas (A/75/162) y en el proyecto de presupuesto por programas para 2021 (A/75/6 (Sect. 1)) figuran más detalles sobre las actividades y los recursos de los Tribunales de las Naciones Unidas.

II. Esfuerzos realizados en el pasado para hacer frente a los problemas que plantea la existencia de dos sistemas de tribunales para el régimen común de las Naciones Unidas

43. Las preocupaciones expresadas por la Asamblea General en diciembre de 2019 sobre el “reto de tener dos tribunales administrativos independientes con competencia concurrente entre las organizaciones del régimen común” reafirman preocupaciones similares planteadas en décadas pasadas. De hecho, la preocupación de que la divergencia en la jurisprudencia de los dos Tribunales en los asuntos relacionados con la Comisión de Administración Pública Internacional pudiera socavar la uniformidad del régimen común de las Naciones Unidas se planteó por primera vez poco después de la creación de la CAPI en 1975. Esa preocupación dio lugar a amplios debates, iniciativas y propuestas centradas en tres objetivos distintos: en primer lugar, evaluar la viabilidad de crear un tribunal administrativo único en lugar de armonizar los Estatutos de los Tribunales existentes; en segundo lugar, dotar a la Comisión de un papel activo en los procedimientos judiciales de examen de sus decisiones y recomendaciones; y en tercer lugar, establecer un mecanismo para resolver cuestiones de derecho respecto de las decisiones y recomendaciones de la CAPI como medio de evitar divergencias en la jurisprudencia de los dos Tribunales.

³⁸ Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, art. 4; y Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 3.

³⁹ Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, arts. 5 y 10; y Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, arts. 4 y 10.

A. Viabilidad de un tribunal administrativo único y armonización de los Estatutos de los Tribunales (1978-1989)

44. En octubre de 1978, la Comisión de Administración Pública Internacional informó a la Asamblea General de que la OIT había aplazado la adopción de medidas sobre la introducción de una nueva escala de sueldos en Ginebra hasta recibir un dictamen emitido a título personal por tres magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT. En dicho dictamen se llegó a la conclusión de que la introducción de una nueva escala de sueldos requería una negociación previa con el sindicato del personal. La Comisión señaló que, si se aceptaba como principio que las modificaciones de las escalas de sueldos requerían negociaciones previas con el personal, “ello tendría repercusiones adversas sobre la base jurídica en que se funda el establecimiento de sueldos en todo el sistema de las Naciones Unidas y sobre los procedimientos seguidos a este efecto”. La Asamblea General, expresando “profunda preocupación [por] las medidas discordantes adoptadas unilateralmente” por varias organizaciones, solicitó “al Secretario General y a sus colegas del Comité Administrativo de Coordinación que estudien la viabilidad de establecer un tribunal administrativo único para todas las organizaciones que participan en el régimen común”⁴⁰.

45. En respuesta a la solicitud de la Asamblea General, un Grupo de Trabajo Conjunto sobre Procedimientos de Recurso ya existente, integrado por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas y la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA), nombró a un consultor que elaboró un documento titulado “Procedimientos y unificación de los tribunales administrativos”. Este documento fue examinado en una reunión especial de los asesores jurídicos de los organismos especializados celebrada en septiembre de 1979, junto con un documento de la Oficina Internacional del Trabajo titulado “Análisis comparativo de los Estatutos de los Tribunales Administrativos de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas” y un “Documento de trabajo sobre la posible fusión de los Tribunales Administrativos de las Naciones Unidas y de la OIT” preparado por la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas⁴¹.

46. A la luz de los resultados de la reunión especial de los asesores jurídicos celebrada en septiembre de 1979, el Secretario General señaló a la Asamblea General, en un informe publicado en noviembre de 1979, que en los “casi 30 años en que estos dos Tribunales han estado funcionando paralelamente, no se ha producido ninguna divergencia real de jurisprudencia”. Además, a pesar del dictamen emitido a título personal por los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT, tanto el Tribunal Administrativo de la OIT como el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas habían fallado a favor de las organizaciones al examinar los recursos interpuestos contra la escala de sueldos de Ginebra que habían llevado a la Asamblea a solicitar un estudio sobre el establecimiento de un tribunal administrativo único. En consecuencia, el Secretario General declaró en su informe que “las preocupaciones que parecen haber conducido a la Asamblea General a formular [su solicitud] no son, en realidad, tan importantes que requieran tal medida en el momento presente”⁴².

47. Además, el Secretario General señaló en el mismo informe que el establecimiento de un tribunal administrativo único no daría lugar a eficiencias administrativas, y que

⁴⁰ Véanse [A/33/30](#), párrs. 17 a 25, y resolución [33/119](#) de la Asamblea General. El Comité Administrativo de Coordinación fue creado en virtud de la resolución [13 \(III\)](#) del Consejo Económico y Social para garantizar la aplicación de los acuerdos entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. En 2001, el Consejo decidió que el Comité Administrativo de Coordinación pasara a denominarse Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación.

⁴¹ Véanse [CCAQ/PER/R.107](#), anexo II, y [CCAQ/PER/WCRP/R.2](#).

⁴² Véase [A/C.5/34/31](#), párrs. 6 y 13. Véase también [ACC/1979/70](#).

el consiguiente aumento del volumen de causas crearía dificultades para los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y los miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, que solo prestaban servicios a tiempo parcial. Cualquier cambio para transformar los Tribunales requeriría la aprobación tanto de la Asamblea General como de la Conferencia Internacional del Trabajo, así como la consulta y la aceptación de las 22 organizaciones que habían reconocido la jurisdicción de alguno de los dos Tribunales. Dado que las principales diferencias en el funcionamiento de los dos Tribunales se derivaban de sus respectivos Estatutos, Reglamentos y prácticas institucionales, parecía “conveniente efectuar ... un alineamiento progresivo ... de los Estatutos, Reglamentos y prácticas de ambos Tribunales ... que, además, facilitaría la adopción de nuevas medidas de unificación”. Habida cuenta de la conveniencia de “asegurar la coherencia de la jurisprudencia”, podría estudiarse la posibilidad de crear un mecanismo conjunto al cual “cualquiera de los Tribunales, por iniciativa propia o a petición de cualquiera de las partes en un caso en que entendiera, podría recurrir para la resolución de cuestiones de derecho pertinentes al régimen común”⁴³.

48. En respuesta al informe del Secretario General, la Asamblea General solicitó, en diciembre de 1979, que el Secretario General y el Comité Administrativo de Coordinación “intentaran lograr una armonización progresiva y un desarrollo ulterior de los Estatutos, Reglamentos y prácticas del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, con miras a reforzar el sistema común y a lograr el objetivo de establecer un tribunal único”. Tras esa solicitud de la Asamblea, se elaboraron numerosos estudios y propuestas⁴⁴.

49. En septiembre de 1984, tras celebrar consultas interinstitucionales y con el personal, el Secretario General presentó un informe con propuestas detalladas. En el informe se presentaron 27 propuestas relativas a ocho ámbitos, a saber: a) composición del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas; b) extensión de la jurisdicción; c) requisitos formales previos a los procedimientos; d) procedimientos; e) reparaciones; f) procedimientos posteriores a las sentencias; g) examen de las sentencias del Tribunal; y h) cooperación entre los tribunales. La mayoría eran propuestas de reforma general del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Sin embargo, había dos propuestas directamente pertinentes para abordar las divergencias en la jurisprudencia:

a) En el informe se proponía la creación de un grupo mixto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT que emitiría opiniones consultivas sobre “cualquier cuestión jurídica general de interés para las organizaciones que aplican el régimen común de administración del personal de las Naciones Unidas”⁴⁵;

b) En el informe también se preveía el nombramiento de un asesor para ayudar a los magistrados a realizar “los estudios que los miembros de los tribunales puedan hacer durante el tiempo limitado que tienen en sus relativamente breves períodos de sesiones, lo cual permitiría en particular a esos miembros mantener contactos informales con el otro tribunal a fin de promover la armonización de su jurisprudencia”⁴⁶.

50. Por su parte, la Oficina Internacional del Trabajo presentó en octubre de 1984 un informe al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en el que se proponían modificaciones del Estatuto del Tribunal Administrativo de la

⁴³ Véase [A/C.5/34/31](#), párrs. 10 a 12.

⁴⁴ Véase la decisión 34/438 de la Asamblea General (en [A/34/46](#)); y Oficina Internacional del Trabajo, documentos GB.213/PFA/9/14, GB.215/PFA/15/17 y GB.225/PFA/11/13. Véanse también [A/C.5/36/23](#), [A/C.5/37/23](#) y [A/C.5/38/26](#).

⁴⁵ Véase [A/C.5/39/7](#), párrs. 25 a 28, y anexo I, art. 2 *tres*.

⁴⁶ Véase [A/C.5/39/7](#), párrs. 93 y 94.

OIT a fin de: ampliar su competencia a otras controversias contractuales; codificar los criterios de selección de los magistrados; aclarar los procedimientos para la destitución de los magistrados; afirmar la independencia del Secretario; ampliar los plazos para los herederos o fideicomisarios; permitir que las partes fueran escuchadas antes de ordenar el cumplimiento específico; incluir procedimientos de devolución de causas, de imposición de costas y de revisión, corrección o interpretación de las sentencias; y revisar el procedimiento para solicitar opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia⁴⁷. La OIT no consideró necesario establecer un grupo en el Tribunal Administrativo de la OIT que emitiera opiniones consultivas y estimó que la participación del Tribunal Administrativo de la OIT en el grupo creado en virtud del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas era suficiente para garantizar que se tuviera en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT. La OIT también apoyó la propuesta de nombrar un asesor⁴⁸. El Consejo de Administración no adoptó ninguna decisión sobre estas propuestas y aplazó la continuación del debate a reuniones posteriores.

51. Las propuestas del Secretario General se volvieron a publicar en informes posteriores, pero la Asamblea General aplazó el examen de los informes de 1984 a 1986⁴⁹. En 1987, la Asamblea solicitó al Secretario General que celebrara consultas con los Estados Miembros sobre las propuestas y que invitara al Director General de la OIT a participar en ellas.

52. De marzo a julio de 1988, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas presidió 14 reuniones consultivas. Además de los Estados Miembros, el Asesor Jurídico invitó al Director General de la OIT, a la Secretaria Ejecutiva del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, al Secretario del Tribunal Administrativo de la OIT y al Secretario del Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos del Tribunal Administrativo. El informe del Secretario General al respecto publicado en 1988 se titulaba, por primera vez, “Armonización de los Estatutos, Reglamentos y prácticas de los Tribunales Administrativos de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas”. Los informes y notas anteriores del Secretario General llevaban por título “Viabilidad de establecer un tribunal administrativo único”. En el texto revisado del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas que figura en el informe publicado en 1988, que fue el resultado de las consultas oficiosas, no se incluyó la propuesta relativa al grupo mixto del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas encargado de emitir opiniones consultivas ni la propuesta relativa al nombramiento de asesores. Se solicitó a los Estados Miembros que presentaran observaciones por escrito sobre las propuestas, y esas observaciones se comunicaron a la Asamblea General⁵⁰.

53. En 1989, la Quinta Comisión debatió las propuestas del Secretario General. Las delegaciones observaron que los dos Tribunales se habían mantenido separados “por motivos históricos... Los esfuerzos para establecer un único tribunal o armonizar los Estatutos, normas y prácticas de los dos Tribunales, que se iniciaron en 1978, no han dado frutos, y los Estados Miembros han convenido unánimemente en abandonar por el momento el examen de esa cuestión”⁵¹. En noviembre de 1989, la Asamblea General adoptó la decisión 44/413, en la que decidió “mantener, hasta que la cuestión

⁴⁷ Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.228/PFA/11/11.

⁴⁸ Oficina Internacional del Trabajo, nota sobre la armonización y el desarrollo de los Estatutos, Reglamentos y prácticas del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

⁴⁹ Véanse A/40/471, A/C.5/41/8 y A/42/328 y decisiones de la Asamblea General 39/450 (en A/39/51), 40/465 (en A/40/53) y 41/447 (en A/41/53). Véase también la resolución 42/217.

⁵⁰ Véanse A/43/704, anexo I, arts. 2 *cuatro*, 5 *bis*, 6 2) a*), 6 2) i) y 11 *bis*, A/C.5/44/1 y A/C.5/44/1/Add.1.

⁵¹ Véase A/C.5/44/SR.43, párr. 15. Véase también A/C.5/44/SR.15.

se examinara más a fondo, el Estatuto existente del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas” y “pidió al Secretario General que, cuando fuera apropiado, volviera a plantear esta cuestión teniendo en cuenta las mencionadas observaciones de los Estados Miembros”⁵².

54. Mientras tanto, en 1985 se estableció en la OIT un grupo de trabajo tripartito para examinar las propuestas de modificación del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT⁵³. El grupo de trabajo respaldó en gran medida las modificaciones propuestas, pero revisó algunas de ellas⁵⁴. Incluso después de que la Asamblea General decidiera no modificar el Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, el grupo de trabajo consideró que debía continuar su labor, aunque reconstituido como “Grupo de Trabajo para revisar el Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT”. Esta propuesta fue aprobada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en 1990⁵⁵. Como se expone en la sección I del presente informe, algunas de las modificaciones del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT propuestas por la Oficina Internacional del Trabajo y aprobadas por el Grupo de Trabajo, relativas a las solicitudes de interpretación y revisión de las sentencias, fueron aprobadas en 2016⁵⁶.

55. En las décadas siguientes, las iniciativas de reforma del sistema de justicia interna siguieron centrándose en el objetivo de armonizar los Estatutos del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Sin embargo, el objetivo de esas iniciativas era la reforma general de los Tribunales y ya no abordaban la cuestión original que había motivado que la Asamblea General solicitara en 1978 que se estudiara la viabilidad de establecer un tribunal administrativo único, a saber, el riesgo de una posible divergencia entre los dos Tribunales al abordar cuestiones que afectaban al régimen común de las Naciones Unidas. De hecho, en los informes de la Dependencia Común de Inspección de 2000, 2002 y 2004, así como en los informes posteriores del Grupo de Reforma, de 2006, y del Panel de Evaluación Provisional Independiente, de 2016, no se hizo ninguna referencia directa a la solución de controversias sobre asuntos relacionados con la Comisión de Administración Pública Internacional ni se formularon recomendaciones al respecto.

56. Otra cuestión recurrente en los debates sobre la creación de un tribunal administrativo único y la armonización de los Estatutos del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas fue la del establecimiento de un procedimiento de examen en apelación de las sentencias de los Tribunales. En el estudio publicado en 1979, titulado “Procedimientos y unificación de los tribunales administrativos”, elaborado por el consultor del Grupo de Trabajo Conjunto sobre Procedimientos de Recurso, se examinó la cuestión del derecho de apelación y el establecimiento de un sistema con dos instancias. En los informes del Secretario General de la década de 1980 también se abordó, a partir de 1984, la cuestión del examen de las sentencias de los Tribunales. En las propuestas del Secretario General se reconocía que, en aquel momento, el examen de las sentencias estaba a cargo de la Corte Internacional de Justicia, pero que podían considerarse otras opciones de examen en apelación⁵⁷.

57. En 1999, los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas prepararon una nota sobre la conveniencia de introducir un mecanismo de apelación de segunda

⁵² Decisión 44/413 de la Asamblea General (en [A/44/49](#)).

⁵³ Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.231/11/27, párr. 53.

⁵⁴ Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.234/PFA/11/17.

⁵⁵ Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.246/8/22, párr. 33.

⁵⁶ Oficina Internacional del Trabajo, documentos GB.228/PFA/11/11, GB.234/PFA/11/17, GB.246.PFA/12/15 y GB.246/8/22.

⁵⁷ Véanse CCAQ/PER/R.107, anexo II, párrs. 87 a 91, y [A/C.5/39/7](#), párr. 68.

instancia para mejorar la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas, en la que se examinaban tres opciones: a) establecer un mecanismo de apelación separado para cada organismo u organización; b) establecer una segunda instancia común para el sistema de las Naciones Unidas; y c) establecer una segunda instancia para cada tribunal administrativo. Como cuarta opción, los Asesores Jurídicos propusieron que cada Tribunal pudiera revisar sus propias sentencias, a saber, que el pleno pudiera examinar apelaciones extraordinarias contra las decisiones de algunas de sus salas. El Comité Administrativo de Coordinación tomó nota de la recomendación de los Asesores Jurídicos de que no se siguiera analizando la posibilidad de establecer un mecanismo de apelación de segunda instancia, pero también expresó interés en la idea de crear un procedimiento para que el Tribunal pudiera revisar sus propias sentencias⁵⁸.

58. En su informe de 2002, la Dependencia Común de Inspección recomendó que se estudiara la posibilidad de establecer un mecanismo de apelación para revisar las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, o de un tribunal único. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas expresó su preocupación por el posible establecimiento de un mecanismo de apelación. En respuesta a dicho informe, la Oficina Internacional del Trabajo observó que el Tribunal Administrativo de la OIT “trabaja para muchas organizaciones que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas. Los inspectores de la [DCI] al parecer no tuvieron en cuenta este hecho al formular sus recomendaciones”⁵⁹.

59. Finalmente se adoptó un sistema de justicia con dos instancias en el sistema de tribunales de las Naciones Unidas, como se expone en la sección II del presente informe.

B. Notificación a la Comisión de Administración Pública Internacional para darle la oportunidad de presentar sus opiniones a los Tribunales (1993-1994)

60. En 1993, el Tribunal Administrativo de la OIT dictó dos sentencias (núms. 1265 y 1266) en las que acogió los recursos interpuestos por funcionarios contra la adopción por la Comisión de Administración Pública Internacional de una nueva escala de sueldos. El Tribunal Administrativo de la OIT consideró que, al realizar la comparación para la remuneración del personal del Cuadro de Servicios Generales, la CAPI debería haberse ceñido a la escala con 11 o 12 escalones del régimen común y no debería haber contado los escalones adicionales, a saber, los niveles 13 o 14, utilizados por algunas organizaciones. La Comisión informó sobre estas sentencias en su informe anual a la Asamblea General.

61. En diciembre de 1993, la Asamblea General lamentó que no se hubiera dado a la Comisión la oportunidad de presentar sus opiniones al Tribunal Administrativo de la OIT y solicitó al Secretario General y a los jefes ejecutivos de otras organizaciones del régimen común que consultaran a la CAPI y reflejaran las opiniones de esta en sus observaciones presentadas ante el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT. También solicitó al Secretario General que consultara a los jefes ejecutivos y estudiara la viabilidad de modificar el Estatuto de la Comisión o los “acuerdos de relaciones entre las Naciones Unidas y las demás organizaciones del régimen común con miras a que haya una respuesta coordinada

⁵⁸ Nota sobre la conveniencia de introducir un mecanismo de apelación de segunda instancia para mejorar la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas (marzo de 1999); y [ACC/1999/20](#), párrs. 61 a 67.

⁵⁹ Véanse [A/57/441](#), recomendación 5; [A/C.5/57/25](#); y Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.288/PFA/13/3, párr. 53.

respecto de todas las apelaciones”, así como la viabilidad de modificar los Reglamentos de los Tribunales para notificar oportunamente las causas a la CAPI a fin de que esta pudiera presentar sus opiniones⁶⁰.

62. En octubre de 1994, el Secretario General informó del resultado de las consultas solicitadas. Señaló que, dado que los acuerdos de relación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados regían las relaciones bilaterales entre ellos, esos acuerdos no eran el marco apropiado para abordar la presentación de observaciones ante los Tribunales. El Secretario General advirtió asimismo del riesgo de reabrir el debate sobre el Estatuto de la Comisión con ese fin. Sugirió en cambio que se modificaran los Reglamentos de los Tribunales para permitir que el Presidente de la Comisión participara en los procedimientos ante los Tribunales. El Secretario General propuso un texto para dicha modificación y sugirió que la Asamblea General le solicitara que escribiera al Presidente del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas⁶¹.

63. En diciembre de 1994, la Asamblea General aprobó la resolución [49/223](#), en la que se solicitaba al Secretario General y al Director General de la OIT que celebraran consultas con los Tribunales de las Naciones Unidas y la OIT, respectivamente, con miras a introducir en sus Reglamentos la siguiente modificación:

Si en un procedimiento parece que el fallo que ha de dictar el Tribunal puede afectar a una regla, decisión o escala de emolumentos o contribuciones del régimen común de administración del personal, el [Secretario Ejecutivo/ Secretario] del Tribunal comunicará esa circunstancia a la brevedad al Secretario Ejecutivo de la Comisión de Administración Pública Internacional y se cerciorará de si la Comisión desea participar en el procedimiento. En la afirmativa, se dará traslado a la Comisión de todos los escritos y se le permitirá formular sus observaciones al respecto y participar en cualquier procedimiento oral.

64. Este texto se incluyó literalmente como artículo 20 2) del Reglamento del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Por su parte, el Tribunal Administrativo de la OIT ya había modificado en noviembre de 1993 el artículo 13.3 de su Reglamento, que le permitía notificar una demanda a cualquier tercero que deseara formular observaciones al respecto, y el artículo 11.1, que le permitía consultar de oficio a una “autoridad internacional competente”. Ambas disposiciones proporcionaban una base suficiente para invitar a la Comisión a que formulara observaciones y, de hecho, desde 1995 el Tribunal Administrativo de la OIT ha recabado y examinado regularmente las observaciones de la CAPI.

C. Grupo mixto para la emisión de opiniones consultivas sobre asuntos relacionados con la Comisión de Administración Pública Internacional (1995-1999)

65. La posibilidad de establecer un foro para resolver las cuestiones relativas a la legalidad de las decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional se debatió en sucesivas reuniones de los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas celebradas entre 1995 y 1998. En esos debates, los Asesores Jurídicos observaron que un jefe ejecutivo se encuentra en

una situación un tanto delicada en los casos en que considera que la decisión es jurídicamente errónea. Si aplica la decisión para permitir que su personal pueda impugnarla ante un foro judicial, estará incumpliendo sus responsabilidades

⁶⁰ Véanse [A/48/30](#) y resolución [48/224](#). La Asamblea General expresó preocupaciones similares sobre la consulta previa al Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas.

⁶¹ Véase [A/49/480](#).

jurídicas, definidas por ese mismo foro, cuyas decisiones lo vinculan jurídicamente. En tales casos, podría ser objeto de críticas legítimas tanto del tribunal administrativo de que se trate como de su propio personal. Si, por el contrario, se niega a aplicar la decisión, podría ser objeto de críticas políticas sin poder demostrar, a través del pronunciamiento de una autoridad judicial competente, la solidez de sus motivos para actuar de esa manera⁶².

66. En 1998, el Tribunal Administrativo de la OIT dictó tres sentencias en las que se anulaban los pagos efectuados con arreglo a una escala de sueldos para Roma adoptada por la CAPI y los pagos del ajuste por lugar de destino basados en los cálculos de la CAPI. En su informe anual correspondiente a 1998, la Comisión se preguntó si “no sería posible obtener una opinión consultiva judicial antes de adoptar o aplicar una decisión”⁶³.

67. En octubre de 1998, el Comité Administrativo de Coordinación examinó una propuesta de los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas para modificar el Estatuto de la Comisión a fin de establecer un grupo consultivo especial integrado por los Presidentes del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y del Tribunal Administrativo de la OIT y por una tercera persona elegida por ellos. Dicho grupo estaría facultado para emitir opiniones consultivas sobre la legalidad de las decisiones y recomendaciones de la CAPI previa solicitud del Presidente de la CAPI o del jefe ejecutivo de una organización del régimen común. El Comité observó que la propuesta contaba con el consenso de los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas y solicitó que se recabaran las opiniones de los Presidentes de ambos Tribunales⁶⁴.

68. En sus observaciones, el Presidente del Tribunal Administrativo de la OIT subrayó que las opiniones consultivas emitidas por el grupo propuesto no serían vinculantes para los tribunales cuando examinaran causas contenciosas, y consideró que consultar a los asesores jurídicos sobre la legalidad de las decisiones y recomendaciones de la CAPI sería más acorde con las respectivas funciones institucionales. También expresó su preocupación por la participación de los Presidentes de los dos Tribunales y sugirió que el grupo estuviera integrado por un magistrado del Tribunal Administrativo de la OIT y uno del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, designados por los Presidentes de los respectivos Tribunales. Estas opiniones eran compartidas por el Presidente del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Sobre la base de esas observaciones, se revisó la composición del grupo consultivo especial para que estuviera integrado por magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en lugar de los Presidentes de esos Tribunales⁶⁵.

69. En abril de 1999, el Comité Administrativo de Coordinación aprobó la propuesta modificada con la composición revisada del grupo consultivo especial. El Comité solicitó a la CAPI que presentara la propuesta de modificación del Estatuto de la Comisión a la Asamblea General para que la considerara. Sin embargo, en su informe anual correspondiente a 1999 la CAPI expresó reservas sobre la propuesta, señalando que no era necesario un grupo de ese tipo, ya que solo un número muy reducido de decisiones y recomendaciones habían sido impugnadas con éxito. También puso en duda que el mecanismo propuesto para la emisión de opiniones consultivas fuera un elemento disuasivo de nuevos litigios, ya que dichas opiniones no serían vinculantes. Además, la Comisión expresó su preocupación por las demoras que se producirían en

⁶² Nota sobre el examen judicial de las decisiones adoptadas por la CAPI, preparada por los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas (septiembre de 1998).

⁶³ *Ibid.*; Tribunal Administrativo de la OIT, sentencias núms. 1713, 1765 y 1766; y A/53/30, párr. 174.

⁶⁴ Véase ACC/1998/20, párrs. 55 y 56.

⁶⁵ Nota sobre el examen judicial de las decisiones adoptadas por la CAPI, preparada por los Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas (marzo de 1999).

la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI al añadir el proceso de solicitud de opiniones consultivas. La Comisión pidió que sus observaciones se presentaran a la Asamblea General, en caso de que el Comité Administrativo de Coordinación decidiera presentar la propuesta a la Asamblea⁶⁶.

70. Finalmente, el Secretario General, en nombre del Comité Administrativo de Coordinación, presentó la propuesta de modificación del Estatuto de la CAPI a la Asamblea General. En diciembre de 1999, la Asamblea aprobó la resolución [54/238](#), en la que, tras haber examinado la propuesta del Secretario General de modificar el Estatuto de la CAPI, tomó nota de las observaciones de esta y reafirmó el Estatuto de la Comisión⁶⁷.

III. Jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y de los Tribunales de las Naciones Unidas sobre las decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional

71. En su resolución [74/255](#) B, la Asamblea General expresó su preocupación por los problemas que planteaba el hecho de “tener dos tribunales administrativos independientes con competencia concurrente entre las organizaciones del régimen común”, y sugirió así que le preocupaba el riesgo de una jurisprudencia divergente. En la presente sección se examina en qué medida se han producido divergencias entre el Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas al examinar las decisiones y recomendaciones de la CAPI.

72. El estudio de la jurisprudencia abarca el período comprendido entre 1975, año de creación de la Comisión, y 2016. El estudio termina en diciembre de 2016 porque las sentencias dictadas después de 2016 se refieren a cuestiones que pueden ser todavía objeto de litigio en otro tribunal. Por lo tanto, no se examinan las impugnaciones recientes de la escala de sueldos unificada y del ajuste por lugar de destino de Ginebra, sobre las que el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT se pronunciaron en 2018 y 2019, respectivamente, y tampoco se examinan las cuestiones que puedan surgir en el transcurso de los litigios en curso en esas causas.

73. En la presente sección se examina la posibilidad de divergencias en la jurisprudencia en relación únicamente con las decisiones y recomendaciones de la CAPI, ya que esa fue la preocupación expresada por la Asamblea General en diciembre de 2019. Por consiguiente, no se examinan ámbitos no relacionados con asuntos de la CAPI en las que hay divergencias en la jurisprudencia. Si bien en la presente sección se hace referencia al examen por los tribunales de las decisiones y recomendaciones de la CAPI, en sentido estricto lo que los tribunales han examinado es la aplicación de las decisiones o recomendaciones de la CAPI impugnadas por el jefe ejecutivo de la organización correspondiente.

A. Alcance del examen judicial

74. La jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT y de los Tribunales de las Naciones Unidas para examinar las decisiones y recomendaciones de la CAPI depende del alcance de su competencia, que se establece en sus respectivos Estatutos.

⁶⁶ Véanse [ACC/1999/4](#), párrs. 44 a 46, y [A/54/30](#), párrs. 202 a 215.

⁶⁷ Véanse [A/C.5/54/24](#) y resolución [54/238](#), secc. IV.

El Tribunal Administrativo de la OIT es competente para conocer de las “demandas por incumplimiento, en el fondo o en la forma, de las condiciones de servicio”. El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas es competente para conocer de las demandas presentadas para “impugnar una decisión administrativa por presunto incumplimiento de las condiciones de servicio o del contrato de empleo”. El examen en apelación de una sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas por el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas tendría en cuenta el alcance de la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas. En el Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT no figura la referencia a una “decisión administrativa” que figura en el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas.

75. El Tribunal Administrativo de la OIT ha sostenido que, al incorporar las normas del régimen común a las reglas de su propia organización, el jefe ejecutivo es responsable de garantizar que dichas normas no contengan ni entrañen ningún elemento ilícito⁶⁸. En su sentencia núm. 1265, el Tribunal Administrativo de la OIT sostuvo que:

[A]l incorporar las normas del régimen común a sus propias reglas, la organización asume ante su personal la responsabilidad por los elementos ilícitos que esas normas puedan contener o entrañar. Si se llega a la conclusión de que esas normas son inválidas, no podrán imponerse al personal y la OMPI deberá, si es necesario, sustituirlas por disposiciones que se ajusten al derecho de la función pública internacional. Se trata de una característica esencial de los principios que rigen el sistema jurídico internacional que el Tribunal tiene por misión salvaguardar⁶⁹.

76. Esta responsabilidad se reiteró en varias sentencias:

La pertenencia de una organización internacional al régimen común no le permite ignorar o limitar su responsabilidad hacia su personal ni reducir el grado de protección judicial que debe otorgarles. Cualquier organización que introduzca elementos del régimen común en sus propias reglas tiene el deber de asegurar que las disposiciones que incorpora son lícitas ... Si bien el Tribunal es plenamente consciente de las dificultades ... que pueden tener las organizaciones internacionales para apartarse de las escalas de sueldos adoptadas sobre la base de las recomendaciones de la CAPI, está obligado a velar por que se respete el derecho internacional en las relaciones entre dichas organizaciones y su personal, con independencia de la autoridad externa de la que emanen las decisiones adoptadas⁷⁰.

77. El Tribunal Administrativo de la OIT también ha sostenido que el alcance de su examen en esos casos se limita a determinar si existía o no “autoridad para adoptar [la decisión], si hubo un vicio de forma o de procedimiento o algún error manifiesto de hecho o de derecho, si la decisión fue arbitraria, o si hubo abuso de autoridad”⁷¹. Cuando el Tribunal Administrativo de la OIT examina si la CAPI ha abusado de su autoridad, analiza si la metodología empleada “trata de reducir artificialmente los niveles de los sueldos que sirven de comparación, o si se simplifica para ahorrar tiempo en detrimento del personal afectado, o si se pasa por alto o se malinterpreta algún factor en

⁶⁸ Tribunal Administrativo de la OIT, sentencia núm. 1265, considerando 24.

⁶⁹ *Ibid.* Este principio se expresó en Tribunal Administrativo de la OIT, sentencia núm. 825, considerando 18, de la siguiente manera: “Una autoridad está obligada a respetar el derecho. Si su propia decisión se basa en una decisión adoptada por otra entidad, está obligada a comprobar que esa otra decisión es lícita”.

⁷⁰ Tribunal Administrativo de la OIT, sentencia núm. 2420, considerando 11.

⁷¹ Tribunal Administrativo de la OIT, sentencia núm. 1000, considerando 12, y sentencia núm. 1776, considerando 3.

particular”⁷². El Tribunal Administrativo de la OIT ha subrayado que “la metodología es un factor importante de estabilidad, previsibilidad y transparencia”⁷³.

78. En cuanto a los Tribunales de las Naciones Unidas, los parámetros del examen judicial y su aplicabilidad a las decisiones y recomendaciones de la CAPI son objeto actualmente de litigios en curso ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

B. Jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo sobre las decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional

79. Entre 1975 y 2016, el Tribunal Administrativo de la OIT examinó decisiones y recomendaciones de la Comisión en 51 sentencias. En 40 de ellas desestimó las demandas y en 11 las acogió. El Tribunal Administrativo de la OIT consideró fundados los recursos en esas 11 sentencias, en los que se impugnaban seis decisiones y recomendaciones de la CAPI, a saber:

a) **Suspensión del aumento de la clasificación del ajuste por lugar de destino de Nueva York (1984)**. En noviembre de 1984, la Asamblea General solicitó a la CAPI que suspendiera un aumento de la clasificación del ajuste por lugar de destino de Nueva York que afectaba a otros lugares de destino, entre ellos Bagdad. En diciembre de 1984, la CAPI decidió suspender el aumento de la clasificación del ajuste por lugar de destino de Nueva York. La Comisión confirmó posteriormente esa decisión en marzo de 1985. El Tribunal Administrativo de la OIT, haciendo suyo el razonamiento de la sentencia núm. 370 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, llegó a la conclusión de que el proceso de adopción de la decisión seguido por la CAPI en diciembre de 1984 adolecía de vicios de procedimiento y que, por tanto, la decisión no había sido válida hasta su confirmación en marzo de 1985. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) había aplicado una nueva clasificación del ajuste por lugar de destino en Bagdad en febrero de 1985, de modo que el Tribunal Administrativo de la OIT le ordenó pagar el ajuste por lugar de destino correspondiente a febrero y marzo de 1985 con el multiplicador anterior (sentencia núm. 831 del Tribunal Administrativo de la OIT).

b) **Escala de sueldos de Viena (1987)**. En 1987, la CAPI adoptó una nueva escala de sueldos para el personal del Cuadro de Servicios Generales en Viena. Tras observar que el personal del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) tenía acceso a un economato, beneficio del que no disfrutaba el personal de los empleadores locales, la CAPI redujo en un 2,4 % el sueldo del personal del Cuadro de Servicios Generales para compensar el “beneficio consistente en el acceso al economato”. El Tribunal Administrativo de la OIT estimó que la CAPI había cometido un error al considerar el acceso al economato de Viena como una prestación incluida en el conjunto integral de la remuneración que debía compensarse al calcular las escalas de sueldos. El Tribunal Administrativo de la OIT ordenó al OIEA y a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) que volvieran a calcular los sueldos sin tener en cuenta el beneficio derivado del acceso al economato (sentencias núms. 1000 y 1001 del Tribunal Administrativo de la OIT).

c) **Escala de sueldos de Ginebra (1991)**. En 1991, la CAPI adoptó una nueva escala de sueldos para el personal del Cuadro de Servicios Generales en Ginebra. Al realizar la comparación de las condiciones locales con la remuneración del personal del Cuadro de Servicios Generales, la CAPI tuvo en cuenta los escalones adicionales

⁷² Tribunal Administrativo de la OIT, sentencia núm. 2571, considerando 3.

⁷³ Tribunal Administrativo de la OIT, sentencia núm. 1265, considerando 27.

dentro de la categoría que ofrecen algunas organizaciones, a saber, los niveles 13 o 14, cuando el régimen común no prevé más de 11 o 12 escalones. El Tribunal Administrativo de la OIT consideró que era injusto utilizar un criterio que no se aplicaba a todas las organizaciones por igual y ordenó a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y a la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales que revisaran la escala a fin de descontar los escalones adicionales (sentencias núms. 1265 y 1266 del Tribunal Administrativo de la OIT).

d) **Escala de sueldos de Roma (1994).** La Comisión adoptó una nueva escala de sueldos para el personal del Cuadro de Servicios Generales en Roma con efecto a partir de 1994 y puso fin a la práctica anterior consistente en fijar escalas de sueldos ligeramente superiores a los sueldos locales vigentes porque la FAO exigía que el personal trabajara en un idioma distinto del italiano. El Tribunal Administrativo de la OIT observó que, antes de poner fin al factor de idiomas, la CAPI no había examinado si los empleadores locales ofrecían una compensación adicional por el dominio de un idioma distinto del italiano. El Tribunal Administrativo de la OIT llegó a la conclusión de que, al poner fin al factor de idiomas en esas circunstancias, la CAPI había ignorado las peculiaridades del mercado laboral de Roma. El Tribunal Administrativo de la OIT ordenó a la FAO que tuviera en cuenta el factor de idiomas al calcular los sueldos (sentencia núm. 1713 del Tribunal Administrativo de la OIT).

e) **Corrección del multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra (1995).** En mayo de 1993, la oficina de estadística del cantón de Ginebra creó una nueva partida de gastos en su índice de precios al consumidor, que la CAPI no tuvo en cuenta al calcular el multiplicador del ajuste por lugar de destino para julio de 1994. Al percatarse del error, la CAPI corrigió el ajuste por lugar de destino con carácter prospectivo a partir de julio de 1995. El Tribunal Administrativo de la OIT llegó a la conclusión de que la corrección no debía aplicarse de forma prospectiva, sino a partir del momento en que se había cometido el error. El Tribunal Administrativo de la OIT ordenó a la OMPI y a la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales que revisaran los cálculos del ajuste por lugar de destino a partir de julio de 1994 (sentencias núms. 1765 y 1766 del Tribunal Administrativo de la OIT).

f) **Escala de sueldos de Ginebra (1995).** En 1995, la CAPI adoptó una nueva escala de sueldos para el personal del Cuadro de Servicios Generales en Ginebra. La CAPI reconoció haber utilizado incorrectamente la cifra de 700 francos suizos, en lugar de 1.700 francos suizos, al considerar las deducciones fiscales permitidas por gastos profesionales. El Tribunal Administrativo de la OIT ordenó a la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la OMPI y la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales que aplicaran una nueva escala para corregir este error (sentencias núms. 1840, 1841 y 1842 del Tribunal Administrativo de la OIT).

C. Jurisprudencia de los Tribunales de las Naciones Unidas sobre las decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional

80. Desde 1975 hasta su supresión, en 2009, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas examinó decisiones y recomendaciones de la CAPI en seis sentencias. En cuatro de ellas desestimó las demandas y en dos las acogió. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas llegó a la conclusión de que las demandas estaban fundadas en las siguientes dos sentencias:

a) **Revisión de las condiciones para el pago de la prima de repatriación.** En 1979, la CAPI recomendó a la Asamblea General que, como condición para el pago de la prima de repatriación, se pidiera a los funcionarios pruebas documentales de su traslado. La Comisión también recomendó, como medida transitoria, que la nueva

condición no se aplicara a los funcionarios que ya tuvieran derecho a la prima. En diciembre de 1979, la Asamblea aprobó la nueva condición para el pago de la prima de repatriación sin ninguna medida transitoria. Un funcionario adujo que tenía un derecho adquirido a la prima de repatriación sin necesidad de presentar pruebas. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas consideró que la imposición de la nueva condición vulneraba los derechos adquiridos de los funcionarios. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ordenó en ese caso el pago de la prima de repatriación sin exigir pruebas del traslado (sentencia núm. 273 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas).

b) **Suspensión del aumento de la clasificación del ajuste por lugar de destino de Nueva York (1984).** En noviembre de 1984, la Asamblea General solicitó a la CAPI que suspendiera un aumento de la clasificación del ajuste por lugar de destino de Nueva York. En diciembre de 1984, la CAPI decidió suspender el aumento de la clasificación del ajuste por lugar de destino de Nueva York. La Comisión confirmó posteriormente la decisión en marzo de 1985. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas consideró que la CAPI no había respetado su Reglamento al tomar la decisión de diciembre de 1984. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas acogió la demanda y ordenó que el ajuste por lugar de destino correspondiente al período comprendido entre el 1 de diciembre de 1984 y marzo de 1985 se pagara sobre la base de una clasificación superior (sentencia núm. 370 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas).

81. De 2009 a 2016, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas examinó decisiones y recomendaciones de la CAPI en diez sentencias, que fueron examinadas posteriormente por el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en cuatro sentencias. En todas esas causas se desestimaron los recursos.

D. Reseña de los pronunciamientos judiciales sobre decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional

82. Entre 1975 y 2016 se impugnaron 33 decisiones o recomendaciones de la CAPI ante el Tribunal Administrativo de la OIT, los Tribunales de las Naciones Unidas, o ambos. En el cuadro que figura a continuación se enumeran las decisiones y recomendaciones impugnadas entre 1975 y 2016 y se precisan tanto el año de las decisiones y recomendaciones de la Comisión como las sentencias correspondientes del Tribunal Administrativo de la OIT y de los Tribunales de las Naciones Unidas. Las sentencias aparecen en negrita en los casos en que el Tribunal llegó a la conclusión de que las demandas estaban fundadas.

Jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y de los Tribunales de las Naciones Unidas sobre decisiones y recomendaciones de la Comisión (1975-2016)

Año	Decisión/recomendación de la Comisión	Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, núm. de sentencia	Tribunal de las Naciones Unidas, núm. de sentencia (Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas)
1. 1978	Escala de sueldos de Ginebra	380, 381, 382	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, 236
2. 1979	Nueva condición para la prima de repatriación	–	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, 273

<i>Año</i>	<i>Decisión/recomendación de la Comisión</i>	<i>Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, núm. de sentencia</i>	<i>Tribunal de las Naciones Unidas, núm. de sentencia (Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas)</i>	
3.	1984	Suspensión del aumento de la clasificación del ajuste por lugar de destino de Nueva York, que afecta a otros lugares de destino	825, 826, 827, 828, 829, 830, 831	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, 370
4.	1987	Escala de sueldos de Viena	1000, 1001	–
5.	1987	Introducción de una prima por terminación del servicio	1086, 2123, 2467	–
6.	1990	Sustitución de la diferencia de paga líquida por el ajuste por lugar de destino	1239, 1240	–
7.	1990	Recomendación en contra de los escalones por servicios prolongados	1446	–
8.	1990	Multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra	1457	–
9.	1991	Escala de sueldos de Ginebra	1265, 1266	–
10.	1992	Ajuste por lugar de destino de Ginebra	1356	–
11.	1991	Multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra	1458	–
12.	1992	Multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra	1459, 1460	–
13.	1992	Ajustes provisionales diferidos	1641, 1642	–
14.	1993	Escala de sueldos de París	1519	–
15.	1993	Escala de sueldos de Montreal	–	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, 859
16.	1994	Denegación del subsidio de educación	–	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, 781
17.	1994	Escala de sueldos de Roma	1713	–
18.	1995	Corrección de los cálculos del ajuste por lugar de destino	1603, 1604, 1605	–
19.	1995	Corrección del multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra	1765, 1766	–
20.	1995	Multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra	1776, 1777	–
21.	1995	Escala de sueldos de Ginebra	1840, 1841, 1842	–
22.	1996	Índice de los ajustes por lugar de destino de Ginebra	1800, 1801	–
23.	1996	Escala de sueldos de Viena (factor de idiomas)	1915, 2059	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, 1100
24.	2000	Escala de sueldos de Roma	2303	–
25.	2002	Escala de sueldos del Cuadro Orgánico	2420, 2421, 2422, 2423	–
26.	2002	Escala de sueldos de Viena	2610	–
27.	2004	Escala de sueldos de París	2571	–
28.	2009	Clasificación basada en la dificultad de las condiciones de vida de Addis Abeba	–	UNDT/2013/008; 2014–UNAT–405
29.	2009	Reforma contractual y eliminación gradual de la prestación personal de transición	–	UNDT/2013/121; 2014–UNAT–463

Año	Decisión/recomendación de la Comisión	Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, núm. de sentencia	Tribunal de las Naciones Unidas, núm. de sentencia (Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas)	
30.	2010	Clasificación del Cuadro de Servicios Generales en siete categorías en Montreal	–	UNDT/2014/086, UNDT/2014/087, UNDT/2014/088, UNDT/2016/188; 2015–UNAT–555
31.	2010	Reforma contractual y eliminación de las dietas por misión	–	UNDT/2014/099, UNDT/2014/100, UNDT/2014/101
32.	2011	Ajuste por lugar de destino de Viena	3360	–
33.	2012	Aplazamiento de la aplicación del multiplicador del ajuste por lugar de destino de Nueva York	–	UNDT/2014/035; 2015–UNAT–530

Abreviaciones: UNAT, Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas; UNDT, Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas.

83. El cuadro muestra que, durante el período que se examina, en solo tres ocasiones se impugnó la misma decisión o recomendación de la CAPI tanto ante el Tribunal Administrativo de la OIT como ante un Tribunal de las Naciones Unidas (el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas). En cada una de ellas, los Tribunales llegaron a la misma conclusión con respecto a la decisión o recomendación de la Comisión, a saber:

- a) Se mantuvieron los pagos según la escala de sueldos de Ginebra de 1978;
- b) La suspensión por la CAPI del aumento de la clasificación del ajuste por lugar de destino de Nueva York y otros lugares de destino se consideró efectiva a partir de abril de 1985, y no antes;
- c) Se mantuvieron los pagos según la escala de sueldos de Viena de 1996, que suprimió el factor de idiomas.

84. Durante el período que se examina (1975 a 2016) no hubo divergencias en los casos en que el Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas examinaron la misma decisión o recomendación de la CAPI. El cuadro también muestra que, en cinco ocasiones, un Tribunal llegó a la conclusión de que la demanda estaba fundada y no hubo sentencia del otro Tribunal. Se trata de las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT resumidas en el párrafo 79 del presente informe, que tenían por objeto: a) la escala de sueldos de Viena en 1987; b) la escala de sueldos de Ginebra en 1991; c) la escala de sueldos de Roma en 1994; d) la corrección del multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra en 1995; y e) la escala de sueldos de Ginebra en 1995.

85. Tras la emisión de esas sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT, la CAPI tomó nuevas medidas en dos casos, a saber:

- a) Después de que el Tribunal Administrativo de la OIT llegara a la conclusión de que en 1987 se habían cometido errores en la escala de sueldos de Viena al tomar en consideración los beneficios relacionados con el acceso al economato y ordenara el pago de los sueldos sin tener en cuenta esos beneficios, la CAPI recomendó una nueva escala de sueldos para las organizaciones con sede en Viena de conformidad con las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT, escala que se incluyó como anexo de su informe anual correspondiente a 1990. El representante de las Naciones Unidas informó a la CAPI de que “el Secretario General se adhería al

principio de la uniformidad del régimen común y, por lo tanto, no impugnaría el caso paralelo del que conocía el Tribunal de las Naciones Unidas”⁷⁴;

b) Después de que el Tribunal Administrativo de la OIT llegara a la conclusión de que la CAPI había suprimido indebidamente el factor de idiomas sin revisar su metodología para determinar si los empleadores locales pagaban primas a los empleados con conocimientos de idiomas distintos del italiano, la CAPI revisó la escala de sueldos de Roma para mantener el factor de idiomas a fin de “ayudar a las organizaciones con sede en Roma a cumplir el mandato del Tribunal”. El representante de las Naciones Unidas observó que “el Tribunal Administrativo de la OIT no tenía jurisdicción sobre su organización. Sin embargo, en el caso de Roma, donde solo había unos pocos funcionarios de las Naciones Unidas, la Organización probablemente seguiría al organismo principal (la FAO) en esa cuestión, y aceptaría el fallo”. Este caso también llevó a la CAPI a preguntarse “si en el futuro no sería posible obtener una opinión consultiva judicial antes de adoptar o aplicar una decisión ... [y] tomó nota con satisfacción de que los asesores jurídicos de las organizaciones estaban al corriente de la situación, y se habían distribuido varias propuestas”⁷⁵.

86. En lo que respecta a los otros tres casos, las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT exigían que se realizara un nuevo cálculo de la escala de sueldos de Ginebra de 1991 sin tener en cuenta los escalones adicionales dentro de la categoría, a saber, los niveles 13 o 14, que ofrecían algunas organizaciones; una corrección retroactiva de un error en el cálculo del multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra de 1994; y un nuevo cálculo de la escala de sueldos de Ginebra de 1995 utilizando la cifra correcta para las deducciones fiscales. En los informes de la CAPI correspondientes a los años en que se dictaron las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT no consta que la CAPI o la Secretaría de las Naciones Unidas tomaran medidas para determinar si estaba justificado aplicar las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT de manera general a las organizaciones que no eran partes en cada causa concreta. En consecuencia, en esos tres casos no habría habido uniformidad en el pago de los sueldos de los funcionarios del Cuadro de Servicios Generales en Ginebra, pues habría dependido de que estuvieran sujetos o no a las correspondientes sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT.

IV. Opciones para promover la uniformidad en la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional en el contexto de dos sistemas de tribunales independientes

87. Como consta en la sección III del presente informe, la coexistencia de dos sistemas de tribunales independientes con jurisdicción concurrente sobre el régimen común de las Naciones Unidas no ha dado lugar, hasta la fecha, a una jurisprudencia divergente en relación con las decisiones y recomendaciones de la CAPI. No obstante, incluso sin una jurisprudencia divergente sobre el mismo asunto relacionado con la CAPI, el hecho de tener dos sistemas de tribunales puede dar lugar a que las decisiones o recomendaciones no se apliquen de manera uniforme en todo el régimen común de las Naciones Unidas cuando un tribunal dicta una sentencia que no es vinculante para todas las organizaciones del régimen común. Dado que hay litigios en curso sobre el multiplicador del ajuste por lugar de destino de Ginebra para 2017, esta cuestión concreta no se examina en el presente informe. Sin embargo, el

⁷⁴ Véase [A/45/30](#), párr. 239.

⁷⁵ Véase [A/53/30](#), párrs. 169 a 175.

propósito de la presente sección es definir opciones que puedan desarrollarse para prevenir situaciones similares en el futuro.

88. Entender el problema como una cuestión de aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la CAPI en el régimen común de las Naciones Unidas, y no como un problema de divergencia en la jurisprudencia, es solo una parte del análisis. También es pertinente evaluar la gravedad del problema. Por un lado, cabría considerar que, si el problema de la aplicación no uniforme se ha producido solo en escasas ocasiones en el pasado y es poco probable que se plantee con cierta frecuencia en el futuro, introducir cambios sistemáticos en los tribunales, o cualquier tipo de cambio, podría parecer indebidamente disruptivo o innecesario. Por otro lado, si se considera que dicho problema es una cuestión de principio, habría entonces que mitigar el riesgo de incoherencias en la mayor medida posible a fin de mantener la uniformidad del régimen común, independientemente de la frecuencia o gravedad real del problema. A este respecto, podría suscitarse la inquietud de que incluso un solo caso de divergencia en la jurisprudencia pudiera crear importantes problemas financieros, jurídicos y administrativos y debiera por tanto evitarse. El último elemento del análisis se refiere a si la solución requiere algún ajuste en los sistemas de tribunales o si puede abordarse mejor mediante otras medidas.

89. Los intercambios preliminares entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, así como las federaciones de funcionarios y otros interesados, revelaron marcadas diferencias de opinión sobre la naturaleza y gravedad del problema y sobre las opciones idóneas para remediarlo. Corresponde en última instancia a los Estados Miembros, por conducto de la Asamblea General y de los órganos rectores de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, evaluar la gravedad del problema de la aplicación no uniforme de las decisiones o recomendaciones de la CAPI y determinar la necesidad de prevenir o mitigar los riesgos de incoherencias, así como el grado adecuado de mitigación.

90. Con miras al examen de estas cuestiones, se señalan respetuosamente a la atención de la Asamblea General las siguientes consideraciones:

a) Los tribunales son independientes y dictan sentencias que son vinculantes para las organizaciones que han aceptado su jurisdicción. El carácter vinculante de las sentencias dictadas por los tribunales es un principio sólidamente establecido y ha sido confirmado en particular por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva de 1954 sobre los efectos de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en los que se fijan indemnizaciones⁷⁶;

b) Cualquier cambio universal que se introduzca en los sistemas de tribunales afectará a todas las organizaciones y entidades que hayan aceptado su jurisdicción. El Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas tienen mandatos distintos y su jurisdicción ha sido aceptada por diferentes grupos de organizaciones y entidades, incluidas organizaciones que no pertenecen al régimen común de las Naciones Unidas. Cualquier opción que se considere debe ser proporcionada y adaptada al problema específico que se pretende remediar, a saber, promover la uniformidad en la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI en el contexto de los dos sistemas de tribunales independientes, sin afectar a otras esferas en que los tribunales ejercen actualmente su jurisdicción o al funcionamiento de las organizaciones de que se trate;

c) Cualquier cambio en los procedimientos de resolución de las causas que tengan por objeto asuntos relacionados con la CAPI afectará al régimen común de las Naciones Unidas en su conjunto. En consecuencia, será necesario que los órganos

⁷⁶ *Effect of awards of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1954*, pág. 47.

rectores de los organismos especializados sean consultados sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas. Para ello será necesario que las secretarías de las organizaciones mantengan informados a sus órganos rectores sobre el examen, a medida que este vaya avanzando, y que tengan en cuenta las observaciones de los órganos rectores a medida que se vayan desarrollando las opciones. Con este fin, algunas organizaciones ya han señalado el examen a la atención de sus órganos rectores⁷⁷. Además, toda modificación del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT requerirá la aprobación de la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano en el que cada Estado miembro está representado por una delegación tripartita integrada por representantes de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores;

d) En el centro de estas cuestiones está la preocupación de los funcionarios por sus condiciones de servicio, establecidas por la CAPI. Cualquier inquietud que se plantee sobre las decisiones y recomendaciones de la CAPI debe resolverse de conformidad con mecanismos y procesos que se perciban como legítimos y justos. A este respecto, es preciso tener en cuenta el firme apoyo de muchas organizaciones y de sus funcionarios a sus respectivos tribunales.

91. A continuación se presenta un análisis de las opciones consideradas durante el examen inicial, así como las opiniones preliminares de los interesados. Las opciones no son mutuamente excluyentes y podrían aplicarse simultáneamente. Las opciones se engloban en cuatro grandes categorías:

- a) Mantenimiento del *statu quo*;
- b) Medidas no relacionadas con la estructura o la jurisdicción de los tribunales;
- c) Medidas que implican cambios universales en los tribunales;
- d) Medidas que implican cambios en la resolución de los asuntos relacionados con la CAPI.

92. Además de hacer aportaciones al informe, los interesados respondieron a un cuestionario que se les envió para recabar sus opiniones preliminares sobre la conveniencia de seguir explorando determinadas opciones. Las respuestas consolidadas al cuestionario figuran en el anexo III del presente informe. Muchos interesados destacaron que reconsiderarían sus opiniones preliminares a la luz de las modalidades detalladas para aplicar cada opción, una vez que se hubieran elaborado. La cuestión de los costos y las consecuencias financieras era una preocupación fundamental para muchos interesados, y algunos subrayaron que su apoyo a cualquier opción concreta dependería de que, como mínimo, no tuviera costos adicionales o de que los arreglos de participación en la financiación de los gastos fueran aceptables. Con respecto al anexo III, cabe señalar además que:

- a) La referencia a una organización concreta del régimen común de las Naciones Unidas se refiere a las opiniones preliminares de su personal directivo;
- b) Se solicitó a tres federaciones de funcionarios (Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales y Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas) que coordinaran las aportaciones de sus miembros y determinarían si las aportaciones de los distintos órganos de representación del personal se presentarían individual o colectivamente

⁷⁷ Véase FAO, documento CCLM 111/5.

por conducto de las federaciones. Un órgano de representación del personal entregó un cuestionario separado y sus respuestas se reflejan en el anexo III;

c) Habida cuenta de la complejidad del tema, no fue posible reflejar las opiniones completas de los interesados, ni de manera detallada. En el caso de los interesados que indicaron su preferencia por exponer íntegramente sus opiniones por separado, esas posiciones pueden consultarse en www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup.

93. Las opciones no se presentan para que la Asamblea General adopte una decisión en esta etapa, sino para facilitar un debate sobre las vías que podrían explorarse en el futuro. Cualquier desarrollo en el futuro de estas opciones requerirá la plena participación de cada organización del régimen común de las Naciones Unidas, entre otras cosas mediante el establecimiento de un grupo de trabajo de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, según proceda, y el respaldo de sus jefes ejecutivos, así como la celebración de consultas con los órganos de representación del personal. El Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas, así como la CAPI, tendrán amplias oportunidades de examinar y expresar sus opiniones sobre esas opciones. Por último, también se tendrán en cuenta las opiniones de otros interesados que puedan verse afectados por futuras propuestas, incluidas otras entidades que hayan aceptado la jurisdicción de los tribunales.

A. Mantenimiento del *statu quo*

94. Varios interesados opinaron que, dada la inexistencia de divergencias en la jurisprudencia de los tribunales hasta la fecha y los casos poco frecuentes de aplicación no uniforme, no estaba justificado introducir ningún cambio y debía mantenerse el *statu quo*. Esos interesados consideraron que, incluso si en el futuro se produjeran casos de divergencia en la jurisprudencia, ello no constituiría una base suficiente para introducir cambios en los sistemas de tribunales, independientemente de que esos cambios fueran generales o se refirieran únicamente a causas que tuvieran por objeto asuntos relacionados con la CAPI.

95. Otros interesados no consideraron que el mantenimiento del *statu quo* fuera una opción viable. Desde su punto de vista, la cuestión de las divergencias en la jurisprudencia de los tribunales y la falta de uniformidad en la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI no puede considerarse únicamente a la luz de la frecuencia de los casos. Incluso un solo caso de divergencia o falta de uniformidad podría tener importantes consecuencias financieras y socavar la confianza de los funcionarios en la manera en que la CAPI y el personal directivo ejercen sus funciones.

B. Medidas no relacionadas con la estructura o la jurisdicción de los tribunales

96. En el examen inicial se consideraron medidas que no requerirían ningún cambio en la estructura o la jurisdicción de los tribunales.

Examen de la Comisión de Administración Pública Internacional

97. Varios interesados consideraron que el problema central que daba lugar a una aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la CAPI era la propia Comisión y opinaron que los mecanismos utilizados para establecer las condiciones de servicio del régimen común de las Naciones Unidas debían modernizarse para

garantizar su idoneidad. Sugirieron que era necesario llevar a cabo un examen independiente de la CAPI a fin de analizar su funcionamiento, procedimientos, mecanismos y métodos de trabajo.

98. En el pasado se han realizado exámenes del funcionamiento de la CAPI, a saber:

a) Entre 1987 y 1990 la Asamblea General pidió a la CAPI y al Secretario General que, junto con el Comité Administrativo de Coordinación, realizaran un examen del funcionamiento de la Comisión. El Comité informó sobre el resultado del examen en julio de 1991, pero la CAPI “no estuvo plenamente de acuerdo” con las recomendaciones del Comité. La Asamblea tomó nota del informe del Comité, expresó su reconocimiento por las mejoras ya realizadas por la CAPI y la alentó a que siguiera mejorando su funcionamiento⁷⁸;

b) En 1997 el Secretario General recomendó que la Asamblea General emprendiera un examen de la CAPI. A solicitud de la Asamblea, el Secretario General elaboró, en consulta con la CAPI, el mandato y la composición de un grupo de examen. En el mandato para realizar el examen se destacaban tres objetivos: a) “fortalecer la Comisión y potenciar al máximo su capacidad de prestar apoyo a la Asamblea General para dirigir el régimen común”; b) “estudiar formas de dotar mejor a la Comisión, en el marco de su Estatuto, de instrumentos que le permitieran cumplir sus tareas, al tiempo que se asegura la independencia, la imparcialidad y la eficacia de la Comisión”; y c) examinar “formas de mejorar la capacidad de la Comisión para fortalecer y modernizar la administración pública internacional para que pueda responder a desafíos nuevos y complejos”. El Grupo encargado de Examinar el Fortalecimiento de la Administración Pública Internacional terminó su labor en 2004. La Comisión observó que muchas de las recomendaciones del Grupo ya habían sido adoptadas y que sus recomendaciones sobre el Estatuto de la CAPI excedían del ámbito de competencia del Grupo. En 2006 la Asamblea destacó que debía fortalecerse la capacidad de la CAPI, subrayó que su labor “debe recibir la importancia y la atención que merece de los órganos rectores de las organizaciones del régimen común” y la alentó a que examinara sus métodos de trabajo en consulta con los representantes del personal y las organizaciones. La Asamblea fijó además límites a los mandatos del Presidente y del Vicepresidente de la Comisión y estableció otros criterios de selección⁷⁹.

99. En 2018 la CAPI decidió examinar el proceso consultivo y sus modalidades de trabajo y estableció un grupo de contacto para el examen. El grupo de contacto también está examinando “todo posible incumplimiento o dificultad en la aplicación de las decisiones de la Comisión y las resoluciones conexas de la Asamblea General”. Este examen sigue en curso.

100. Habida cuenta de la manera en que se realizaron los exámenes de la CAPI en el pasado, el Secretario General es consciente de que cualquier examen más completo de la Comisión, órgano subsidiario de la Asamblea General, requeriría un mandato de la Asamblea y consultas estrechas con la Comisión.

Examen por la Comisión de Administración Pública Internacional de las sentencias de los tribunales y emisión de orientaciones

101. Como se expone en la sección III del presente informe, en el pasado hubo dos casos en que el rápido examen y la emisión de orientaciones por la CAPI a raíz de las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT facilitaron la aplicación uniforme de las recomendaciones de la CAPI relativas a las escalas de sueldos del

⁷⁸ Véanse las resoluciones 42/221 (secc. VIII), 43/226 (secc. II), 44/198 (secc. II) y 45/241 (secc. II); A/46/275; A/46/30; y resolución 46/191 (secc. I).

⁷⁹ Véanse la resolución 52/12 B; A/53/688; A/54/483; A/55/526; A/57/612; resolución 57/285 (secc. IV); A/59/153; A/59/399; A/59/30 (Vol. II); y resolución 61/239 (secc. III).

Cuadro de Servicios Generales. En ambos casos, las Naciones Unidas, si bien no estaban vinculadas por las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT, asumieron las conclusiones de esas sentencias en lo que respecta a las escalas de sueldos del Cuadro de Servicios Generales.

102. A fin de facilitar un examen rápido de las sentencias de los tribunales y la emisión de orientaciones por la CAPI, podría establecerse como práctica general que las sentencias de los tribunales que se ocuparan de asuntos relacionados con la CAPI se comunicaran automáticamente a la secretaría de la Comisión. La secretaría de la CAPI podría instituir un procedimiento para consultar a las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas y a los órganos de representación del personal cuando se dictara una sentencia, a fin de que todos conocieran las conclusiones del tribunal. Esa consulta también podría garantizar que la CAPI tuviera conocimiento de cualquier litigio pendiente en el otro tribunal sobre el mismo asunto. Sobre la base de la información recibida, la CAPI podría considerar la posibilidad de revisar sus decisiones y recomendaciones para que fueran aplicables a todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, o solo en la medida en que lo exigiera la sentencia dictada por el tribunal. Los errores de escritura que requieran la revisión de las escalas de sueldos podrían ser tramitados más rápidamente por la secretaría de la CAPI, mientras que la resolución de cuestiones que impliquen decisiones en materia de políticas requeriría el examen de la propia CAPI.

103. Se plantean problemas adicionales cuando la ejecución de la sentencia del tribunal requiere un ajuste en la aplicación de una decisión o recomendación de la CAPI mientras sigue pendiente un litigio que afecta a organizaciones sujetas a la jurisdicción del otro tribunal. Si bien no hay controversia en cuanto a la naturaleza vinculante de la sentencia del primer tribunal, hay opiniones divergentes en cuanto a las consecuencias de una sentencia vinculante. Según una opinión, la CAPI está obligada, en virtud de la sentencia del primer tribunal, a ajustar sus prácticas y políticas de manera que sean aplicables a todo el régimen común de las Naciones Unidas. Según otra opinión, la organización demandada objeto de la sentencia del primer tribunal está obligada a pagar el sueldo o la prestación impugnados de conformidad con las conclusiones de ese tribunal, con la orientación de la CAPI que resulte necesaria para aplicar la sentencia. Sin embargo, habida cuenta del litigio pendiente en el otro tribunal, podría ser necesario que la CAPI esperara a la sentencia del otro tribunal antes de adoptar cualquier medida para ajustar sus prácticas y políticas. Una situación de litigios simultáneos que concluyan en momentos diferentes dará lugar, por tanto, a una aplicación no uniforme de la decisión o recomendación de la CAPI hasta que se resuelvan esos litigios. En cualquier caso, una vez que los litigios se hayan resuelto en ambos sistemas de tribunales, la CAPI podría considerar qué medidas son adecuadas para todo el régimen común de las Naciones Unidas.

104. Si bien varios interesados consideraron que era conveniente explorar esta opción, algunos plantearon inquietudes y señalaron que podría poner en peligro los litigios pendientes. En caso de que se siga desarrollando esta opción, el Secretario General es consciente de que sería necesaria la anuencia de la CAPI, dado que el establecimiento de cualquier proceso previsto en esta opción requeriría la adopción de medidas por la CAPI y su secretaría.

Fomento de mayores intercambios entre el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y los Tribunales de las Naciones Unidas

105. Varios interesados consideraron que el aumento de los intercambios entre los tribunales contribuiría a un mayor conocimiento y aprecio de la jurisprudencia del

otro tribunal. Otros cuestionaron su utilidad o consideraron que esta medida, si bien merecía ser apoyada, no resolvería el problema de la aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la CAPI. Además, estos esfuerzos deberían realizarse con cautela para evitar la percepción de menoscabo de la independencia de los magistrados y tribunales.

C. Medidas que implican cambios universales en los tribunales

106. En ocasiones anteriores en que la Asamblea General expresó su preocupación por la posible falta de uniformidad en la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI, se consideró la posibilidad de introducir cambios universales en los tribunales que afectarían a la manera en que se resuelven todas las causas, y no solo las causas sobre asuntos relacionados con la CAPI. En los párrafos que figuran a continuación se exponen esos cambios en los sistemas de tribunales. Aunque son cambios que ya se consideraron en décadas pasadas y no se llevaron a cabo, se presentan aquí con el fin de comprender los enfoques examinados en el pasado y las opiniones preliminares de los interesados sobre la posibilidad de explorar esas opciones en la actualidad.

107. Varios interesados no apoyaron que se desarrollara la opción de cambios universales en los sistemas de tribunales, por considerar que esos cambios no estarían justificados ni serían proporcionados para remediar el problema de la aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la CAPI. Desde la aprobación de su Estatuto, en 1947, el Tribunal Administrativo de la OIT ha evolucionado hasta convertirse en un tribunal cuya jurisdicción es aceptada por 60 organizaciones. La mayoría de estas organizaciones no forman parte del régimen común de las Naciones Unidas, y algunas no son organizaciones intergubernamentales. El Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas se establecieron en 2009, después de que la Asamblea General examinara durante muchos años las recomendaciones del Grupo de Reforma y las propuestas posteriores elaboradas por el Secretario General tras largas y constructivas consultas con el personal. El sistema de justicia de las Naciones Unidas fue examinado nuevamente por el Panel de Evaluación Provisional Independiente en 2016. La introducción de cambios fundamentales en los sistemas de tribunales tendrá un efecto desestabilizador para todas las organizaciones y podría generar incertidumbre y disrupciones para los funcionarios que pretenden recurrir.

108. Además, la combinación de los dos sistemas de tribunales o el establecimiento de un nuevo mecanismo o tribunal de apelación, como se examina más adelante, significaría que el número total de funcionarios atendidos por un mecanismo de apelación o tribunal único superaría los 150.000, ya que el Tribunal Administrativo de la OIT atiende actualmente a 73.557 funcionarios y los Tribunales de las Naciones Unidas atienden actualmente a 77.920 funcionarios. Además de las importantes consecuencias logísticas y financieras que tendría, la introducción de cambios fundamentales en los sistemas de tribunales requeriría largas consultas y un considerable período de transición para que los órganos rectores de las organizaciones afectadas pudieran aceptar la jurisdicción de un nuevo tribunal o buscar un mecanismo judicial alternativo. En el caso del Tribunal Administrativo de la OIT, ello supondría recabar el acuerdo de casi 50 organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas respecto de las cuales el Tribunal tiene una responsabilidad fundamental. Por lo tanto, la opción de introducir cambios fundamentales en los sistemas de tribunales no parece razonablemente factible en el presente contexto.

109. Otros interesados se reservaron sus opiniones y algunos consideraron conveniente explorar ciertos cambios universales, como se expone a continuación.

Supresión de los tribunales actuales y establecimiento de un nuevo tribunal administrativo único

110. En 1978 y 1979 se exploró la posibilidad de establecer un tribunal administrativo único, probablemente mediante la fusión del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, pero el Secretario General no le dio seguimiento. En los estudios sobre el establecimiento de un tribunal administrativo único realizados en las décadas anteriores se había llegado a la conclusión de que la creación de un tribunal único no daría lugar a ganancias en eficiencia y que no era viable. En las décadas posteriores, la evolución de las jurisdicciones respectivas del Tribunal Administrativo de la OIT y de los Tribunales de las Naciones Unidas, así como la estructura con dos instancias en el sistema de las Naciones Unidas, ha hecho más compleja la posible unificación de los dos sistemas de tribunales.

111. Además de los interesados que no apoyaron que se explorara esta opción, otros se reservaron sus opiniones al respecto. Ningún interesado apoyó firmemente que se siguiera desarrollando esta opción.

Establecimiento de un mecanismo de apelación único

112. En el pasado se analizaron propuestas para establecer un mecanismo de apelación único en el contexto del examen de la viabilidad de un tribunal administrativo único y la armonización de los Estatutos del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Sin embargo, esas propuestas no se formularon con el fin de promover la uniformidad en la aplicación de las decisiones o recomendaciones de la CAPI a raíz de las sentencias dictadas por los tribunales. Si bien los estudios sobre el establecimiento de un mecanismo de apelación condujeron finalmente a la creación en 2009 de un sistema de Tribunales de las Naciones Unidas con dos instancias, no se ha seguido debatiendo sobre la creación de un mecanismo de apelación único que abarque tanto al Tribunal Administrativo de la OIT como a los Tribunales de las Naciones Unidas.

113. La introducción de un mecanismo de apelación único podría llevarse a cabo de diferentes maneras: a) el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas podría actuar como mecanismo de apelación tanto para el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como para el Tribunal Administrativo de la OIT; b) un mecanismo único podría servir como tercera instancia para los Tribunales de las Naciones Unidas y como segunda instancia para el Tribunal Administrativo de la OIT; o c) el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas podría ser suprimido y sustituido por un tribunal de apelación con competencia tanto sobre el Tribunal Administrativo de la OIT como sobre el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas. Al igual que ocurre con la creación de un tribunal administrativo único, el establecimiento de un mecanismo de apelación único para el régimen común de las Naciones Unidas sería igualmente desproporcionado y disruptivo y entrañaría importantes complicaciones logísticas y financieras. Dado que cualquier versión de mecanismo de apelación único crearía una instancia adicional por encima de las que existen actualmente para uno o ambos tribunales, se producirían automáticamente consecuencias financieras adicionales y un alargamiento de los plazos para la resolución definitiva de las causas.

114. Además de los interesados que no apoyaron que se explorara esta opción, otros se reservaron sus opiniones al respecto y solo un interesado indicó que apoyaba firmemente que se siguiera desarrollando esta opción.

Armonización de los Estatutos

115. Entre las décadas de 1970 y 2000 se mencionó con frecuencia el objetivo de armonizar los Estatutos del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, en las resoluciones de la Asamblea General y en los informes de la Dependencia Común de Inspección publicados en 2000 y 2004. El objetivo de armonización se centraba en cuestiones como el alineamiento de las prácticas de las Naciones Unidas en materia de selección de magistrados y de reparaciones (indemnización y cumplimiento específico) con las prácticas del Tribunal Administrativo de la OIT y la introducción de precisiones en los Reglamentos para el examen de las causas (por ejemplo, permitiendo las solicitudes de corrección e interpretación de las sentencias). Las modificaciones de los Estatutos propuestas en el contexto de esos esfuerzos de armonización se centraron en el importante objetivo de mejorar el funcionamiento general del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

116. Si bien la armonización de los Estatutos de los tribunales puede ser un objetivo positivo en sí mismo, no es directamente pertinente para abordar el problema de la aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la CAPI. Además, las diferencias estructurales entre los actuales sistemas de tribunales harían que la armonización de los Estatutos fuera aún más difícil, incluso poco realista, ya que los Tribunales de las Naciones Unidas disponen de un proceso en primera instancia y una apelación en segunda instancia, mientras que el Tribunal Administrativo de la OIT actúa como única y última instancia judicial.

117. Además de los interesados que no apoyaron que se explorara esta opción, otros se reservaron sus opiniones al respecto. Ningún interesado apoyó firmemente que se siguiera desarrollando esta opción.

Emisión de una opinión consultiva por un tribunal tras consultar al otro tribunal

118. Se consideró la posibilidad de modificar los Estatutos del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas para autorizar a los magistrados a emitir opiniones consultivas dirigidas a las organizaciones internacionales que hubieran aceptado su jurisdicción. Los jefes ejecutivos podrían solicitar opiniones consultivas sobre cuestiones de principio, que no se limitarían necesariamente a las decisiones y recomendaciones de la CAPI. En la preparación de la opinión consultiva sobre un asunto relacionado con la CAPI, el tribunal estaría obligado a consultar al otro tribunal. Esta propuesta guarda cierta similitud con la propuesta del Secretario General de 1984 de facultar a un grupo de examen para emitir opiniones consultivas sobre “cualquier cuestión jurídica general de interés para las organizaciones que aplican el régimen común de administración del personal de las Naciones Unidas”⁸⁰. En la propuesta de 1984, las opiniones consultivas habrían sido emitidas por un grupo mixto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT, mientras que la presente propuesta consiste en que tanto el Tribunal Administrativo de la OIT como el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas estén facultados para emitir opiniones consultivas. Cabe recordar también que, en 1980, el propio Tribunal Administrativo de la OIT propuso modificar “los Reglamentos de ambos Tribunales para prever que cualquiera de ellos pueda dirigir al otro una solicitud oficial de opinión”⁸¹.

119. En la práctica, esta propuesta introduciría dos nuevos procesos: la emisión de una opinión consultiva por un tribunal y la obligación de consultar al otro tribunal.

⁸⁰ Véase [A/C.5/39/7](#), párrs. 25 a 28 y anexo I, art. 2 *tres*.

⁸¹ Véase Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.213/PFA/9/14.

La probabilidad de que se produzca un alineamiento entre los tribunales como resultado de la consulta es incierta. Además, si bien la opinión consultiva podría ser indicativa de la dirección que podría seguir el tribunal en el futuro en una causa contenciosa, no sería determinante. Este proceso tendría limitadas ventajas, en particular porque aumentaría el volumen de trabajo de los tribunales y provocaría demoras en la resolución de las causas.

120. Además de los interesados que no apoyaron que se explorara esta opción, otros se reservaron sus opiniones al respecto y dos indicaron que apoyaban firmemente que se siguiera desarrollando esta opción.

Recurso a la Corte Internacional de Justicia

121. En el pasado, los Estatutos del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas incluían la posibilidad de impugnar la validez de las sentencias por motivos específicos solicitando una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia. El Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT disponía que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo o la junta ejecutiva de una organización demandada podían solicitar una opinión consultiva a la Corte⁸². Las sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas también podían ser examinadas por la Corte si así lo solicitaba el Comité de Peticiones de Revisión de los Fallos del Tribunal Administrativo, órgano subsidiario de la Asamblea General integrado por Estados Miembros. El Secretario General, los Estados Miembros y las personas que fueran objeto de una sentencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas podían solicitar al Comité que recabara una opinión consultiva de la Corte. En total, la Corte emitió cinco opiniones consultivas sobre dos sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT, en 1956 y 2012, y sobre tres sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, en 1973, 1982 y 1987⁸³.

122. En 1994, a solicitud de la Asamblea General, el Secretario General llevó a cabo un examen del procedimiento de recurso a la Corte Internacional de Justicia y concluyó que “no ha demostrado ser un elemento constructivo y útil del sistema de apelaciones disponible en la Secretaría”⁸⁴. La Asamblea suprimió el procedimiento del Estatuto en 1995. El proceso de revisión por la Corte de las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT fue criticado por la propia Corte por no respetar el principio de igualdad de acceso a los tribunales, ya que la revisión solo podía ser solicitada por las organizaciones y no por los funcionarios. La Conferencia Internacional del Trabajo suprimió el procedimiento del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT en 2016⁸⁵.

123. El recurso a la Corte Internacional de Justicia no se estableció en el pasado como un medio de promover la uniformidad en la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI. Se menciona aquí para dejar constancia de cómo funcionaba este recurso y por qué se eliminó. La participación de los magistrados de la Corte en el examen de los asuntos relacionados con la CAPI parece incompatible con su función general de resolución de las controversias de derecho internacional público y entre Estados.

⁸² Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, antiguo art. XII y anexo.

⁸³ Véanse Oficina Internacional del Trabajo, documento GB.326/PFA/12/1; y [A/C.6/49/2](#).

⁸⁴ Véase [A/C.6/49/2](#), párrs. 16 a 18 y 37. Véase también la decisión 48/415 de la Asamblea General (en [A/48/49](#)).

⁸⁵ Véanse la resolución [50/54](#) de la Asamblea General; y OIT, resolución relativa al Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, 7 de junio de 2016.

124. Además de los interesados que no apoyaron que se explorara esta opción, otros se reservaron sus opiniones al respecto. Ningún interesado apoyó firmemente que se siguiera desarrollando esta opción.

D. Medidas que entrañan cambios en la resolución de las causas sobre asuntos relacionados con la Comisión de Administración Pública Internacional

125. La promoción de la uniformidad en la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI no requiere necesariamente que se introduzcan cambios universales en la estructura o la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas. En el examen se consideraron opciones para cambiar la manera en que se resuelven los recursos relativos a la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI.

126. Entre esas opciones hay varias relacionadas con el establecimiento de una sala conjunta integrada por magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas que se encargaría de examinar únicamente los asuntos relacionados con la CAPI. Este enfoque dejaría intactas las demás funciones del Tribunal Administrativo de la OIT y de los Tribunales de las Naciones Unidas.

127. En la actualidad, los Estatutos del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas prevén que las causas sean resueltas normalmente por tres magistrados, pero pueden ser resueltas por el pleno si la importancia de la causa lo justifica⁸⁶. La sala conjunta podría ser otra variante de este enfoque, a saber, una sala judicial ampliada dentro de la estructura del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. La sala conjunta podría considerarse parte integrante de los dos Tribunales y habría que revisar los Estatutos para reflejar esta condición.

128. La sala conjunta podría intervenir en el examen de los asuntos relacionados con la CAPI en una sola etapa o en múltiples etapas de la resolución de la causa, a saber:

a) **Decisión interpretativa.** Se podría autorizar a la sala conjunta a examinar la legalidad de las decisiones y recomendaciones de la CAPI antes de que se adopten o apliquen y a emitir decisiones interpretativas al respecto. Esta opción tendría la ventaja de permitir que las cuestiones sobre la legalidad de las decisiones y recomendaciones de la CAPI se planteen y resuelvan de antemano. Si la sala conjunta detecta defectos jurídicos, la CAPI podría subsanarlos antes de que se adopte o aplique una decisión o recomendación en todo el régimen común de las Naciones Unidas. Este enfoque tendría la ventaja de evitar el importante costo de una “invalidación” retroactiva de las decisiones o recomendaciones de la CAPI. No se prevé que todas las decisiones y recomendaciones de la CAPI sean objeto de una decisión interpretativa antes de su adopción y aplicación. En consecuencia, podría ser útil que la sala conjunta desempeñara también una función de emisión de decisiones preliminares una vez incoadas las causas contenciosas;

b) **Decisiones preliminares para orientar la resolución de las causas contenciosas.** Cuando el Tribunal Administrativo de la OIT o el tribunal competente de las Naciones Unidas⁸⁷ reciba una causa que requiera examinar la legalidad de la

⁸⁶ Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, art. III 3); y Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, art. 10 1).

⁸⁷ El tribunal competente de las Naciones Unidas sería el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas; sin embargo, en el caso de las organizaciones que solo han aceptado la

aplicación de una decisión o recomendación de la CAPI, el tribunal podría remitir la cuestión relativa a la legalidad de la aplicación del asunto relacionado con la CAPI a la sala conjunta para que dicte una decisión preliminar. Esta remisión daría lugar a la suspensión de cualquier procedimiento ante cualquiera de los dos tribunales que pudiera verse afectado por el resultado de la decisión preliminar. El tribunal que presente la solicitud de decisión preliminar formularía la pregunta concreta para la que se solicita dicha decisión, pregunta que podría ser interpretada por la sala conjunta. Una vez dictada, la decisión preliminar proporcionaría orientación al tribunal solicitante para resolver la causa concreta que haya dado lugar a la remisión, así como cualquier otra causa en que se impugne la misma decisión o recomendación de la CAPI, con independencia del tribunal ante el cual se incoe dicha causa. Esa orientación autorizada, aunque de carácter consultivo, debería ser tomada debidamente en consideración por los tribunales;

c) **Plena competencia para resolver causas contenciosas.** Como alternativa a la facultad de emitir únicamente decisiones preliminares, se podría atribuir a la sala conjunta competencia exclusiva para resolver cualquier causa en que se plantee la legalidad de la aplicación de una decisión o recomendación de la CAPI. Cuando el Tribunal Administrativo de la OIT o el tribunal competente de las Naciones Unidas reciba una causa que requiera examinar la legalidad de la aplicación de una decisión o recomendación de la CAPI, toda la causa se remitiría a la sala conjunta para que esta dicte sentencia. Dado que la sala conjunta funcionaría esencialmente como un tribunal separado con competencia exclusiva sobre los asuntos relacionados con la CAPI y recibiría causas presentadas por funcionarios de todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, su volumen de trabajo podría ser considerable;

d) **Decisión de apelación.** Se podría autorizar a la sala conjunta a examinar las sentencias divergentes dictadas por el Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas sobre la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI. Con arreglo a este enfoque, los recursos relativos a la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI seguirían presentándose por separado ante el Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas y serían resueltos por ellos. Este enfoque sería útil principalmente para abordar la cuestión de las sentencias contradictorias dictadas por los tribunales existentes, que, como se ha expuesto anteriormente, no se ha producido durante el período que se examina.

129. Si se quisiera desarrollar la opción de la sala conjunta, habría que examinar a fondo y tratar en detalle varios aspectos, entre ellos los siguientes:

- a) Alcance de la competencia de la sala conjunta;
- b) Composición de la sala conjunta, incluidos el número de magistrados y la participación de los Presidentes de los tribunales;
- c) Procedimientos de remisión a la sala conjunta, incluido el carácter discrecional u obligatorio de las remisiones;
- d) Costos de funcionamiento de la sala conjunta (sede, apoyo y audiencias) y arreglos de participación en la financiación de los gastos;
- e) Reglas para la adopción de decisiones por la sala conjunta, incluidos los casos de división de opiniones en la sala;

jurisdicción del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, el tribunal competente de las Naciones Unidas sería el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

f) Autoridad jurídica de las decisiones interpretativas y preliminares (carácter consultivo o carácter vinculante);

g) Legitimación de los jefes ejecutivos, los funcionarios, los órganos de representación del personal y la CAPI para solicitar una decisión interpretativa o preliminar y para intervenir en el procedimiento ante la sala conjunta, y procedimientos para notificar adecuadamente a las partes;

h) Duración del procedimiento y plazos para la emisión de las decisiones preliminares, interpretativas o de apelación, y posibilidades de examen acelerado.

130. Varios interesados se mostraron preocupados de que los procedimientos ante la sala conjunta pudieran dar lugar a demoras y alargar el proceso de finalización de las decisiones y recomendaciones de la CAPI o crear etapas adicionales en el proceso de resolución de las causas. Algunos consideraron que la sala conjunta no sería eficaz para garantizar la uniformidad en la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI si sus decisiones fueran solo de carácter consultivo, mientras que otros opinaron que dotar a las decisiones de la sala conjunta de carácter vinculante menoscabaría la autoridad de los respectivos tribunales. Muchos interesados plantearon la cuestión de los costos, así como cuestiones conexas sobre la forma en que se repartirían. Por consiguiente, cualquier desarrollo de la opción de la sala conjunta tendría que abordar estas preocupaciones.

131. Los interesados que apoyaron que se desarrollara la propuesta de la sala conjunta consideraron que podría ser una solución menos disruptiva y más eficaz en función del costo que la introducción de cambios fundamentales en la estructura y la jurisdicción de los tribunales. Sin embargo, otorgar a la sala conjunta plena competencia para resolver las causas, como se menciona en el párrafo 128 c) del presente informe, supondría esencialmente crear un tercer tribunal con un volumen de causas que podría ser considerable y con los correspondientes costos. Además, el hecho de facultar a la sala conjunta para examinar las apelaciones contra las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, como se menciona en el párrafo 128 d) del presente informe, crearía una instancia adicional (y, en el caso de los Tribunales de las Naciones Unidas, una tercera instancia), con lo que se alargaría el período de incertidumbre de los funcionarios y las organizaciones acerca de la legalidad de una decisión o recomendación de la CAPI.

132. Varios interesados se opusieron a que se explorara la opción de la sala conjunta, en cualquiera de sus variantes, ya que consideraron que ese enfoque sería desproporcionado y erróneo dado que no había habido divergencias en la jurisprudencia de los tribunales hasta la fecha y dada la escasa frecuencia de los casos de aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la CAPI y la disponibilidad de otras medidas para abordar esta cuestión. Varios interesados se reservaron sus opiniones sobre las opciones relacionadas con la sala conjunta.

V. Conclusión

133. Se solicita a la Asamblea General que tome nota del presente informe y que proporcione al Secretario General observaciones u orientaciones sobre el desarrollo de cualquiera de las opciones expuestas en la sección IV del presente informe.

Anexo I

Observaciones de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas

1. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas acogen con beneplácito la oportunidad de formular observaciones sobre el proyecto de informe relativo al examen inicial de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas y recuerdan que la participación del poder judicial en el debate sobre cualquier propuesta de legislación que pueda afectar a su funcionamiento, ya sea procesal o sustantiva, es acorde con las normas internacionales y las mejores prácticas nacionales.

2. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas consideran que el informe se basa en una buena labor de investigación, está bien estructurado y es esclarecedor.

3. En cuanto a las hipótesis generales, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas respaldan la propuesta del informe de enfocar el problema como una cuestión de aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) en el régimen común de las Naciones Unidas, y no como un problema de divergencia en la jurisprudencia (véase el párr. 88 del informe). En opinión de los magistrados, si se considera que el problema de la aplicación no uniforme es una cuestión de principio, habría entonces que adoptar medidas de mitigación en diferentes niveles a fin de mantener la uniformidad del régimen común. En este sentido, los magistrados hacen suyas las opiniones de los interesados que señalan la necesidad de llevar a cabo un examen de la CAPI (véase el párr. 97). A fin de evitar divergencias en la jurisprudencia, es fundamental que la regulación de la CAPI sea de calidad. Debe estar actualizada, carecer de ambigüedad y ser accesible y transparente. Es una cuestión esencial en relación con la delimitación de las competencias estatutarias y muy deseable en relación con los parámetros que guían las decisiones de la CAPI.

4. Por otro lado, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas señalan que, entre las posibles soluciones para superar los efectos de la divergencia de jurisprudencia, figuran las siguientes: la aplicación voluntaria por la CAPI del resultado favorable de una sentencia a todas las organizaciones que aplican el régimen común; o la intervención de la Asamblea General para restablecer la uniformidad mediante medidas legislativas. Dado que, como se señala en el informe, las divergencias no son frecuentes, se deberían tomar debidamente en consideración y con carácter prioritario estas opciones *ad hoc*, en lugar de proceder a una reconfiguración de los tribunales.

5. Se ha detectado hasta ahora en el informe una inexactitud en una afirmación que figura en la parte descriptiva sobre el alcance del examen judicial. En el informe se señala correctamente (véase el párr. 73) que, en sentido estricto, los tribunales han examinado la aplicación de las decisiones o recomendaciones de la CAPI impugnadas por el jefe ejecutivo de la organización correspondiente. No obstante, sería conveniente aclarar en el informe (por ejemplo, en el párr. 90 a)) que los tribunales ejercen en causas concretas su competencia sobre las decisiones administrativas adoptadas por los jefes ejecutivos, pero que el examen judicial de la legalidad de las decisiones de la CAPI ha sido solo incidental a tal efecto.

6. A diferencia de una corte constitucional, los tribunales no tienen la facultad de invalidar una decisión de la CAPI y, por lo tanto, el resultado del examen de las decisiones de la CAPI nunca se ha incluido en la parte dispositiva de ninguna

sentencia. Las resoluciones de los tribunales en las que se anula la aplicación de decisiones administrativas tampoco tienen efectos sobre personas o entidades que no sean las demandantes, incluso dentro de la misma organización. Es importante señalar esta limitación para comprender que la posible falta de uniformidad en el régimen común no solo se deriva de la existencia de dos tribunales independientes, sino que es un corolario de la existencia de cualquier tribunal, cuyas sentencias solo tienen efectos en relación con los demandantes concretos, mientras que la posible aplicación general de una norma expresada por un tribunal en una determinada causa queda en gran medida a discreción de la CAPI o de los jefes ejecutivos de las organizaciones (véanse los párrs. 86 y 102 a 104).

7. En el informe (véase el párr. 78) se afirma además que “los parámetros del examen judicial y su aplicabilidad a las decisiones y recomendaciones de la CAPI son objeto actualmente de litigios en curso ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas”. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas observan que la pendencia de esos litigios puede producirse en cualquier momento ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, así como ante el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya que dicha pendencia viene determinada únicamente por el contenido de las alegaciones en cada causa y es, por tanto, imposible de predecir. Por ello, en el informe no debería darse por sentado que en el momento de su publicación no habrá ninguna causa pendiente. En consecuencia, parece necesario exponer cuál el estado de la jurisprudencia hasta el momento presente. Así pues, sería importante mencionar en el informe que, tras haber difuminado brevemente su posición sobre el alcance del examen judicial en las causas que tienen por objeto actos normativos, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas ha reafirmado su competencia siguiendo la línea adoptada por el Tribunal Administrativo de la OIT, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el propio Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas en sus primeras sentencias (sentencias núm. 2018-UNAT-840, *Lloret Alcañiz et al. c. Secretario General*, y núm. 2018-UNAT-841, *Quijano-Evans et al. c. Secretario General*). En el caso improbable de que se reconsidere esta posición, es decir, en caso de que el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas considere que no es competente para conocer de las causas que tengan por objeto indirectamente decisiones de la CAPI, la posición de los Tribunales de las Naciones Unidas sería, por consiguiente, la de considerar inadmisibles esas causas, de modo que el informe y las hipótesis contempladas en él perderían todo sentido.

8. Esta cuestión ilustra, sin embargo, que no solo pueden producirse divergencias entre tribunales diferentes, sino también en el seno del mismo tribunal a lo largo del tiempo o entre distintas salas.

9. Con respecto a las opciones examinadas, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas coinciden en que se debería establecer un proceso para facilitar un examen rápido de las sentencias de los tribunales y la emisión de orientaciones por la CAPI (véase el párr. 104).

10. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas apoyan que haya mayores intercambios entre los tribunales (véase el párr. 105) y observan con preocupación que, hasta la fecha, se ha recibido poco apoyo de la Oficina de Administración de Justicia para facilitar esos intercambios. El presupuesto de los Tribunales de las Naciones Unidas se ha reducido drásticamente, lo cual ha ido impidiendo gradualmente la participación de los magistrados de las Naciones Unidas en los seminarios de la Organización Europea de Derecho Público; a los magistrados se les ha denegado tiempo libre para asistir a seminarios y se les ha

impedido participar en actividades de capacitación, incluso sin costo alguno para la Oficina; además, se han limitado incluso las reuniones en persona de los magistrados. Si se pretende que haya más intercambios, debe reflejarse en el presupuesto.

11. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas están de acuerdo en que la introducción de cambios universales en los tribunales no es una opción viable, por las razones expuestas en el informe (véanse los párrs. 106 a 114).

12. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas coinciden en que la armonización de los Estatutos de los tribunales no es directamente pertinente para abordar el problema de la aplicación no uniforme de las decisiones de la CAPI (véase el párr. 115). Dicho esto, la armonización de los Estatutos podría servir indirectamente para alcanzar este objetivo si permitiera codificar de manera uniforme ciertas categorías jurídicas, a saber: el concepto de decisión administrativa impugnabile; las fuentes de derecho que vinculan a los tribunales; el concepto de derechos adquiridos; y, posiblemente, algunas otras esferas de divergencia, como la posibilidad de reponer a un funcionario en su puesto o el criterio de revisión aplicable en las causas disciplinarias.

13. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas no son partidarios de las opiniones consultivas (véanse los párrs. 118 a 120) por las razones expuestas en el informe (véase el párr. 119). Observan además que el ejercicio de una función consultiva no es coherente con el papel de los tribunales en cualquier sistema basado en el principio de la separación de poderes. Además, la participación en grupos consultivos podría limitar la disponibilidad de esos magistrados para conocer posteriormente de causas similares, debido a su posible recusación. Los magistrados esperan de la Organización que tenga suficientes expertos jurídicos para prestar asesoramiento *a priori* a la CAPI, por ejemplo a través de la Secretaría. Alternativamente, en relación con las propuestas de reforma del funcionamiento de la CAPI (véanse los párrs. 97 a 100), cabría sugerir que la composición de la propia CAPI garantizara la disponibilidad de conocimientos jurídicos en la esfera pertinente, además de otros conocimientos sustantivos necesarios, o que pudiera recurrir a comités con esos conocimientos.

14. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas no apoyan el recurso a la Corte Internacional de Justicia por los motivos mencionados en el informe (véanse los párrs. 122 y 123).

15. Una de las opciones a la que los interesados parecen haber prestado más atención es la de establecer una sala conjunta del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (véase el párr. 128) encargada de “examinar únicamente los asuntos relacionados con la CAPI”. Dada que esta opción se encuentra en una etapa temprana de definición, las opiniones al respecto de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas son solo de carácter preliminar.

16. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas consideran que, antes de desarrollar cualquier variante de esta opción, sería necesario tener un entendimiento común de lo que significa la expresión “únicamente los asuntos relacionados con la CAPI”. Las opciones expuestas en el párr. 128 a) y b) parecen contemplar la posibilidad de pronunciarse sobre la legalidad de los actos de la CAPI y los actos de la Asamblea General en los que esta última obliga a la CAPI a seguir cierta dirección o actuar de cierta manera o en los que adopta medidas en respuesta a recomendaciones de la CAPI. Como ya se ha mencionado, en la actualidad el examen de las decisiones de la CAPI por los tribunales es solo incidental al examen de la legalidad de las decisiones administrativas concretas. En caso de que se decida

desarrollar las opciones a) y b), habría que definir de manera muy precisa el mandato de la sala conjunta, ya que el establecimiento de esta sala supondría ir más allá de la fusión del personal judicial para causas concretas sometidas a los tribunales y se convertiría en un tribunal que ejercería una competencia sustancialmente diferente sobre actos normativos.

17. La opción a) no precisa qué conjunto de normas podrían ser objeto de decisiones interpretativas. Por lo general, las decisiones interpretativas son un constructo que se emplea para precisar los contornos de normas más generales expresadas en actos fundamentales y jerárquicamente superiores, como los tratados y las constituciones. En la actualidad, los litigios sobre “asuntos relacionados con la CAPI” que requieren una interpretación de su Estatuto son extremadamente raros. Por el contrario, los litigios suelen referirse a pronunciamientos de la CAPI sobre las condiciones de los funcionarios públicos y su conformidad con los “derechos adquiridos” mencionados en la cláusula 12.1 del Estatuto del Personal o la indicación incluida en el Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas en el sentido de que, en la Secretaría de las Naciones Unidas, las condiciones de servicio deben asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. La escasa regulación existente no proporciona mucha orientación y permite que la cuestión pueda ser objeto de interpretaciones divergentes. Así pues, cabe imaginar que una solicitud típica de decisión interpretativa podría formularse, a grandes rasgos, en los siguientes términos: “Si los derechos adquiridos mencionados en la cláusula 12.1 del Estatuto del Personal permiten o no reducir el subsidio de educación del 80 % al 50 % del reembolso de los gastos efectivos”. Las “decisiones interpretativas” serían, de hecho, un examen *ad hoc* de la decisión de la CAPI en materia de políticas, estarían automáticamente expuestas a la situación política del momento y, en el plano técnico, entrañarían posiblemente complejos cálculos financieros y estadísticos.

18. En cualquier caso, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas no apoyan la idea de una sala conjunta que emita decisiones interpretativas antes de que se adopten o apliquen las decisiones y recomendaciones de la CAPI. La cuestión que se plantea automáticamente es quién tendría legitimidad para solicitar una decisión interpretativa respecto de una decisión que aún no se ha adoptado o aplicado. Si asumiera esa función, la sala conjunta se convertiría en un órgano consultivo y podría comprometer la función jurisdiccional de los tribunales.

19. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas sugieren además que quizá se pudiera lograr más fácilmente el efecto deseado desarrollando en la legislación (Estatuto del Personal, Estatutos de los tribunales y Estatuto de la CAPI) el concepto de derechos adquiridos, así como los parámetros de las modificaciones que la CAPI estaría autorizada a introducir en las condiciones de los funcionarios públicos. Una vez definidos esos parámetros en el plano jurídico y *a priori*, la CAPI tendría una norma a la que atenerse, cuyos efectos podrían controlar los tribunales (o la sala conjunta), en consonancia con su función judicial, a fin de asegurar el cumplimiento de una regla abstracta. Esto reemplazaría la práctica actual de interpretar las normas caso por caso y, en ocasiones, de manera contradictoria entre los dos tribunales.

20. En lo que respecta a la opción b), que prevé la adopción de decisiones preliminares por la sala conjunta, los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas la consideran más viable. Sin embargo, opinan que encomendar a una sala conjunta la emisión de orientaciones de carácter consultivo no sería eficiente ni compatible con la independencia de los tribunales. En caso de que se dictara una decisión preliminar, tendría que ser una sentencia declaratoria sobre la cuestión de la legalidad de un acto normativo que haya dado lugar a una controversia ante el tribunal originalmente competente, que sería vinculante para ambos tribunales en todas las

causas pendientes y futuras. En caso de que no se detectara ninguna ilegalidad, el tribunal originalmente competente procedería a examinar si su aplicación es pertinente en la causa que esté resolviendo. En caso de que la sala conjunta declarara la ilegalidad de un acto normativo, el tribunal originalmente competente determinaría las consecuencias para la causa que esté resolviendo. La cuestión de un posible seguimiento por la propia CAPI tendría que desarrollarse más.

21. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas consideran que no es viable otorgar a la sala conjunta plena competencia para resolver causas contenciosas, como se prevé en la opción c). Puede que no se planteen con mucha frecuencia causas en las que se impugnen actos normativos, pero estas causas, por lo general, tienen múltiples (cientos de) demandantes. El enorme volumen de trabajo administrativo asociado a la tramitación de un gran número de demandas y a la adopción de una decisión sobre cada una de ellas supondría una carga considerable para la sala conjunta, retrasaría el pronunciamiento sobre el asunto principal y aumentaría los costos asociados a la labor de la sala conjunta. Además, cabría la posibilidad de que en algunas causas se formularan alegaciones no relacionadas con la decisión o recomendación de la CAPI pero que requirieran, de todos modos, que el tribunal originalmente competente se pronunciara. Cabe señalar además que otorgar a la sala conjunta plena competencia para resolver causas contenciosas privaría a los demandantes bajo la jurisdicción de los Tribunales de las Naciones Unidas de un examen judicial en dos instancias.

22. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas consideran que la opción d), en la que se prevé un examen en apelación de “las sentencias divergentes dictadas por el Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas sobre la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la CAPI”, no parece bien concebida, ya que es incompatible con el concepto de examen en apelación.

23. A fin de poner en marcha el examen en apelación, las sentencias deben ser apeladas por las partes dentro de los plazos establecidos a tal efecto. No hay manera de predecir si se incoará ante el otro tribunal una causa que tenga por objeto un asunto similar, ni cuándo, o cuáles serán las alegaciones que se presenten ante el tribunal, qué pruebas examinará o cuándo dictará sentencia. Mientras tanto, el principio de seguridad jurídica exige que la causa pendiente se resuelva definitivamente. Además, el fundamento para interponer un recurso de apelación es la existencia de un error de hecho o de derecho, y no la falta de uniformidad con otra sentencia no vinculante. Los demandantes carecen de interés jurídico en la uniformidad; tienen interés en una resolución favorable. Asimismo, el interés jurídico de los demandados es la defensa de un resultado lícito, no la uniformidad de la jurisprudencia.

24. Si la razón de ser de la opción d) es añadir un nuevo nivel de revisión de las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, la competencia de la sala conjunta tendría que venir determinada por la interposición de una demanda en la que se invoque un error de derecho, presentada por un participante legítimo en una causa concreta y dentro de un plazo determinado, sin perjuicio de las actuaciones ante el otro tribunal. Los Estatutos correspondientes podrían prever, por un lado, la posibilidad de suspender todas las actuaciones relativas al asunto objeto de apelación hasta que la sala conjunta dicte sentencia y, por otro lado, que dicha sentencia sea vinculante para ambos tribunales. Si bien esa solución es en principio concebible, se plantea de nuevo la cuestión de su eficiencia: además de que en esta hipótesis la apelación tendría que abarcar todos los aspectos de la causa, constituiría también un examen en tercera instancia de los asuntos sometidos a los Tribunales de las Naciones Unidas, después de todos los gastos y el tiempo invertidos

en las instancias anteriores. A la luz del principio según el cual es mejor prevenir que curar, la opción de las decisiones preliminares parece más idónea.

Conclusión

25. Los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas:

a) Destacan la necesidad de elaborar legislación pertinente a fin de establecer claramente las competencias de la CAPI y criterios idóneos para orientar sus decisiones y recomendaciones y limitar así el alcance de las divergencias en las controversias relacionadas con la CAPI;

b) Proponen que el cumplimiento voluntario por la CAPI de una sentencia más favorable y la intervención legislativa *ad hoc* de la Asamblea General se consideren medios prioritarios para restablecer la uniformidad del régimen común, por encima de la intervención en el entramado institucional de los tribunales;

c) Apoyan que haya intercambios entre los tribunales y sugieren que la Organización los facilite;

d) En última instancia, proponen que la única opción que merece la pena considerar más a fondo es la opción de la sala conjunta con competencia para dictar decisiones preliminares vinculantes sobre la legalidad de los actos normativos de la CAPI.

Anexo II

Organizaciones que aceptan la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, al 1 de noviembre de 2020

1. Asociación Europea de Libre Comercio
2. Autoridad de Supervisión de la Asociación Europea de Libre Comercio
3. Bioversity International (antes denominada Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos)
4. Centre of Excellence in Finance
5. Centro Africano de Formación e Investigación Administrativas para el Desarrollo
6. Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la Organización Mundial del Comercio
7. Centro del Sur
8. Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales
9. Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología
10. Centro Internacional para el Registro de Publicaciones en Serie
11. Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares
12. Comunidad del Pacífico
13. Conferencia de la Carta de la Energía
14. Consejo Oleícola Internacional
15. Consorcio de Centros Internacionales de Investigación Agrícola (CGIAR)
16. Corte Penal Internacional
17. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
18. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
19. Fondo Mundial de Compromiso y Resiliencia Comunitarios
20. Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria
21. Fondo Mundial para la Diversidad de Cultivos
22. Fondo Verde para el Clima
23. Instituto Internacional de Crecimiento Ecológico
24. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
25. Laboratorio Europeo de Biología Molecular
26. Observatorio Europeo Austral
27. Oficina de Investigaciones Macroeconómicas de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental más China, el Japón y la República de Corea (ASEAN+3)
28. Oficina Europea de Patentes

29. Oficina Internacional de Pesos y Medidas
30. Organismo Internacional de Energía Atómica
31. Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico
32. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
33. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, incluido el Programa Mundial de Alimentos
34. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
35. Organización Europea de Investigación Nuclear (CERN)
36. Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite
37. Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea
38. Organización Europea y Mediterránea de Protección de las Plantas
39. Organización Hidrográfica Internacional
40. Organización Internacional de Energía de Fusión
41. Organización Internacional de la Viña y el Vino
42. Organización Internacional de Metrología Legal
43. Organización Internacional de Policía Criminal-INTERPOL
44. Organización Internacional del Cacao
45. Organización Internacional del Trabajo
46. Organización Internacional para el Desarrollo de la Pesca en Europa (antes denominada Organización Internacional para el Desarrollo de la Pesca en Europa Oriental y Central)
47. Organización Internacional para las Migraciones
48. Organización Mundial de Aduanas
49. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
50. Organización Mundial de la Salud, incluido el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
51. Organización Mundial de Sanidad Animal (antes denominada Oficina Internacional de Epizootias)
52. Organización Mundial del Comercio
53. Organización Mundial del Turismo
54. Organización Panamericana de la Salud
55. Organización para la Prohibición de las Armas Químicas
56. Tribunal de Justicia de la Asociación Europea de Libre Comercio
57. Unión Internacional de Telecomunicaciones
58. Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales
59. Unión Interparlamentaria
60. Unión Postal Universal

Anexo III

Opiniones preliminares sobre las opciones para promover la uniformidad en la aplicación de las decisiones y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional en el contexto de dos sistemas de tribunales independientes

En el cuadro que figura a continuación se recogen las opiniones preliminares de los interesados que respondieron a un cuestionario sobre la conveniencia de explorar cada opción, así como de los interesados que se reservaron sus opiniones sobre todas las opciones (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y Organización Mundial del Turismo). La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual declinó completar el cuestionario y sus opiniones se recogen en una respuesta separada de su Director General que figura en www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura también declinó contestar al cuestionario por considerar prematuro el examen de las opciones.

<i>Conveniencia de explorar las siguientes opciones</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Interesados que se reservaron su opinión</i>
A. Mantenimiento del <i>statu quo</i>			
1. Mantenimiento del <i>statu quo</i> sin introducir cambios en la estructura o la jurisdicción de los tribunales	FAO, OIEA, OIM, OMS, ONUDI, TIDM, UIT, UNFPA, UNICEF <i>Personal:</i> CCISUA, FICSA, UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI	Naciones Unidas, OIT, ITC, OACI, OMI, PMA, PNUD, UNOPS, UNRWA, UPU	ACNUR, FIDA, ISA, OMC, OMM, OMT, ONU-Mujeres, OPAQ
B. Medidas no relacionadas con la estructura o la jurisdicción de los tribunales			
2. Examen de la CAPI	OIT, ACNUR, FAO, OIEA, OIM, OMI, OMM, OMS, ONUDI, UIT, UNICEF, UNRWA <i>Personal:</i> CCISUA, Consejo del Personal de la OMPI	Naciones Unidas, FIDA, UNOPS <i>Personal:</i> FICSA	ISA, ITC, OACI, OMC, OMT, ONU-Mujeres, OPAQ, PMA, PNUD, TIDM, UNFPA, UPU <i>Personal:</i> UNISERV
3. Examen por la CAPI de las sentencias de los tribunales y emisión de orientaciones	Naciones Unidas, OIT, ISA, OIEA, OIM, OMI, ONUDI, PMA, PNUD, TIDM, UNFPA, UNICEF, UNOPS <i>Personal:</i> FICSA	OPAQ <i>Personal:</i> CCISUA, UNISERV	ACNUR, FAO, FIDA, ITC, OACI, OMC, OMM, OMS, OMT, ONU-Mujeres, UIT, UNRWA, UPU <i>Personal:</i> Consejo del Personal de la OMPI

<i>Conveniencia de explorar las siguientes opciones</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Interesados que se reservaron su opinión</i>
4. Fomento de mayores intercambios entre el Tribunal Administrativo de la OIT y los Tribunales de las Naciones Unidas	Naciones Unidas, OIT, ACNUR, FAO, FIDA, ISA, ITC, OACI, OIEA, OIM, OMC, OMI, OMM, OMS, ONUDI, OPAQ, PMA, PNUD, UIT, UNICEF, UNOPS, UNRWA, UPU <i>Personal:</i> FICSA, UNISERV		OMT, ONU-Mujeres, TIDM, UNFPA <i>Personal:</i> CCISUA, Consejo del Personal de la OMPI
C. Medidas que implican cambios universales en los tribunales			
5. Supresión de los tribunales actuales y establecimiento de un nuevo tribunal administrativo único		Naciones Unidas, OIT, ACNUR, FAO, ISA, OACI, OIEA, OIM, OMI, ONUDI, OPAQ, PNUD, TIDM, UIT, UNFPA, UNICEF, UNOPS, UNRWA <i>Personal:</i> CCISUA, FICSA, UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI	FIDA, ITC, OMC, OMM, OMS, OMT, ONU-Mujeres, PMA, UPU
6. Establecimiento de un mecanismo de apelación único	ITC	Naciones Unidas, OIT, ACNUR, FAO, ISA, OACI, OIEA, OMI, OMS, ONUDI, OPAQ, PMA, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS, UPU <i>Personal:</i> UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI	FIDA, OIM, OMC, OMM, OMT, ONU-Mujeres, UNFPA, UNRWA <i>Personal:</i> CCISUA, FICSA
7. Armonización de los Estatutos		Naciones Unidas, OIT, ACNUR, FAO, ISA, OACI, OIEA, OIM, OMI, OMS, ONUDI, OPAQ, PMA, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS <i>Personal:</i> UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI	FIDA, ITC, OMC, OMM, OMT, ONU-Mujeres, UNFPA, UNRWA, UPU <i>Personal:</i> CCISUA, FICSA

<i>Conveniencia de explorar las siguientes opciones</i>		<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Interesados que se reservaron su opinión</i>
8.	Emisión de una opinión consultiva por un tribunal tras consultar al otro tribunal	OIEA, UNFPA	Naciones Unidas, OIT, FAO, ISA, ITC, OIM, OMI, OMS, ONUDI, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS, UNRWA, UPU <i>Personal:</i> CCISUA, FICSA, UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI	ACNUR, FIDA, OACI, OMC, OMM, OMT, ONU-Mujeres, OPAQ, PMA
9.	Recurso a la Corte Internacional de Justicia		Naciones Unidas, OIT, ACNUR, FAO, FIDA, ITC, OACI, OIEA, OIM, OMI, OMS, ONUDI, OPAQ, PMA, PNUD, TIDM, UIT, UNFPA, UNICEF, UNOPS, UNRWA <i>Personal:</i> CCISUA, FICSA, UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI	ISA, OMC, OMM, OMT, ONU-Mujeres, UPU
D. Medidas que implican cambios en la resolución de las causas sobre asuntos relacionados con la CAPI				
10.	a) Establecimiento de una sala conjunta para dictar decisiones interpretativas	Naciones Unidas, OIT, ISA, OACI, OIEA, OMI, PMA, PNUD, UNOPS, UNRWA, UPU	FAO, ITC, OMS, ONUDI, OPAQ, UIT, UNICEF <i>Personal:</i> CCISUA, FICSA	ACNUR, FIDA, OIM, OMC, OMM, OMT, ONU-Mujeres, TIDM, UNFPA <i>Personal:</i> UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI
	b) Establecimiento de una sala conjunta para dictar decisiones preliminares	Naciones Unidas, OIT, FIDA, ISA, ITC, OACI, OIEA, OMI, PMA, PNUD, UNOPS, UNRWA	FAO, OIM, OMS, ONUDI, UIT, UNICEF	ACNUR, OMC, OMM, OMT, ONU-Mujeres, OPAQ, TIDM, UNFPA, UPU <i>Personal:</i> CCISUA, FICSA, UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI
	c) Establecimiento de una sala conjunta con plena competencia para resolver causas contenciosas	FIDA, OACI, OIEA, UNICEF, UNRWA	Naciones Unidas, OIT, FAO, ISA, OIM, OMI, OMS, ONUDI, OPAQ, TIDM, UIT, UNFPA, UNOPS <i>Personal:</i> FICSA, UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI	ACNUR, ITC, OMC, OMM, OMT, ONU-Mujeres, PMA, PNUD, UPU <i>Personal:</i> CCISUA

<i>Conveniencia de explorar las siguientes opciones</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Interesados que se reservaron su opinión</i>
d) Establecimiento de una sala conjunta para dictar decisiones de apelación	ITC, OIEA, OMI, UNRWA	Naciones Unidas, OIT, FAO, ISA, OACI, OIM, OMS, ONUDI, OPAQ, PMA, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS <i>Personal:</i> UNISERV, Consejo del Personal de la OMPI	ACNUR, FIDA, OMC, OMM, OMT, ONU-Mujeres, UNFPA, UPU <i>Personal:</i> CCISUA, FICSA

Abreviaciones: ACNUR, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; CAPI, Comisión de Administración Pública Internacional; CCISUA, Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas; FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; FICSA, Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales; FIDA, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; ISA, Autoridad Internacional de los Fondos Marinos; ITC, Centro de Comercio Internacional; OACI, Organización de Aviación Civil Internacional; OIEA, Organismo Internacional de Energía Atómica; OIM, Organización Internacional para las Migraciones; OIT, Organización Internacional del Trabajo; OMC, Organización Mundial del Comercio; OMI, Organización Marítima Internacional; OMM, Organización Meteorológica Mundial; OMPI, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; OMS, Organización Mundial de la Salud; OMT, Organización Mundial del Turismo; ONUDI, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; ONU-Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; OPAQ, Organización para la Prohibición de las Armas Químicas; PMA, Programa Mundial de Alimentos; PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; TIDM, Tribunal Internacional del Derecho del Mar; UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones; UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas; UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; UNISERV, Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas; UNOPS, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos; UNRWA, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente; UPU, Unión Postal Universal.