



---

# Universidad de Valladolid

**Facultad de Derecho**

**Grado en Derecho**

## **Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas**

Presentado por:

***Elisa Alonso Cuesta***

Tutelado por:

**Carlos Pérez Vaquero**

Valladolid, 8 de julio de 2020



## **RESUMEN**

En el sistema de Naciones Unidas trabajan más de 52.000 personas que proceden de sus 193 Estados miembros. Los funcionarios pertenecientes a esta Organización no pueden acudir a la justicia de sus países para resolver los problemas surgidos en el interior de la entidad, por lo que Naciones Unidas ha creado un sistema de administración de justicia interno para garantizar la resolución de conflictos y el acceso a la justicia de sus trabajadores, este sistema está compuesto por dos cauces que se identifican con la resolución formal e informal de controversias, con ello se pretende asegurar un entorno laboral pacífico. A través de este trabajo se hacen referencia al desarrollo sufrido por este sistema de justicia interno en las diferentes etapas de Naciones Unidas y a las garantías que amparan a estos miembros del personal.

Palabras clave:

Naciones Unidas, funcionarios internacionales, justicia interna, resolución de conflictos, formal e informal métodos.

## **ABSTRACT**

*There are more than 52.000 employees in the United Nations' system that come from the 193 Member States. The staff members cannot attend to their countries' legal system to solve the problems occurred in the Entity, consequently United Nations has created an internal administration of justice system to ensure the conflict resolution and the access to justice, this system is composed of two ways, that are the formal and informal resolution systems, the aim is to ensure a peaceful working environment. Through this assignment there are references to the internal justice system development in the different periods of United Nations and the guarantees protecting the staff members.*

Keywords:

*United Nations, international public officials, internal justice, conflict resolution, formal and informal methods.*

## LISTADO DE ABREVIATURAS

<b>ACNUR</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>Art</b>	Artículo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CPI</b>	Corte Penal Internacional
<b>DHR</b>	Director de Recursos Humanos
<b>DUDH</b>	Declaración Universal de los Derechos Humanos
<b>FIP</b>	Funcionario Público Internacional
<b>FRO</b>	Director de Oficina Regional
<b>Infra</b>	Abajo, más adelante
<b>NN. UU</b>	Naciones Unidas
<b>OAIS</b>	Oficina de Control e Investigación de Servicios
<b>OALP</b>	Oficina de Asistencia Letrada al Personal
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>OMT</b>	Organización Mundial del Turismo
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>Supra</b>	Arriba, antes
<b>TANU</b>	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas
<b>TANU</b>	Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas
<b>TCANU</b>	Tribunal Contencioso-Administrativo de Naciones Unidas
<b>UNAT</b>	<i>United Nations Appeals Tribunal</i> , TANU
<b>UNESCO</b>	Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNOPS</b>	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
<b>USD</b>	Dólar de los Estados Unidos

# ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN .....	7
1.1.	¿Qué es Naciones Unidas? .....	7
1.2.	¿Qué es el sistema de administración de justicia interno de Naciones Unidas? ....	9
2.	FUNCIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL .....	10
2.1.	Origen .....	11
2.2.	Derecho que determina cada organización y su composición.....	12
2.3.	Derecho que determina la función pública internacional .....	14
3.	DERECHO DE LOS FUNCIONARIOS DE NACIONES UNIDAS, GARANTÍAS JURISDICCIONALES.....	18
3.1.	La inmunidad de las organizaciones internacionales .....	18
3.2.	Derechos fundamentales de los funcionarios internacionales .....	19
3.3.	Garantías jurisdiccionales de los funcionarios de Naciones Unidas .....	21
4.	SISTEMA DE JURISDICCIÓN INTERNA ANTERIOR A LA REFORMA DE 2009	22
4.1.	Sistema de jurisdicción interna previa a la Reforma .....	22
4.2.	Órganos en la Secretaría .....	23
4.2.1	<i>Juntas Mixtas de Apelación</i> .....	23
4.2.2	<i>Comités mixtos de Disciplina</i> .....	24
4.2.3	<i>Comités de Pensiones y Caja Común</i> .....	24
4.3.	Reforma y figura del ombudsman .....	25
4.4.	Tribunal Administrativo de Naciones Unidas .....	26
5.	SISTEMA ACTUAL DE JUSTICIA INTERNA DE NACIONES UNIDAS.....	29
5.1.	Reforma y Consideraciones .....	29

<b>5.2.</b>	<b>Tipos de sistemas</b> .....	30
5.2.1	<i>Sistema Informal</i> .....	31
5.2.2	<i>Sistema formal de resolución de controversias</i> .....	33
<b>5.3.</b>	<b>Fuentes de Apoyo</b> .....	37
<b>6.</b>	<b>SENTENCIA N° 2019-UNAT-976</b> .....	38
<b>6.1.</b>	<b>Primeros datos y posible evaluación interna:</b> .....	38
<b>6.2.</b>	<b>Procedimiento ante el TCANU: UNDT/2019/015 UNDT/GVA/2017/090</b> .....	40
<b>6.3</b>	<b>Procedimiento de Apelación</b> .....	41
6.3.1	<i>Primera fase de apelación</i> .....	41
6.3.2	<i>Segunda Fase</i> .....	43
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	49
<b>8</b>	<b>REFERENCIAS</b> .....	51

# 1. INTRODUCCIÓN

A través del análisis sobre el sistema de administración de justicia de Naciones Unidas se exponen los conceptos clave para entender el funcionamiento de este especial procedimiento que se ejecuta en el interior de la Organización. Para alcanzar el sistema actualmente vigente se necesita realizar un estudio sobre los órganos que han servido para lograr paliar las controversias entre miembros del personal de Naciones Unidas durante diferentes períodos.

Las consideraciones previas establecidas en esta introducción nos servirán de base para comprender lo expuesto en los siguientes apartados; por ello, se aludirá al origen de Naciones Unidas y su funcionamiento, al igual que a todos aquellos miembros del personal que la componen, los cuales son los principales afectados del sistema de administración de justicia interna. Para apoyar la explicación y observar las diferentes fases del sistema de justicia se analizará la Sentencia UNDT/2019/015.

## 1.1. ¿Qué es Naciones Unidas?

Con este trabajo se quiere reflejar el funcionamiento del actual sistema de administración de justicia en Naciones Unidas. Para poder establecer este sistema hay que realizar una breve referencia sobre qué es *nuestra única organización global*<sup>1</sup> y cuándo se creó.

Naciones Unidas es una organización internacional en la que los estados soberanos, siendo en este momento 193 países, se admiten de manera voluntaria con una serie de objetivos definidos como son la paz mundial y el apoyo al progreso económico y social, a su vez, actúa como una vía a través de la cual los diferentes países acuden para resolver controversias entre ellos.

El momento de creación se remonta a 1945, concretamente el 24 de octubre por los miembros que firmaron la “Carta de las Naciones Unidas”<sup>2</sup>; no obstante, previamente el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt en 1942 acuñó el término Naciones Unidas tras la llamada “Declaración de Naciones Unidas”. La sede, aunque no figura en la Carta, la Asamblea General en diciembre de 1946 la fijó en Nueva York. Este año 2020, *sin olvidar que dos tercios de los actuales Miembros no existían como Estados soberanos* cuando se fundó la ONU *porque sus pueblos seguían viviendo bajo dominio colonial*<sup>3</sup>, se celebra el 75º aniversario de dicha

---

<sup>1</sup> BLACK, M. *Naciones Unidas. ¿Ayuda o estorbo?* Barcelona: Intermon Oxfam, 2010, p. 7.

<sup>2</sup> La Carta se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta.

<sup>3</sup> RIQUELME, R. *La reforma del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas*. Madrid: Dykinson, 2000, p.4.

Organización y con él se pretenden ampliar los objetivos que en un principio quedaron establecidos en el artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas a través de un diálogo global *para construir una visión global de 2045 –año de nuestro centenario–, hacer más comprensibles las amenazas futuras y apoyar una mayor cooperación internacional*<sup>4</sup>. *La homogeneidad existente en 1945 (...) no responde hoy a la heterogeneidad, diversificación y configuración actual de nuestra sociedad. Aun así, el sistema que se diseñó en 1945 sigue estando hoy en vigor*<sup>5</sup>.

Los propósitos que persigue la ONU aparecen mencionados en el artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas, entre ellos se encuentran:

1. *Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;*
2. *Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;*
3. *Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y*
4. *Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.*

Se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia, una Secretaría.

Al frente del *principal órgano colectivo internacional de países en materia de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos*<sup>6</sup> se encuentra una figura que representa los valores que se quieren transmitir, es el Secretario General, calificado como el *más alto funcionario administrativo*, el cargo actualmente lo desempeña António Guterres, siendo el noveno ocupante de este puesto, sucediendo en el cargo a sus ocho predecesores: el noruego Trygve Lie (de febrero

---

<sup>4</sup> <https://www.un.org/es/events/unday/resources.shtml> ONU [En línea] [Fecha de consulta 15 abril 2020]

<sup>5</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, I. *Naciones Unidas y la coordinación para el desarrollo*. Madrid: Dykinson, 2005, pp. 27 y 28.

<sup>6</sup> <https://docplayer.es/15712552-Consejo-economico-y-social.html> E/CN.4/2006/96 el informe del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Rudi Muhammad Rizk [En línea] [Fecha de consulta 15 de junio 2020]

de 1946 hasta su dimisión en noviembre de 1952); el sueco Dag Hammarskjöld (de abril de 1953 hasta su fallecimiento en un accidente de avión en septiembre de 1961); el birmano U Thant (de noviembre de 1962 –aunque ejerció el cargo en funciones desde un año antes– a diciembre de 1971); el austriaco Kurt Waldheim (enero de 1972 a diciembre de 1981); el peruano Javier Pérez de Cuéllar (enero de 1982 a diciembre de 1991); el egipcio Boutros Boutros-Ghali (enero de 1992 a diciembre de 1996); el ghanés Kofi Annan (enero de 1997 a diciembre de 2006); y el surcoreano Ban Ki-moon (de enero de 2007 a diciembre de 2016).

## 1.2 ¿Qué es el sistema de administración de justicia interno de Naciones Unidas?

Tal y como enuncia a través de la Oficina de Administración de Justicia de Naciones Unidas el sistema interno de administración de justicia *es un medio para que el personal de la Organización trate de resolver las controversias de manera informal y, cuando las modalidades informales no prosperen, resuelva esas controversias de manera formal por medio del proceso de evaluación interna, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas*<sup>7</sup>. El sistema utilizado actualmente por esta organización entró en vigor el 1 de julio de 2009, pues se veía la necesidad de establecer un sistema descentralizado y transparente.

Es vital establecer este tipo de organismo solucionador de conflictos puesto que los funcionarios pertenecientes a una Entidad con fines universales como es NN.UU ante un problema relacionado con su empleo no pueden acudir a la justicia de sus países de origen al estar supeditados a un estatuto jurídico internacional perteneciente a Naciones Unidas; a su vez, la ONU goza de ciertas características como la inmunidad respecto de las leyes de los Estados miembros, al contar con esta singularidad esta institución tiene que proporcionar un sistema de administración de *justicia interno imparcial y justo*, resolviendo de manera eficaz los problemas; es decir, las controversias en el lugar de trabajo<sup>8</sup>.

Esa inmunidad extraordinaria ya se establecía en el artículo 2 sección 2 del Convenio sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946 *Las Naciones Unidas, así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial a excepción de los casos en los que se renuncie expresamente a ella.*

---

<sup>7</sup> <https://www.un.org/es/internaljustice/overview/about-the-system.shtml> ONU [En línea] [Fecha de consulta 28 de abril 2020]

<sup>8</sup> <https://www.un.org/es/internaljustice/overview/about-the-system.shtml> ONU [En línea] [Fecha de consulta 16 de junio 2020]

Con tal sistema de justicia se llegan a lograr una serie de resultados que enuncian desde Naciones Unidas a través de la guía para el personal de NN. UU<sup>9</sup>, entre ellos se encuentran los siguientes:

1. El mantenimiento respetuoso del entorno de trabajo en las oficinas de Naciones Unidas para que ésta pueda llevar a cabo las operaciones de manera eficiente y eficaz.
2. Establecer de manera clara cuales son las obligaciones y los derechos que asisten a los funcionarios y a la administración.
3. Aumentar la transparencia en el lugar de trabajo.
4. Establecer mecanismos de asistencia letrada a los funcionarios y proporcionar opciones sobre cómo resolver controversias.

Las controversias se van a poder resolver a través de dos formas, siendo la primera de ellas un sistema informal de resolución de conflictos y la segunda un sistema formal que comenzará a través de una evaluación interna. Ambos puntos se tratarán más adelante.

Los órganos principales de administración de justicia interna que encontramos en Naciones Unidas son la Oficina de Asistencia Letrada al Personal (OALP), el Tribunal Contencioso-Administrativo (TCANU) y el Tribunal de Apelaciones (en adelante, TANU). Este tipo de tribunales, como recuerda el profesor MORAGAS, no son órganos jurisdiccionales propiamente tales que resuelvan materias de carácter internacional, sino que representan órganos internos de naturaleza administrativos<sup>10</sup>.

## 2. FUNCIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL

En palabras de PONS RAFOLS la función pública internacional *es aquel conjunto de personas que actúan por cuenta de una Organización internacional para la realización de sus funciones*, esta actuación internacional ha ido evolucionando de forma simultánea a las organizaciones internacionales.

---

<sup>9</sup> <https://www.un.org/es/internaljustice/assets/pdf/StaffMembersGuideToResolvingDisputesES.pdf> Staff Members Guide ONU [En línea] [Fecha de consulta 28 de abril 2020]

<sup>10</sup> MORAGA MEJÍAS, M. Á. *Jurisdicción Internacional. Teoría General: Tribunales Internacionales y tribunales de integración*. Salamanca: USAL, 2018, p. 122

El Funcionario Público Internacional (FIP) es por tanto el instrumento que sirve de cohesión de los Estados en un plano internacional, pues está al servicio de un conjunto de Estados y no de solo uno. El FIP se sujeta a un estatuto jurídico peculiar en la Organización Internacional a la que pertenece, a su vez está dotado de una serie de privilegios e inmunidades que le permiten cumplir sus funciones. Según BASDEVANT el FIP es *el individuo encargado por los representantes de varios Estados o por un organismo que procede en su nombre, después de un acuerdo entre Estados y bajo el control de unos o de otros, de ejercer, en tanto estén sometidos a reglas jurídicas especiales, de un modo continuo y exclusivo, funciones que tengan como base el interés general de los Estados en cuestión*<sup>11</sup>.

## 2.1 Origen

El primer precedente que permite explicar el origen de la función pública internacional se remonta a las uniones administrativas del siglo XIX y las Comisiones Fluviales, lo característico de ellas es que no disponían de unos funcionarios internacionales, sino que los trabajadores provenían de los gobiernos de los Estados.

El punto de partida se encuentra relacionado con el primer Secretario de General de la Sociedad de Naciones, que responde al nombre de Eric DRUMMOND siendo un trabajador británico con la idea de crear un organismo basado en la independencia y la imparcialidad, su visión se resumía en lo siguiente *tanto como fuera realizable, una Función Pública internacional, en la cual hombres y mujeres de varias nacionalidades se podrían unir para preparar y presentar a los miembros de la Sociedad de Naciones un objetivo y una base común de discusión*<sup>12</sup>.

La composición y la responsabilidad que DRUMMOND sostenía fueron codificados y se reafirmaron por tres comités de la Sociedad de Naciones, éstos se publicaron como los informes de Balfour, Noblemaire, y el Comité de los Trece; entre ellos aparece Arthur James Balfour, que fue delegado británico ante la Sociedad de Naciones y tiene un pensamiento muy claro sobre este tema: *los miembros del secretariado una vez nombrados dejan de ser servidores del país del cual son ciudadanos, y se convierten en servidores sólo de la Sociedad de Naciones. Sus deberes no son nacionales, sino internacionales*<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> BASDEVANT *Les Fonctionnaires internationaux*. París, 1951, p 27 y VARIAS ROMEROSO, S. *Funcionarios internacionales: sus inmunidades y privilegios* p.11

<sup>12</sup> DRUMMOND, E. *The World Today* 1924 cit. Ellis Charles Howard, *the origin, structure and working of the League of Nations* 2003 pp. 171 a 172.

<sup>13</sup> MEGRET, F *La Función Pública Internacional: Un reto para los Organismos Internacionales* McGill University cit. Gamarra Chopo, Yolanda *El Discurso civilizador en Derecho Internacional* IFC 2011, p. 61

El siguiente hito mediante el cual este concepto cobra más fuerza es a través de las Naciones Unidas, especialmente en el capítulo XV<sup>14</sup> de la Carta de Naciones Unidas. En el anexo a la resolución 13 (I) de 14 de febrero de 1946 se aprueba un Estatuto provisional del personal en el que se fijaban las condiciones fundamentales del servicio y los derechos y obligaciones del personal. En 1952 ya se establece un Estatuto del Personal definitivo.

La ONU adopta el Convenio sobre Privilegios e Inmunidades, en el que se recogen una serie de disposiciones sobre esos privilegios en el ámbito de dicha Organización y a sus representantes y funcionarios y cualquier otro experto en misión por cuenta de la misma *para el desempeño independiente de sus deberes*<sup>15</sup>.

## **2.2 Derecho que determina cada organización y su composición.**

Cada Organización Internacional es soberana en cuanto a la regulación aplicable a sus trabajadores, por lo que las fuentes del derecho de la función pública internacional son distintas dependiendo de cada Organización. Al crear este tipo de Organizaciones es fundamental apreciar la voluntad de las partes.

Haciendo referencia a esas distinciones, la primera fuente escrita se corresponde con el Tratado Constitutivo de la Organización en el que aparecen las reglas fundamentales que guían el funcionamiento de la entidad, *el tratado por el que se crea una Organización Internacional no es un tratado cualquiera. Su objeto vivificador de un sujeto de Derecho Internacional dotado de permanencia y voluntad propia alumbra reglas especiales dirigidas, en particular, a salvaguardar la naturaleza constitucional y la integridad del instrumento fundacional*<sup>16</sup> seguido por un Convenio sobre privilegios e inmunidades, el Estatuto personal y Reglamento del Personal y terminando con las instrucciones administrativas.

En cuanto al primero de ellos, en el seno de Naciones Unidas se encuentra la Carta Constitutiva, en ella se recoge además lo que *se denomina con cierta impropiedad a veces se denomina la personalidad jurídica interna de la Organización*<sup>17</sup>, con ella se alude a la capacidad que se reconoce en este caso a Naciones Unidas a través del artículo 104 de la Carta de obrar en sus Estados miembros. El Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas y el Estatuto

---

<sup>14</sup> Sobre la Secretaría y sobre el personal de la nueva Organización.

<sup>15</sup> PAZ BARNICA, E. *Inmunidad de jurisdicción en los organismos internacionales*. Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, 1988, p. 96.

<sup>16</sup> REMIRO BROTÓNS, A. y otros, *Derecho Internacional, Curso General* Tirant lo Blanch 2010, p.148

<sup>17</sup> REMIRO BROTÓNS, A. Ob. Cit. p 151

del Personal (1952) establecido por la Asamblea General, donde se fijan los principios generales de la política de recursos humanos que debe seguirse en la dotación del personal y administración, siendo el Secretario General el encargado de aplicarlo mediante el Reglamento del Personal.

En el Tratado Constitutivo a su vez se establece la composición de dicha Organización, normalmente se encuentra una distinción en el seno de estas Entidades entre órganos intergubernamentales y órganos no intergubernamentales<sup>18</sup>.

Dentro de la clasificación de órganos intergubernamentales en el ámbito que nos compete; es decir, Naciones Unidas, aparece un órgano plenario que es además el principal órgano deliberativo, este órgano es la Asamblea General, que a su vez se divide en Comisiones principales que son un recurso utilizado para poder dividir el trabajo que se le encomienda.

Como órganos no plenarios en el seno de NN. UU se encuentran varios, dentro de los que aparecen el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria y el Consejo de Seguridad.

A través de la Carta en su artículo 57 se insta la posibilidad de crear organismos especializados:

- 1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63.*
- 2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante "los organismos especializados".*

En NN. UU desde que se firmó la Carta en San Francisco se han concertado quince acuerdos para crear otros tantos organismos especializados: FAO [Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura]; FIDA [Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola]; FMI [Fondo Monetario Internacional]; Grupo del Banco Mundial; OACI [Organización de Aviación Civil Internacional]; OIT [Organización Internacional del Trabajo]; OMI [Organización Marítima Internacional]; OMM [Organización Meteorológica Internacional]; OMPI [Organización Internacional de la Propiedad Intelectual]; OMS

---

<sup>18</sup> Los órganos intergubernamentales se caracterizan por estar constituidos por representantes de los Estados Miembros; mientras que los no intergubernamentales se componen de personas independientes de los gobiernos de los Estados miembros.

[Organización Mundial de la Salud]; OMT [Organización Mundial del Turismo]; ONUDI [Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial]; UIT [Unión Internacional de Telecomunicaciones]; UNESCO [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura] y UPU [Unión Postal Universal].

Sin olvidar, como ha señalado el profesor AKEHURST que *algunos de estos organismos son mucho más antiguos que las Naciones Unidas; así, la UIT fue establecida por primera vez en 1865, y la UPU, en 1874*<sup>19</sup>.

En la clasificación de órganos no intergubernamentales se alude a la Secretaría General pero también a los funcionarios de NN. UU, y es que, ninguno de ellos representa a los Estados, son fieles a su Organización. Por último, se encuentran aquí los órganos judiciales, TCANU y TANU<sup>20</sup>.

Además, la Carta de Naciones Unidas establece la previsión de crear organismos subsidiarios cuando sea necesario<sup>21</sup>.

En el ámbito de las fuentes no escritas, su establecimiento deriva de la jurisprudencia de los tribunales administrativos, en este sentido por las deducciones realizadas por el Tribunal Administrativo de Naciones Unidas (también conocido como TANU) ya que las normas consuetudinarias pueden llegar a ser bastante complicadas de determinar, y es que a través de este Tribunal se han podido deducir una serie de principios generales que informan el derecho de la función pública internacional.

### **2.3 Derecho que determina la función pública internacional**

Las Organizaciones Internacionales son capaces de actuar gracias a las personas que las integran, agrupadas en órganos o actuando simplemente de forma individual. En tal sentido el profesor DIEZ DE VELASCO define una organización internacional como *una asociación voluntaria de Estados establecidas por acuerdos internacionales, dotadas de órganos permanentes propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros*<sup>22</sup>; por tanto al considerar una organización internacional se valoran conceptos como la voluntariedad, la composición por Estados

---

<sup>19</sup> AKEHURST, M. *Introducción al Derecho Internacional*. Madrid: Alianza, 1972, p. 341

<sup>20</sup> PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015. P. 678

<sup>21</sup> Artículo 7.2: *Se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.*

<sup>22</sup> DÍEZ DE VELASCO, M *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos 2010, 16ª edición p.43

soberanos y la constitución por órganos administrativos todo ello dotado de personalidad jurídica. Son varios los autores que han intentado establecer un concepto aproximado de organización internacional, algunos como PASTOR RIDRUEJO o REMIRO BROTONS calificándolas como organizaciones interestatales *cubren prácticamente todo el espectro de las relaciones humanas, configurándose como el principal foro de debate y gestación de los métodos de producción normativa, coadyuvando al tiempo a su interacción, y en su caso a la formación de normas generales*<sup>23</sup>.

El 13 de febrero de 1946 se realizó una Convención sobre los Privilegios e Inmunities de las Naciones Unidas, en ella a través de sus capítulos VI y VII se hace referencia a los privilegios de los que gozan los funcionarios al servicio de esta Organización. El 31 de noviembre de 1947 se estableció una Convención multilateral en Nueva York en la cual se establecen esos privilegios e inmunities, pero referidos a aquellos funcionarios que pertenecen a organismos especializados dentro de la ONU.

En la Carta de Naciones Unidas en los capítulos XV y XVI regula la composición de la Secretaría y del personal o también llamados funcionarios. La regulación se encuentra en los artículos 97 y siguientes<sup>24</sup> de la Carta. El artículo 97 establece que *La Secretaría se compondrá de un Secretario General y del personal que requiera la Organización. El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización.*

El artículo 100 señala:

*En el cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización.*

*Cada uno de los Miembros de las Naciones Unidas se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones.*

Dicha regulación también aparece establecida en el artículo 101:

1. *El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General.*

---

<sup>23</sup> REMIRO BROTONS, A. *Derecho Internacional*, Madrid, McGraw Hill, 1997 p. 141

2. *Se asignará permanentemente personal adecuado al Consejo Económico y Social, al Consejo de Administración Fiduciaria y, según se requiera, a otros órganos de las Naciones Unidas. Este personal formará parte de la Secretaría.*
3. *La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio, es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. Se dará debida consideración también a la importancia de contratar el personal en forma de que haya la más amplia representación geográfica posible.*

Dentro de este ámbito nos encontramos conceptos controvertidos como son el de funcionario internacional y agente internacional; para poder paliar esta distinción se hace referencia al Dictamen emitido por el Tribunal Internacional de Justicia el 11 de abril de 1949 sobre la reparación por los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas y a través del cual se establece que los agentes internacionales *son cualquiera que, funcionario remunerado o no, haya sido encargado por un órgano de la Organización de ayudar al ejercicio de una de las funciones de la misma. Es decir, cualquier persona a través de la cual la Organización actúa*<sup>25</sup>.

Se establecen una serie de rasgos distintivos que ayudan a establecer un concepto claro de los funcionarios, dentro de ellos encontramos la permanencia, exclusividad, reparto geográfico, remuneración y autoridad ante la que son responsables.

Dentro de las relaciones entre Naciones Unidas y sus funcionarios se pueden encontrar relaciones contractuales y relaciones estatutarias, ellas se corresponden según la doctrina del Tribunal Administrativo de Naciones Unidas de 1953<sup>26</sup> con la siguiente cita: *Son contractuales todas las cuestiones relativas a la condición personal de cada funcionario, como pueden ser su sueldo o su categoría; son reglamentarias las cuestiones relativas a la organización del servicio público internacional y a la necesidad de que funcione en forma adecuada.*

Calificar esa relación internacional de funcionariado es compleja, puesto que se puede decir que no encaja en un tipo determinado. Hay autores como BASDEVANT, RAPISDARDI MIRABELLI, NEGULESCO o GASCÓN Y MARÍN que apoyan la concepción de la relación entre el funcionario y la Organización internacional como una relación contractual. Aunque esa relación existente entre la Organización y el funcionario se califique de relación contractual regulada por el Derecho interno de la Organización, hay que

---

<sup>25</sup> <https://www.dipublico.org/cij/doc/4.pdf> Tribunal Internacional de Justicia, Dictamen 11 de abril de 1949 [En línea] [Fecha de consulta 11 de mayo 2020]

<sup>26</sup> TANU, fallo n° 19 Kaplan v. secretario general de la organización de Naciones Unidas de 21 de agosto de 1953

valorar también, que es un contrato excepcional que comparte elementos con lo que se conoce como una relación contractual en el Derecho estatal, pero también se compone de elementos estatutarios que hacen que estemos ante una figura realmente especial que se encuentra en un período de gran alteración<sup>27</sup>.

En los artículos mencionados *supra* ya aparecen citadas algunas características propias de los funcionarios de esta Organización; como ese artículo 101 de la Carta que tiene como objetivo buscar el mayor grado de eficiencia e integridad en el rendimiento de las funciones del funcionario, a la vez que el uso de las cualidades morales en momento de prestar sus servicios y a su vez nombra al Secretario General como aquel de más alta competencia.

El personal de la Secretaría<sup>28</sup> sigue una serie de principios que rigen su conducta, el primero de ellos hace referencia a la independencia (principio que rige en las Organizaciones internacionales) de los funcionarios, pues este personal se encuentra ajeno a la influencia de los Estados miembros de Naciones Unidas, especialmente a la presión del Estado de la que el funcionario es nacional; este principio se concreta en el artículo 100 de la Carta visto anteriormente.

La imparcialidad es el siguiente principio que rige la conducta del personal, refiriéndose a la independencia de los funcionarios respecto a su comportamiento político. En la cláusula 1.2<sup>29</sup> en su apartado f del Estatuto del Personal de NN. UU se fija una neutralidad ideológica y política, no exigiendo al personal que abandonen sus convicciones, sino respetando su posición internacional<sup>30</sup>.

El último principio por tratar es el de la lealtad, en una doble vertiente, tanto la lealtad hacia el Secretario General, pues están sometidos a su autoridad, *la lealtad de los servidores civiles frente a la organización*<sup>31</sup>. Tal principio se puede encontrar en diferentes cláusulas del Estatuto del Personal de NN. UU, desde la 1.2 que enuncia la plena disponibilidad al Secretario

---

<sup>27</sup> DE LOS COBOS ALMARAZ, L. *Relación jurídica entre el funcionario internacional y su organización*, (dirigida por DÍEZ DE VELASCO). Pp. 459 y 462

<sup>28</sup> La Secretaría se estructura de forma departamental. Cada departamento u oficina cuenta con un área distinta de acción y responsabilidad y se coordina con los demás para asegurar la cohesión y la labor cotidiana de la Organización en sus oficinas y estaciones repartidas por todo el mundo. El responsable máximo de la Secretaría es el Secretario General.

<sup>29</sup> *Si bien las opiniones y convicciones personales de los funcionarios, incluidas las de orden político y religioso, son inviolables, los funcionarios deberán asegurarse de que esas opiniones y convicciones no menoscaben sus deberes oficiales ni los intereses de las Naciones Unidas. En todo momento se comportarán de una forma acorde con su condición de funcionarios públicos internacionales y no realizarán actividades incompatibles con el fiel desempeño de sus funciones en las Naciones Unidas. Evitarán todo acto y, en especial, toda declaración pública que pueda desprestigiar su condición de funcionarios públicos internacionales o que sea incompatible con la integridad, la independencia y la imparcialidad requeridas por tal condición.*

<sup>30</sup> PÉREZ DE CUELLAR, J. Secretario General de NN. UU (1982-1991) *La imparcialidad es el alma y el corazón del mandato del Secretario General*

<sup>31</sup> ZAMUDIO, L., ARELLANO, D. & CULEBRO, J. *Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales*. Ciudad de México: CIDE, 2016, p. 82.

General como la 1.1 que fija que los funcionarios tengan en cuenta los intereses de Naciones Unidas al establecer una declaración que realizan ante el Secretario General:

*Declaro y prometo solemnemente estar dispuesto a ejercer con toda lealtad, discreción y conciencia las funciones a mí confiadas como funcionario público internacional de las Naciones Unidas, desempeñar esas funciones y regular mi conducta teniendo en cuenta solamente los intereses de las Naciones Unidas, y no solicitar ni aceptar instrucciones, con respecto al cumplimiento de mis deberes, de ningún Gobierno ni de ninguna fuente ajena a la Organización.*

### **3 DERECHO DE LOS FUNCIONARIOS DE NACIONES UNIDAS, GARANTÍAS JURISDICCIONALES**

#### **3.1 La inmunidad de las organizaciones internacionales**

Las Organizaciones Internacionales tienen reconocida personalidad jurídica internacional, tal como enuncia la Comisión de Derecho Internacional en 2003 se entiende por *organización internacional una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el Derecho Internacional y dotado de personalidad jurídica internacional propia*<sup>32</sup> y se componen de una serie de privilegios e inmunidades, dentro de estas últimas aparece el reconocimiento de la inmunidad jurisdiccional (ante las jurisdicciones estatales) que hace necesaria la búsqueda de instrumentos internos capaces de resolver las controversias entre este ente internacional y sus funcionarios; es decir, garantizar el acceso a la justicia a su personal, en el seno de Naciones Unidas se reconoce un sistema judicial institucionalizado para la resolución de conflictos; en tal sentido, esto aparece recogido en el artículo 105 de la Carta de Naciones Unidas en su apartado 1 *La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos*<sup>33</sup>.

Por tanto, la inmunidad de la que gozan las organizaciones internacionales es aquella que les permite salvaguardar la independencia de la organización y asegurar que los Estados miembros se encuentren en un plano de igualdad, a la vez que les permite realizar sus propósitos de la forma más sencilla.

Las dificultades aparecen con las jurisdicciones administrativas internacionales que tienen competencias limitadas y que se encargan de resolver conflictos administrativos, de

---

<sup>32</sup> CORTÉS MARTÍN, J.M *Las Organizaciones internacionales: Codificación y Desarrollo Progresivo de su Responsabilidad Internacional*, 2008, Sevilla, Instituto Andaluz p. 73

<sup>33</sup> Capítulo XVI Carta de Naciones Unidas

forma habitual se encargan de ámbitos como los contratos de empleo o las controversias del personal de la Organización Internacional. El problema se encuentra en que no todas las organizaciones establecen además un órgano judicial que se encargue de resolver los conflictos de empleo y los derechos que amparan a los funcionarios de la Organización, pues ellos no pueden recurrir a los tribunales nacionales.

Naciones Unidas acepta al Tribunal Administrativo de Naciones Unidas como como órgano jurisdiccional competente para resolver las cuestiones relativas a los contratos de los empleados de NN. UU y las condiciones de estos. Esta decisión se llevó a cabo el 24 de noviembre de 1949 por la Asamblea General<sup>34</sup>.

En 2009 a través de la Resolución 63/253 de diciembre de 2008 el Tribunal anteriormente mencionado se sustituye por otro tipo de sistema que se compone de dos tribunales, el Tribunal de Apelaciones y el Tribunal Contencioso-Administrativo.

### **3.2 Derechos fundamentales de los funcionarios internacionales**

El preámbulo de la Carta de Naciones Unidas enuncia la *fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres* seguido por su artículo 1 haciendo referencia al propósito relativo *al desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos*<sup>35</sup>.

Especial relación tiene la figura del funcionario internacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>36</sup> que, aunque no siendo el instrumento jurídico internacional seguido por las Organizaciones Internacionales, ha servido como punto de partida e inspiración para constituir una serie de valores y garantías que amparen a los funcionarios internacionales; bien es cierto, que las Organizaciones Internacionales son parte del Derecho Internacional y por tanto se sujetan a las normas de tal Derecho, por lo que es obligación de éstas el respeto de los derechos fundamentales<sup>37</sup>.

El TANU ha suavizado la invocación por parte de los funcionarios de los derechos de la Declaración Universal al encontrarse con cuestiones que se caracterizan por una

---

<sup>34</sup> Cuarto período de sesiones, a través de un informe del Secretario General, se adopta el 24 de noviembre de 1949 por la Asamblea General la resolución 351 A (IV) instituyendo al TANU

<sup>35</sup> PASTOR RIDRUEJO, Ob. cit. p.207

<sup>36</sup> DUDH de 10 de diciembre de 1948, Asamblea General de Naciones Unidas

<sup>37</sup> Fallo n° 326, Fischman v. The Secretary-General of the United Nations, 7 de Mayo de 1984 (Documento AT/ DEC/301-370, p. 190). Traducción- *El TANU establece que se deben defender los principios consagrados en DUDH y los Convenios Internacionales*

especificidad en las condiciones de los contratos de dichos funcionarios. Con ello se establece la prevalencia de la independencia de los funcionarios internacionales frente a los intereses particulares.

Los principios y valores consagrados en la DUDH se traducen también en el seno de Naciones Unidas, como es el principio de no discriminación establecido en artículos como el 7 y el 8 de la DUDH y que en NN.UU se establece en el artículo 8 de la Carta, *la Organización no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios*” y en la cláusula 4.3 del Estatuto del Personal *De conformidad con los principios de la Carta, la selección de los funcionarios se hará prescindiendo de toda consideración de raza, sexo o religión. En la medida de lo posible, la selección se hará por concurso.*

Ambas medidas se adoptan en un plano que rechaza la discriminación por razón de género tanto para que la función pública se represente de manera igualitaria por hombres y mujeres, como en el establecimiento de medios que eviten ese trato discriminatorio.

Naciones Unidas instaure cláusulas y reglas (cláusulas 8.1<sup>38</sup> y 8.2<sup>39</sup> del Estatuto del Personal y reglas 108.1 y 108.2 del Reglamento) para garantizar el derecho a la libertad de asociación, permitiendo el contacto entre la Administración y el personal. Es la cláusula 8.1.b la que establece que *Se establecerán órganos representativos del personal que tendrán derecho a presentar propuestas al Secretario General/ a la Secretaría General con los propósitos previstos en el párrafo a) de la presente cláusula. Estos órganos se organizarán de una manera que garantice una representación equitativa a todos los funcionarios/funcionarias, mediante elecciones que se celebrarán por lo menos cada dos años conforme a normas electorales elaboradas por el respectivo órgano representativo del personal y aprobadas por el Secretario General/ la Secretaría General.*

Existen diferentes asociaciones y sindicatos del personal en las organizaciones del sistema de Naciones Unidas. Además, esta Organización cuenta con un órgano especializado que es la Organización Internacional del Trabajo que se encarga del establecimiento y supervisión de normas internacionales del trabajo promoviendo los principios laborales básicos, dentro de ellos defendiendo la libertad sindical a través de diferentes Convenios.

---

<sup>38</sup> Cláusula 8.1 a) *El Secretario General establecerá y mantendrá un contacto y una comunicación constantes con el personal a fin de asegurar su participación efectiva en la determinación, el examen y la solución de las cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otros aspectos de las políticas de recursos humanos.*

<sup>39</sup> Cláusula 8.2 *El Secretario General establecerá mecanismos mixtos del personal y la administración, tanto a nivel local como de toda la Secretaría, para que lo asesoren respecto de las políticas de recursos humanos y las cuestiones generales relativas al bienestar del personal, conforme a lo dispuesto en la cláusula 8.1.*

### 3.3 Garantías jurisdiccionales de los funcionarios de Naciones Unidas

Al igual que los derechos analizados anteriormente, el punto de partida para el reconocimiento del derecho a las garantías jurisdiccionales de los funcionarios de Naciones Unidas se enmarca en el artículo 10 de la DUDH *Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.* Este precepto se incorpora a las relaciones entre el personal y la Organización Internacional de que se trate.

La opinión consultiva de 1954 de la Corte Internacional de Justicia reconocía esa competencia de las Organizaciones de crear un instrumento capaz de resolver las controversias de su personal, en tal sentido y momento era reconocido el TANU como aquel capaz de ofrecer la protección jurisdiccional a los funcionarios de NN.UU. Esto como se ha anunciado anteriormente y se establecerá de forma más completa en los siguientes puntos, ha sufrido una variación siendo los órganos encargados actualmente de responder a las garantías jurisdiccionales del personal el Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones de Naciones Unidas.

Ya en 1950 comenzaron los primeros juicios en el seno de Naciones Unidas por el Tribunal Administrativo. Su primera sesión se remonta a junio de ese mismo año en Nueva York, en la cual se tuvieron en cuenta los casos de 15 trabajadores a los cuales la Administración había reemplazado la categoría de sus puestos y se lo había comunicado entre marzo y abril de 1950; el TANU decidió llevar a cabo esos 15 casos en un solo juicio. El Tribunal fue bastante efectivo, pues en algunos casos no llegaron a transcurrir ni dos meses desde que se les avisó de la finalización de sus puestos hasta la celebración del juicio, lo destacable fue que los casos se remitieron directamente a este Tribunal sin intervención de las Juntas Mixtas de Apelación. Esta sesión inaugural la llevaron a cabo tres figuras emblemáticas en el TANU, Maharaja Jam Saheb, Paul Suzanne Bastid, (miembro activo ininterrumpido durante 33 años) y Sydney Cain<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> MEGZARI, A. *The Internal Justice of the United Nations: A Critical History 1945-2015*, 2015. Pp 82 a 83

## 4 SISTEMA DE JURISDICCIÓN INTERNA ANTERIOR A LA REFORMA DE 2009

### 4.1 Sistema de jurisdicción interna previa a la Reforma

En la Carta de Naciones Unidas no se preveía de forma concreta la creación de un órgano solucionador de conflictos, es a través de su artículo 7<sup>41</sup> donde se establecían una serie de órganos específicos, disponiendo a su vez un *numerus apertus* de órganos subsidiarios en su apartado 2 *...se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, órganos subsidiarios que se estimen necesarios*; es aquí donde se enmarca la capacidad que tiene Naciones Unidas para crear un órgano que les dotase de un sistema jurídico interno.

Al amparo del artículo 22<sup>42</sup> de la Carta, la Asamblea General en la sesión plenaria de 24 de noviembre de 1949 aprobó el Estatuto del TANU con la resolución 351 (IV) en el cuarto período de sesiones, pues la creación de dicho Tribunal fue objeto de numerosas y largas discusiones. Las primeras consideraciones aparecen a través de la Comisión preparatoria de NN. UU en 1945 y es en 1946 en el primer período de sesiones<sup>43</sup> cuando la Asamblea General toma en consideración estas recomendaciones y adoptando un Reglamento temporal del personal<sup>44</sup> autoriza al Secretario General a establecer un comité asesor presidido por Th. Aghnides, donde se redacta un informe al que acompañaba con un proyecto de estatuto del TANU<sup>45</sup>.

Durante el periodo de 1946 a 1949 se crean una serie de órganos provisionales para hacer frente y resolver las apelaciones del personal de NN.UU. Dentro de estos órganos provisionales se encuentran las Juntas Mixtas de Apelación establecidas por decisión del Secretario General el 3 de abril de 1947, aunque la previsión era suprimirlas con la creación del TANU, se decidió su mantenimiento.

Junto al órgano anteriormente mencionado se sumaron también los Comités Mixtos de Disciplina y los Comités de Disciplina de los fondos y programas.

---

<sup>41</sup> Artículo 7

1. *Se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia, una Secretaría.*
2. *Se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.*

<sup>42</sup> Artículo 22

*La Asamblea General podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.*

<sup>43</sup> Resolución 13 (I), 13 de febrero de 1946 sobre organización administrativa de la Secretaría

<sup>44</sup> Anexo II derechos y obligaciones del personal

<sup>45</sup> Anexo III en el Informe del Secretario General. Creación de un Tribunal Administrativo, Documento A/986, 21 septiembre 1949

## 4.2 Órganos en la Secretaría

Como se exponía anteriormente los órganos que se analizan *infra*, fueron creados con carácter provisional, pero finalmente se acordó su mantenimiento, estos órganos han estado vigentes hasta la última Reforma del sistema de administración de justicia interna en NN. UU, el 1 de julio de 2009.

### 4.2.1 Juntas Mixtas de Apelación

Las Juntas Mixtas de Apelación fueron denominadas inicialmente como Junta de Apelación (*Comité d'Appel*) establecidas por decisión del Secretario General el 3 de abril de 1947 con la finalidad de dar al Secretario General *los avisos sobre las apelaciones presentadas por los miembros del personal*<sup>46</sup>.

El nacimiento de este órgano encuentra su base legal en el Estatuto del Personal, en dicho Estatuto se le califica de organismo administrativo y no de órgano jurisdiccional.

El Secretario General es el encargado de nombrar al presidente que forma parte de la Junta Mixta a través de una lista la cual es presentada por el mecanismo mixto del personal y la administración; a su vez, también forman parte de ella los vocales designados por el Secretario General y en número paritario vocales elegidos por el personal (Regla 111.1.b Reglamento del personal latente en ese momento que regula lo establecido en este sistema que se encuentra ya obsoleto). Las Juntas Mixtas se han creado en diferentes lugares por lo que el personal a tener en cuenta para la composición de las mismas es el del lugar de destino.

El método de actuación de este organismo tiene como fundamento la decisión que haya adoptado el Secretario General respecto la carta en la que el funcionario expone la cuestión controvertida. Tras este período de tiempo que será diferente dependiendo del lugar de destino del funcionario, la cuestión planteada por el funcionario llegará en forma de apelación al Secretario correspondiente de la Junta de Apelación.

El recurso interpuesto es examinado por un grupo constituido por el Presidente de la Junta Mixta competente de forma paritaria. Este grupo tiene un mes para que por decisión mayoritaria envíe al Secretario un informe con las cuestiones tratadas y las recomendaciones que consideren necesarias. La decisión final del asunto le corresponde al Secretario General

---

<sup>46</sup> PONS RAFOLS, X. *Ob. cit.* p.81

y más tarde se le comunicará al funcionario el informe final y al órgano representativo del personal.

La vía jurisdiccional se podrá abrir una vez que el Secretario ha emitido su decisión final, la cual pone fin al procedimiento administrativo<sup>47</sup>.

#### 4.2.2 *Comités mixtos de Disciplina*

La figura de este Comité se enmarca en el procedimiento disciplinario, aunque sigue siendo una decisión administrativa. Con este Comité se pretenden aplicar medidas de disciplina cuando exista una falta de conducta establecida en la regla 10.1 del Reglamento del Personal<sup>48</sup>.

El Comité Mixto de Disciplina es un órgano consultivo, es simplemente el encargo de asesor al Secretario General que es el quien tiene la capacidad para establecer la medida disciplinaria a imponer.

Puede que se prescinda de la consulta de dicho órgano si así lo han decidido el funcionario afectado el Secretario General<sup>49</sup>. Su composición también será paritaria de representantes pudiendo crearse en varios lugares de destino.

La regla 110.4 del Reglamento del Personal establecía que el funcionario tendrá derecho, en el plazo a los dos meses siguientes desde la notificación de la medida disciplinaria, a que sea revisada por un Comité Mixto de Disciplina sin que se suspenda la aplicación de la medida.

#### 4.2.3 *Comités de Pensiones y Caja Común*

El 7 de diciembre de 1948 a través de la resolución 248 (III), la Asamblea General crea la Caja Común de Pensiones y sus reglamentos (sustituyen a las medidas provisionales anteriores).

El Comité Mixto de la Caja Común se encarga de la gestión de dicha Caja, a su vez su composición presenta un modo tripartido, es decir, este órgano se compone por miembros de igual número elegidos por la Asamblea General, el Secretario General y por los funcionarios que forman parte de la Caja Común.

---

<sup>47</sup> PONS RAFOLS, X. Ob. cit. Pp. 88-89

<sup>48</sup> Medidas disciplinarias, cláusula 10.1 Reglamento del Personal *Se considera falta de conducta el incumplimiento del funcionario de las obligaciones impuestas en la Carta de NN. UU, El Estatuto y el Reglamento del Personal u otras directrices administrativas aplicables*

<sup>49</sup> PONS RAFOLS, X Ob. cit. p. 92

Naciones Unidas se compone también por Organizaciones afiliadas a la Caja, en este sentido existen Comités de Pensiones en el seno de estas últimas (FAO, OMS, OIT...). El artículo 48 de los Estatutos de la Caja examina el recurso que se puede producir ante el TANU, con ello se observa que solo es apto de ser recurrido ante el TANU las decisiones del Comité Permanente del Comité Mixto, las decisiones obtenidas por los Comités de las Organizaciones afiliadas serán susceptibles de recurso ante su Comité o ante el Comité Mixto.

### 4.3 Reforma y figura del ombudsman

El Secretario General impulsaba *un sistema rápido y equitativo para atender a las reclamaciones no sólo es justo y necesario en sí mismo, sino que es también un factor indispensable para la buena marcha de las relaciones entre el personal y la administración y para el perfeccionamiento de las prácticas administrativas*<sup>50</sup>.

Recordemos que ya en 1949, el profesor René Casin *presentó en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas una iniciativa para establecer el "Procurador General de las Naciones Unidas"*<sup>51</sup>.

Durante el período de la década de los setenta y ochenta se consideraba llevar a cabo esa mejora en el sistema de justicia interno que desembocó en mejorar los procedimientos de conciliación y de mediación que ayudaban a que los procedimientos se agilizaran y fuesen más eficientes.

Esa agilización del procedimiento y su simplificación hicieron que se quisiese establecer la figura del *ombudsman* (oficina del mediador), las propuestas sobre esta figura se encuentran en la resolución 42/220 B de 21 de diciembre de 1987.

La reforma estaba presidida por una serie de objetivos, reforzar los mecanismos de conciliación previa y rápida, profesionalizar a los miembros de los mecanismos de apelación y disciplina, suministrándoles de medios para que sean capaces de mejorar su agilidad y eficacia y por último establecer un sistema más sencillo y eficiente de justicia y a la vez eliminar los costes ocultos<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> PONS RAFOLS, X *Las Garantías Jurisdiccionales de los funcionarios de Naciones Unidas* 1999 Universidad de Barcelona. p. 95

<sup>51</sup> QUINZIO, J. M. *El Ombudsman, El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile, 1992, p. 74.

<sup>52</sup> PONS RAFOLS, X. Ob. Cit. Pp. 96-97

La figura del *ombudsman* fue establecida en algunas Organizaciones dentro de Naciones Unidas, entre ellas destacan la Organización Mundial de la Salud en 1974 (OMS), o la Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura en 1976 (UNESCO); en otras organizaciones no se creó con el nombre de *ombudsman* sino de mediador.

Esta figura sirve de instrumento para la resolución de las controversias surgidas por los contratos de empleo o sus condiciones, pero sin llegar a ser un órgano de control de la legalidad de los actos de administración; en la práctica interviene siendo un asesor del personal y siendo el vínculo entre el personal y la administración.

#### **4.4 Tribunal Administrativo de Naciones Unidas**

El TANU como se ha indicado anteriormente era el Tribunal Administrativo de Naciones Unidas, un órgano judicial, dotado de carácter administrativo y siendo a su vez un tribunal internacional, su creación se remonta al 13 de febrero de 1946 a través de la Resolución 13 (I) adoptada por la Asamblea General; el Estatuto del Personal del TANU fue aprobado en la Resolución 351 (IV) el 24 de noviembre de 1948.

En relación a la función que cumple dicho tribunal se encuentra la siguiente cita de BEIGBEDER *Is then assured that his complaint will be reviewed in law by a specialized and independent body, not subjected to the authority of the chief executive, and that his rights will be recognized. The organization is protected against unjustified claim from staff members, and against pressures from Member States on behalf on their nationals. The organization may benefit from legal interpretation of statutory texts provided by the tribunals, from their advice and admonitions*<sup>53</sup>. (Está entonces asegurado que su queja será revisada según la ley por un cuerpo especializado e independiente, no sometido a la autoridad del Presidente y que además sus derechos estarán reconocidos. La organización está protegida frente a reclamaciones injustificadas de los miembros del personal y frente a las presiones ejercidas por los Estados Miembros representando a sus nacionales. La organización puede beneficiarse de la interpretación legal de los textos legislativos proporcionada por los tribunales, de sus consejos y de sus advertencias).

El TANU se componía por siete miembros (establecidos en el artículo 3 del Estatuto del TANU) designados por la Asamblea General pero a propuesta de la Quinta Comisión. Los mandatos se establecían para un período breve de tiempo (tres años) con posibilidad de renovación (art. 3.2 Estatuto del TANU). Los siete miembros del TANU elegían a su

---

<sup>53</sup> BEIGBEDER, Y. *The International Management*, p. 187 y PONS RAFOLS, X. *Las Garantías Jurisdiccionales de los funcionarios de Naciones Unidas* (1999), Universidad de Barcelona. p 105

Presidente y a sus dos Vicepresidentes (regulado en el Reglamento del TANU, haciendo referencia al art 6.1 del Estatuto).

En relación al número de miembros, aunque son siete los designados, los casos presentados ante dicho Tribunal se resolvían por un número de tres, autores como THIERRY apelaban por una reforma sobre la forma de resolver los casos, estableciendo que *sería más razonable establecer un mecanismo que permitiera*<sup>54</sup>, *si se diera la circunstancia de que los tres miembros del grupo que no han conseguido un acuerdo, el asunto fuera estudiado y decidido por el Tribunal en pleno.*

La competencia del TANU se encontraba establecida en el artículo 2 apartado 1 de su Estatuto a través del cual se le dotaba de la competencia *para conocer demandas en las que se alegue incumplimiento de los contratos de empleo o de sus condiciones de los funcionarios de los funcionarios de la Secretaría de Naciones Unidas*<sup>55</sup>.

El artículo 2 apartado 3 de su Estatuto dispone de quienes tenían acceso al TANU: *cualquier funcionario de la Secretaría de las Naciones Unidas o que haya cesado en su empleo*; la figura por excelencia era la identificada con el funcionario, dando un concepto muy amplio pero siempre con el requisito de pertenecer a NN.UU.

Se parte de la concepción de que se establecía un recurso individual y no se admitían las demandas colectivas; en palabras de ZYSS *por la vía de una o más demandas individuales se puede plantear ante el TANU un litigio de naturaleza colectiva*<sup>56</sup>.

El procedimiento ante el TANU seguía un modelo judicial, como primer requisito se encontraba el agotamiento de los recursos internos, es decir que la decisión del Secretario General sea definitiva, habiendo seguido el esquema de impugnación administrativa, demanda ante la Junta Mixta de apelaciones que formulaba su recomendación llegando por último al Secretario General que ponía fin a la vía administrativa ya sea de forma expresa o por silencio<sup>57</sup>.

PONS RAFOLS citando a ABLA establecía *que la decisión definitiva del Secretario General tiene también la virtud de delimitar el marco del recurso contencioso, Ante el TANU se han de producir los elementos esenciales de la controversia como han sido planteados en el recurso jerárquico y en el recurso interno*

---

<sup>54</sup> THIERRY, H. "Note sur l'abrogation de l'article 11 du Statut du Tribunal Administratif des Nations Unies?" *Annuaire Français de Droit International*, 1995. P. 445

<sup>55</sup> PONS RAFOLS, X. Ob. cit. p. 116

<sup>56</sup> ZYSS, W. *Les litiges collectifs* p. 65

<sup>57</sup> PONS RAFOLS, X. Ob. cit. p.129

*a través de las Juntas Mixtas de Apelación. El demandante no podía presentar ante el TANU nuevas conclusiones que no se habían debatido en el seno de la Organización*<sup>58</sup>.

Ante el agotamiento de los recursos internos se establecía una excepción regulada en el artículo 7 del Estatuto del TANU que correspondía al acuerdo entre el Secretario General y el demandado a someter directamente la demanda ante el TANU sin seguir el esquema previsto.

En el artículo 7 del Reglamento se establecían las condiciones que debía seguir la demanda, entre ellas se encontraba que la demanda se dirigía ante el TANU por intermedio de su Secretario en una de las lenguas oficiales de NN. UU, dentro de estas se encontraban el inglés, francés, ruso, chino y árabe. La demanda además presentaba una estructura que la dividía en cuatro partes, comenzaba la información de la demanda, seguida de unas conclusiones que hacían referencia a las decisiones que pretendía el demandante, una memoria con los hechos en cuestión y su argumentación jurídica finalizando con los anexos necesarios.

El apartado 4 del artículo 7 del Estatuto del TANU establecía una regla general que se identificaba con el período para la presentación de la demanda y su admisibilidad, el período establecido era de 90 días. El apartado 5 preveía la posibilidad por parte del TANU de suspender o prorrogar algunas disposiciones de los plazos en casos determinados.

Los procedimientos ante el TANU podían adoptar la forma de un procedimiento escrito o de un procedimiento oral, la primera de ellas se identificaba con la demanda y la réplica del demandado<sup>59</sup>; la segunda de ellas se correspondía con lo regulado en el artículo 8 del Estatuto del TANU, en el que se establecía un procedimiento público (a no ser que existan circunstancias excepcionales, y se tuviese que realizar a puerta cerrada)<sup>60</sup>

Los fallos emitidos por este Tribunal tenían carácter de cosa juzgada, eran calificados como inapelables, definitivos y motivados.

Con relación a la revisión de los fallos emitidos por el TANU mediante la resolución 957 (X) de 8 de noviembre de 1955 se produjo una modificación en el Estatuto a través de la cual se preveía la posibilidad de revisar dichos fallos.

---

<sup>58</sup> ABLA, W “*Les conditions de recevabilité*” Pp. 188 y ss.

<sup>59</sup> Capítulo III del Reglamento del TANU

<sup>60</sup> PONS RAFOLS, X. Ob. cit. p. 121

## 5. SISTEMA ACTUAL DE JUSTICIA INTERNA DE NACIONES UNIDAS

### 5.1. Reforma y Consideraciones

El vigente sistema de administración de justicia de Naciones Unidas entró en vigor el 1 de julio de 2009 aprobado por la Asamblea General en 2008. Esta reforma comienza en el año 2005 por el entonces Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan, que tras la Cumbre Mundial de ese mismo año en uno de sus primeros informes animó a *invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo, transformándolas y adaptándolas a los retos del siglo XXI, dotándolas de los medios que necesitan para hacerles frente, entre ellas además de la reforma de la justicia interna*<sup>61</sup>, se proponían cambios en otras áreas como el personal, los presupuestos o la prestación de servicios entre otras; para hacer frente a ese cambio en el sistema de justicia nombró a un panel de expertos independientes encargados de examinar nuevas alternativas para reformar el sistema de administración de justicia interna pues como señaló el portavoz del Secretario, Stephan Dujarric *el sistema de justicia actual tiene carencias serias, entre las que se encuentra la lentitud, el sistema necesita ser más moderno y profesional*<sup>62</sup>.

El Secretario General señaló también que *la reforma de Naciones Unidas está incompleta si no repara en el sistema de justicia interno*<sup>63</sup>, siendo esencial que el personal pueda tener acceso a un sistema calificado como justo y eficiente.

Esta reforma proponía un sistema caracterizado por la descentralización, la transparencia y la profesionalidad. Otra de las características a las que había que dotar a este sistema es la compatibilidad con el derecho internacional, los principios del estado de derecho y las garantías procesales<sup>64</sup>. Se señalaba la necesidad de contar con un sistema de justicia interno que fuese capaz de proteger los derechos del personal a la vez que asegurase que tanto el personal directivo como los funcionarios rindiesen cuentas de sus acciones, se recomendaba por tanto la descentralización de la Oficina del ombudsman dotándola de mediadores profesionales, reemplazar las Juntas Mixtas de Apelación existentes y los Comités Mixtos de Disciplina por el Tribunal Contencioso-Administrativo dotado de competencia para dictar sentencias vinculantes, el anterior Tribunal Administrativo se transformase en un Tribunal de Apelación<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> BLANC ALTEMIR, A *El proceso de Reforma de las Naciones Unidas* (2009) Madrid, Tecnos p. 54

<sup>62</sup> <https://news.un.org/es/story/2006/01/1071091>. Disponible en Internet ONU [en línea] [Fecha de consulta, 1 de junio 2020]

<sup>63</sup> <https://news.un.org/es/story/2006/01/1071091>. ONU [en línea] [Fecha de consulta, 1 de junio 2020]

<sup>64</sup> StaffMembersGuideToResolvingDisputesES.pdf ONU [en línea] [Fecha de consulta, 2 de junio 2020]

<sup>65</sup> BLANC ALTEMIR, Ob. cit. p. 56

En este sistema reformado aparecen dos tipos de resoluciones, una resolución informal de controversias de carácter laboral y un sistema de resolución formal para garantizar a los funcionarios *que el sistema será accesible, que magistrados profesionales e independientes conocerán de su causa, que la sentencia será justa y que podrá tener acceso a asesoramiento jurídico profesional.*

El órgano encargado de la coordinación del sistema formal y de su independencia institucional lo lleva a cabo la Oficina de Administración de Justicia, también es la encargada de velar que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal en la prestación de sus servicios actúe de forma transparente e imparcial. Al frente de esta Oficina se encuentra la Directora ejecutiva<sup>66</sup> que es nombrada por el Secretario General.

## **5.2. Tipos de sistemas**

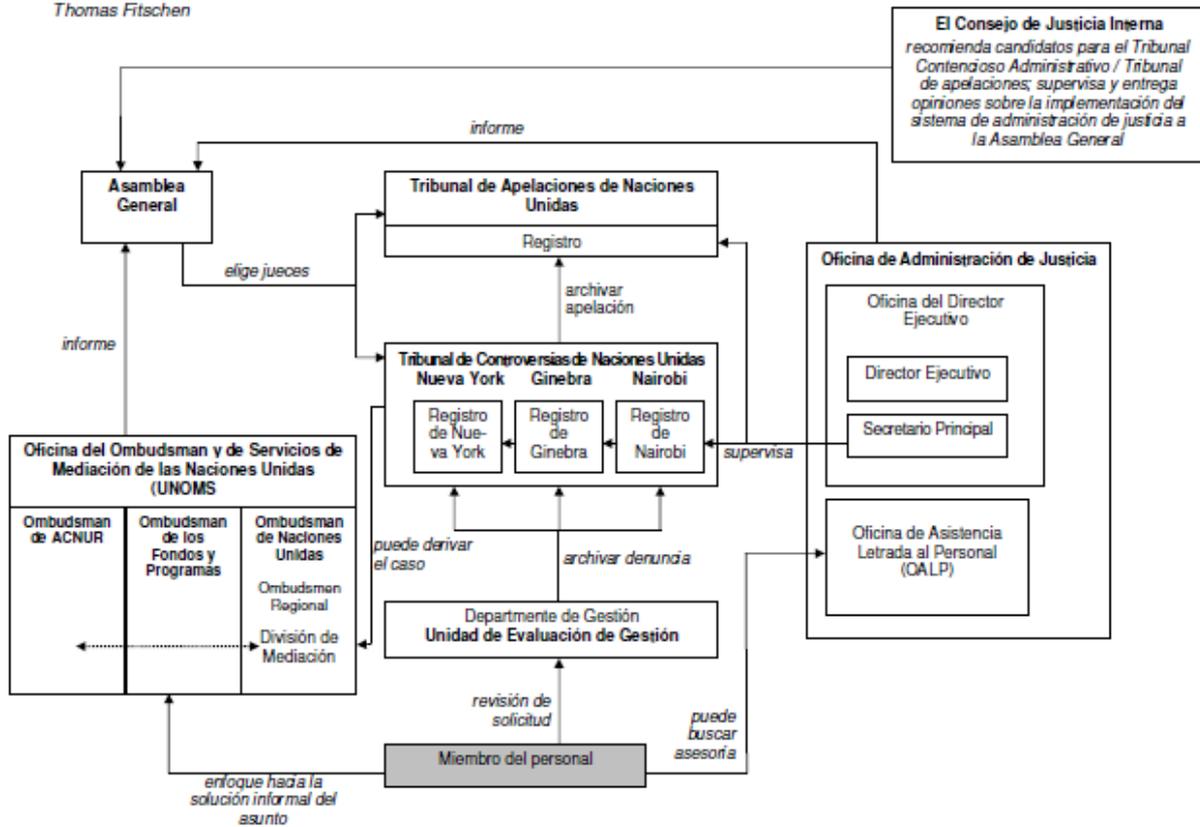
Para comprender los sistemas que administran el sistema de justicia interna, el siguiente cuadro establece una amplia visión de su estructura<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> En la actualidad el cargo pertenece a Alayne Frankson- Wallace

<sup>67</sup> <https://fpombudsman.org/our-office/> [En línea] [Fecha de consulta 2 de junio 2020] Fuente: Buss, Fitschen, Laker, Rhode y Villalpando (2014). *Handbook on the Internal Justice System at The United Nations*. Copyright by the United Nations System Staff College p. 143.

**Administración de justicia en Naciones Unidas: El sistema informal y formal**  
 Thomas Fitschen



**5.2.1 Sistema Informal**

Desde Naciones Unidas se alienta a sus funcionarios a utilizar el sistema informal de resolución de conflictos, ya que consta de algunas ventajas como el mayor control del proceso por las partes en cuestión y la economía procesal. A este método de resolución los funcionarios pueden acudir antes de la presentación de una reclamación formal, cuando la reclamación formal se esté tramitando e incluso sustituyendo a la reclamación formal,

El primer paso que les proponen es el diálogo con el personal, ya sea un supervisor o un oficial ejecutivo entre otros, lo que se pretende es recabar la opinión de estos trabajadores para resolver la cuestión controvertida en su entorno de trabajo; además, el funcionario tendrá que relacionarse con las normas, reglamentos y resoluciones que afecten a la cuestión que plantea.

El diálogo con el personal no es el único método de resolución informal, los funcionarios también pueden acudir a la Oficina del Ombudsman y a la Oficina Letrada al personal.

La Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación se compone a su vez de tres oficinas:

- La Oficina de la Secretaría de Naciones Unidas

- La Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas
- La Oficina del Ombudsman para el ACNUR

Las figuras del ombudsman y el mediador se encargan de ayudar y orientar al funcionario. Ninguna de estas dos figuras puede tomar parte en la cuestión planteada y tampoco está dotada de capacidad para adoptar una resolución administrativa. Los principios que rigen la actuación de estas figuras se resumen en la neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, independencia e informalidad<sup>68</sup>.

El ombudsman ofrece al funcionario alternativas respecto al sistema formal de resolución de controversias, le asiste y ayuda a examinar el problema, informándole a su vez de los recursos de los que dispone. Los asuntos de los que se ocupa son relativos al trabajo, como la selección del personal, situaciones interpersonales que los funcionarios crean injustas o la renovación de los contratos de trabajo<sup>69</sup>.

Por lo tanto, los servicios que componen el trabajo del ombudsman son la escucha, la orientación y el *coaching*, la mediación, la facilitación del diálogo, la diplomacia itinerante y las observaciones sobre tendencias sistemáticas<sup>70</sup>. La función de diplomático itinerante actúa cuando las partes en conflicto muestran su preferencia por no encontrarse en persona, el ombudsman para solucionar el conflicto actuará como ese diplomático itinerante moviéndose entre ambas partes; las observaciones sobre tendencias sistemáticas hacen referencia al trabajo de recopilación y análisis de los datos de los casos particulares, dentro de esta tarea la Oficina del Ombudsman de forma anual publica un informe en el que ofrece sugerencias respecto a cómo abordar asuntos sistémicos.

De forma voluntaria los funcionarios pueden acudir a la mediación, que solo podrá salir adelante si ambas partes están de acuerdo en someterse a ella; esa reunión se realizará en un entorno confidencial donde se escuchará a ambas partes y podrán hablar libremente sin estar sujetas a represalias, esta sesión permite la reparación de las relaciones de trabajo de forma amistosa<sup>71</sup>. A la mediación también se puede acudir a través de la derivación por parte del TCANU.

---

<sup>68</sup> <https://www.un.org/es/internaljustice/overview/resolving-disputes-informally.shtml#homeombudsman> ONU [En línea] [Fecha de consulta 2 de junio 2020]

<sup>69</sup> StaffMembersGuideToResolvingDisputesES.pdf (p.12) ONU [En línea] [Fecha de consulta 2 de junio 2020]

<sup>70</sup> <https://fpombudsman.org/es/> [En línea] [Fecha de consulta 2 de junio 2020]

<sup>71</sup> <https://www.un.org/es/internaljustice/overview/resolving-disputes-informally.shtml#homeombudsman> y [En línea] [Fecha de consulta 2 de junio 2020] y StaffMembersGuideToResolvingDisputesES.pdf (página 13)

Los funcionarios podrán acudir a la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, que se encarga de la asistencia jurídica y de la representación letrada a funcionarios (también exfuncionarios y otras personas afectadas) en relación al sistema formal de resolución de cuestiones, también les proporciona información si la cuestión puede resolverse por el método informal.

## *5.2.2. Sistema formal de resolución de controversias*

### *5.2.2.1. Fases*

El sistema de resolución formal de conflictos se corresponde con la impugnación de forma administrativa por parte de los funcionarios consideren que sus derechos en el ámbito laboral han sido vulnerados<sup>72</sup>.

Este sistema se corresponde con las siguientes fases:

- Evaluación interna
- Tribunal Contencioso-Administrativo de Naciones Unidas
- Tribunal de Apelaciones

La primera fase establecida para los funcionarios es la solicitud de una evaluación interna; lo que se pretende con ella es examinar de manera objetiva la decisión en cuestión, si ese examen desemboca en que la decisión impugnada no se adoptó conforme a las garantías jurídicas de la Organización, se podrá modificar la decisión reparando al funcionario vulnerado. En un principio es una fase necesaria para continuar con el resto del proceso, pero hay una serie de excepciones que permiten evitar este primer paso e interponer directamente ante el TCANU, entre ellas se encuentran<sup>73</sup>:

- La decisión que se impugna se corresponde ya sea con una medida disciplinaria o no de la regla 10.2 del Reglamento del Personal tras concluir el procedimiento disciplinario.
- La decisión se basó en el asesoramiento de órganos técnicos.

Las evaluaciones internas las llevará a cabo en su mayoría la Dependencia de Evaluación interna de la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión que tiene

---

<sup>72</sup> TANAKA, Y. *The Peaceful Settlement of International Disputes* 2018, University of Cambridge P. 367

<sup>73</sup> <https://www.un.org/es/internaljustice/undt/the-management-evaluation.shtml> ONU [En línea] [Fecha de consulta 3 de junio 2020]

competencia para evaluar tantas impugnaciones interpuestas por funcionarios de la Secretaría como de otras instituciones de Naciones Unidas; a su vez la evaluación interna de los fondos, programas entidades (PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, ONU-mujeres, UNOPS) que se encuentren administradas de separada de las Naciones Unidas son competentes para dotarse de su propia estructura administrativa<sup>74</sup>.

La pretensión de la evaluación interna es establecer un filtro para que los casos que lleguen al TCANU sean menores y a su vez permite que la administración subsane su decisión en caso de haber actuado de forma errónea.

Tras la evaluación interna en los casos necesarios, la siguiente fase a la que se alude es aquella que se presenta ante “primera instancia” que es la que corresponde al Tribunal Contencioso- Administrativo de Naciones Unidas, atenderá esas impugnaciones referentes al ámbito laboral (medidas disciplinarias, denegación de ascenso, no renovación del contrato...) que formen parte de su jurisdicción (Artículo 2 del Estatuto del TCANU).

Las funciones del TCANU consisten en analizar la cuestión controvertida y en determinados casos establecer un procedimiento oral entre las personas interesadas y de forma pública.

El Tribunal se compone conforme a lo establecido en el artículo 4 de su Estatuto, de 9 magistrados permanentes y profesionales, contará con tres magistrados de dedicación exclusiva establecidos en Nairobi, Ginebra y Nueva York y otros seis en régimen de media dedicación.

La toma de decisiones por el TCANU será confidencial, normalmente será un único magistrado el que conozca de la causa, pero en causas especialmente difíciles podrán constituir una sala de tres magistrados; sus sentencias se emitirán por escrito siendo vinculantes para las partes que podrán recurrir ante el Tribunal de Apelaciones.

El funcionario que impugnó la demanda o el Secretario General podrán recurrir ante el TANU, que examinará (no de fondo) la sentencias y órdenes interlocutorias dictadas por el TCANU cuando se alegue la falta de competencia o errores en el procedimiento, incluyendo los errores de hecho y los de derecho; no lleva a cabo un nuevo examen, se limita a pronunciarse sobre los errores en la sentencia apelada. Este Tribunal también es competente para examinar las sentencias dictadas por el Tribunal de Contencioso-Administrativo del Organismo de Obras Públicas y Socorro de Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente y también las decisiones del Comité

---

<sup>74</sup> StaffMembersGuideToResolvingDisputesES.pdf p.15 ONU [En línea] [Fecha de consulta 3 de junio 2020]

Permanente en nombre del Comité Mixto de Pensiones del Personal en las Naciones Unidas<sup>75</sup>.

El Tribunal de Apelaciones lo forman siete magistrados profesionales con sede en Nueva York, celebrando de forma habitual tres períodos de sesiones al año.

Como novedad al instituir este actual sistema de justicia interna se crea un órgano conocido como el Consejo de Justicia Interna compuesto por dos funcionarios y tres juristas externos y cuya función fundamental es la de trasladar recomendaciones a la Asamblea General sobre los candidatos que pueden ocupar la posición de magistrados en el TCANU y en el TANU.

El proceso de apelaciones se lleva a cabo el siguiente orden, se comienza con una fase de alegaciones que se inicia con el recurso de apelación, en esta primera fase aparecen la contestación a la apelación por parte del apelado y la contestación adhesión a la apelación por parte del apelante, las partes además podrán presentar alegaciones adicionales.

La segunda fase es la del juicio, la causa se asigna a un período de sesiones y a una sala compuesta por tres magistrados, a esta etapa corresponde la audiencia oral si es procedente y el pronunciamiento oral además del registro y publicación de la sentencia. Una parte importante antes de comenzar el período de sesiones es la presentación de la solicitud de la retirada del recurso para desistir de la apelación.

Hay una tercera fase correspondiente al momento posterior a la sentencia, las sentencias emitidas por este Tribunal son vinculantes para las partes, las medidas sobre las que se pronuncia se establecen en el artículo 9 de su Estatuto entre las que se encuentran el pago de una indemnización o la anulación de la decisión impugnada. Se da la oportunidad una vez emitida la sentencia de presentar solicitudes de corrección, revisión o interpretación, para resolverlas se dictará también una sentencia<sup>76</sup>.

Aunque se han establecido algunos conocimientos sobre la OALP anteriormente, es en el sistema formal donde cobra realmente importancia al encargarse de prestar a los funcionarios asesoramiento jurídico durante el proceso y representarles de manera formal en los momentos de presentar las solicitudes de evaluación interna y las impugnaciones ante los tribunales. Esta Oficina se compone de abogados profesionales que se rigen por los principios de confidencialidad, el deber de servir al interés superior del cliente y el deber hacia

---

<sup>75</sup> <https://www.un.org/es/internaljustice/unat/index.shtml> ONU [En línea] [Fecha de consulta 3 de junio 2020]

<sup>76</sup> <https://www.un.org/es/internaljustice/unat/filing-to-judgment.shtml> ONU [En línea] [Fecha de consulta 3 de junio 2020]

la justicia y el tribunal además brinda un asesoramiento jurídico “gratuito” a los funcionarios, la financiación se lleva a cabo mediante recursos de Naciones Unidas y aportaciones voluntarias de los funcionarios.

#### 5.2.2.2. Plazos

Para poder solicitar una evaluación interna los funcionarios contarán con 60 días (naturales) desde la fecha en la que hayan recibido la notificación, además la evaluación interna se tendrá que realizar en 30 días (naturales) si se corresponde con un funcionario que se encuentre destinado en la Sede de Nueva York y un plazo ampliado de 45 días (naturales) si el funcionario está destinado sobre el terreno, es decir que trabaje fuera de la Sede.

Para presentar una demanda al TCANU se tienen que cumplir los plazos establecidos, se tendrá que presentar dentro de los 90 días (naturales) a partir de la fecha en la que se reciba la resolución de la evaluación interna. Si no se ha obtenido respuesta, de fecha límite, se utilizarán los plazos de los 30 y 45 días anteriormente expuestos. En casos excepciones para la suspensión o prórroga se atenderá a lo establecido por el artículo 8 del Estatuto del TCANU<sup>77</sup>.

Si estamos ante un proceso llevado a cabo por la División de Mediación de la OSMNU el plazo para presentar la demanda ante el TCANU es también de 90 días naturales a contar desde el día en que esa mediación quedó interrumpida.

La presentación de la impugnación ante el TANU se corresponde al plazo de 60 días naturales, en caso de suspensión o prórroga por causas extraordinarias se atiende a lo dispuesto en los artículos 7.3 del Estatuto del TANU<sup>78</sup> y al artículo 7.2 del Reglamento del TANU, desde la notificación de la sentencia emitida por el TCANU, y si se está frente a una orden interlocutoria el plazo son 30 días naturales desde la notificación de dicha orden<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Artículo 8.3 Estatuto del TCANU *El Tribunal Contencioso-Administrativo podrá decidir, por escrito y en virtud de solicitud escrita del demandante, la suspensión o dispensa de los plazos por un período de tiempo limitado y sólo en casos excepcionales. El Tribunal Contencioso Administrativo no podrá acordar la suspensión o dispensa de los plazos para la evaluación interna.*

<sup>78</sup> Artículo 7.3 Estatuto del TANU. *El Tribunal de Apelaciones podrá decidir, por escrito y en virtud de solicitud escrita del requirente, la suspensión o dispensa de los plazos por un período de tiempo limitado y sólo en casos excepcionales. El Tribunal de Apelaciones no podrá acordar la suspensión o dispensa de los plazos para la evaluación interna.*

<sup>79</sup> StaffMembersGuideToResolvingDisputesES.pdf Pp.32 a 36 ONU [En línea] [Fecha de consulta 3 de junio 2020]

### 5.3. Fuentes de Apoyo

Para completar y servir de alternativas a los diferentes métodos de resolución de conflictos, en Naciones Unidas se encuentran una serie de apoyos que se ponen a disposición de los funcionarios para que acudan a ellos con el objetivo de llegar a encontrar una solución satisfactoria para sus problemas.

El primer medio de apoyo es el impulso al diálogo con sus compañeros con el fin de que les ayuden a ampliar su visión sobre el problema, ofreciéndoles consejo para resolverlo de forma amistosa.

Dentro de estas alternativas se encuentran también los llamados Directores de Programas, estos directores se encargan de que las oficinas o departamentos de los que se encuentran al frente cuenten con unas garantías de trabajo adecuadas, que no exista acoso, abuso o discriminación. Son los responsables de gestionar en el ámbito que les ocupe las misiones, oficinas o departamentos, respondiendo ante el Secretario General o ante el Jefe ejecutivo de ese programa o misión.

El Coordinador de las cuestiones relativas a la mujer en Naciones Unidas se encarga de velar por el equilibrio de género, asesorando y ayudando al desarrollo profesional procurando un clima de trabajo sin acoso o abuso a las funcionarias de la Secretaría de Naciones Unidas; existen también coordinadores relativos a estas cuestiones a nivel de departamentos.

Las Oficinas de Ética que pertenecen a Naciones Unidas, PNUD, UNICEF, ACNUR, UNOPS y UNFPA tienen unas líneas muy definidas de actuación en las que se encuentran *el asesoramiento y orientación de carácter confidencial sobre las normas de conducta de las Naciones Unidas y los posibles conflictos de intereses, administran sus respectivos programas de declaración de la situación financiera, realizan exámenes preliminares y adoptan decisiones sobre solicitudes de protección contra las represalias por haber denunciado conductas indebidas o cooperado con auditorías e investigaciones, y pueden brindar información sobre los procedimientos conexos.*<sup>80</sup>

Existe una oficina que es dependiente de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en el departamento de Gestión que es la Oficina del Consejo del Personal que actúa como un instrumento supervisor del bienestar de los trabajadores, ofrece guía y ayuda profesional a los funcionarios que estén atravesando situaciones difíciles. La tarea de esta oficina va más allá de estos y se encarga también de todos los asuntos relacionados con el trabajo como son el tema de los visados.

---

<sup>80</sup> <https://www.un.org/es/internaljustice/overview/resolving-disputes-informally.shtml#homepeer> ONU [En línea] [Fecha de consulta 3 de junio 2020]

## 6. SENTENCIA N° 2019-UNAT-976

Como se ha ido apuntando anteriormente, los conflictos laborales dentro de Naciones Unidas se pueden abordar de diferentes maneras, el caso que se analiza *infra* se caracteriza por su resolución ante el mecanismo formal, la estructura de dicho mecanismo comienza con una evaluación interna, la cual en algunos casos se puede llegar a evitar, permitiendo acudir directamente al siguiente paso que se identifica con la resolución ante el Tribunal Contencioso-Administrativo; por último se podrá acudir al Tribunal de Apelaciones.

La Sentencia analizada es la N°. 2019-UNAT-976, en ella aparecen diferentes partes:

Enkhjargal Ganbold en calidad de demandada y demandante contra el Secretario General de NN. UU en calidad de recurrente y demandante.

En este procedimiento se observa cómo se utilizan las funciones de la OALP al aparecer miembros de dicha oficina como los abogados profesionales capaces de representar a las partes de forma gratuita, en este caso cuentan con la asistencia de Evelyn W. Kamau en representación de Ganbold y Phyllis Hwang y Patricia C. Aragonés como representantes del Secretario General.

Los hechos que forman parte del conflicto son los siguientes: Enkhjargal Ganbold exdirectora de operaciones (*Operations Manager*) del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Mongolia (UNFPA) fue apartada del servicio sin previo aviso y sin indemnización por rescisión como medida disciplinaria por varias conductas indebidas vinculadas con la adquisición de bienes propiedad de sus parientes por parte del Fondo de Población de las NN. UU (de aquí en adelante UNFPA).

El TCANU encontró que había habido varios fallos en la investigación que alegaba su presunta mala conducta y se realizó una nueva revisión.

Emitió la Sentencia UNDT/2019/015 en Ginebra el 21 de enero de 2019 en la cual se ordenaba entre otras cosas la rescisión de sus medidas disciplinarias por ser desproporcionadas. En lugar de la rescisión el TCANU concedió 24 meses de salario base. El Secretario General recurrió ante este Tribunal. Por las siguientes razones el Tribunal de Apelación mantiene la impugnación del Secretario y renuncia la sentencia del TCANU.

### 6.1. Primeros datos y posible evaluación interna:

El 31 de marzo de 2014 el representante de la UNFPA en la Oficina de Mongolia notificó a la Oficina de Control e Investigación de Servicios (en adelante, OAIS) una alegación de

fraude contra Ganbold que trabajaba como asociada financiera y administrativa en el nivel G-7. Se indicaba que el primer reporte contenía un alquiler de almacenamiento en nombre de la UNFPA que pertenecía en parte a Ganbold.

El 21 de marzo de 2016 la OAIS emitió su informe de investigación que indicaba que había entrevistado a Ganbold y a otros 5 testigos. La finalidad de la investigación era establecer si Ganbold se había beneficiado financieramente y se si había actuado de forma incorrecta, directa o indirectamente. La OAIS concluyó que Ganbold no había expuesto que su esposo y su madre estaban asociadas en la Compañía que alquilaba el inmueble, habiendo fallado en su trabajo y beneficiándose de forma incorrecta a través de su asociación con la Compañía.

El director de la División de los Recursos Humanos (DHR) envió a Ganbold una “carta de acusación” en la cual le acusaba de tres faltas por mala conducta, invitándola a responder. El 17 de julio de 2017 a través del Director Ejecutivo de Representación se informó a Ganbold de su separación del servicio con compensación por falta de notificación y sin indemnización por rescisión, como medida disciplinaria. Ganbold contestó ante el TCANU.

En el presente caso no se realiza una evaluación interna que es normalmente el primer paso a seguir en el sistema formal de resolución de conflictos, y esto es, porque entra en consideración la Regla 10.2 del Estatuto del Personal que permite ir directamente a la “primera instancia”<sup>81</sup> si la cuestión es relativa a las medidas disciplinarias mencionadas en dicha regla, en este suceso a Ganbold se le separa del servicio sin aviso previo pero compensándole en tal sentido, además como medida disciplinaria no se le indemniza por haberle rescindido de sus servicios.

---

<sup>81</sup> Medidas disciplinarias

*a) Se podrán imponer exclusivamente una o más de las medidas disciplinarias siguientes: i) Amonestación por escrito; ii) Pérdida de uno o más de los escalones de la categoría; iii) Pérdida, durante un período determinado, del derecho al incremento periódico de sueldo; iv) Suspensión sin sueldo durante un período determinado; v) Multa; vi) Pérdida, durante un período determinado, del derecho a ser considerado para un ascenso; vii) Descenso de categoría con pérdida, durante un período determinado, del derecho a ser considerado para un ascenso; viii) Separación del servicio, con aviso previo o indemnización en lugar del aviso previo, no obstante lo dispuesto en la regla 9.7, y con o sin indemnización por rescisión del nombramiento de conformidad con el párrafo c) del anexo III del Estatuto del Personal; ix) Destitución.*

*b) Las medidas que no figuren en la regla 10.2 a) no se considerarán medidas disciplinarias en el sentido de la presente regla. Entre ellas figuran las siguientes medidas administrativas: i) Amonestación escrita u oral; ii) Cobro de sumas adeudadas a la Organización; iii) Licencia administrativa con o sin sueldo completo o parcial conforme a la regla 10.4. c) Antes de realizar una amonestación escrita u oral a un funcionario se le proporcionará la oportunidad de formular observaciones sobre los hechos y las circunstancias con arreglo al párrafo b) i).*

## **6.2. Procedimiento ante el TCANU: UNDT/2019/015 UNDT/GVA/2017/090**

Sin haber pasado el filtro de la evaluación interna se acude a la fase donde el órgano resolutorio es el TCANU, dicho Tribunal tiene que ser jurisdiccionalmente competente para resolver, en el caso materia de análisis se observa como corresponde a lo mencionado en el artículo 2 del Estatuto del TCANU, es una medida disciplinaria que como tal pertenece al ámbito laboral.

La causa ante el TCANU es atendida por un único magistrado al no ser calificada como especialmente compleja, es el Juez Rowan Downing.

Estando capacitado para celebrar procedimientos orales, en este caso la audiencia ante el TCANU se llevó a cabo en los días 20 a 23 de febrero de 2018, Ganbold y su ex FRO (director de la oficina regional) (El Señor “B”) fueron escuchadas como testigos.

El TCANU observó varios fallos en la investigación, reportando que estaba incompleta e inducía a error, concluyendo que algunos datos importantes se habían omitido, entre ellos un audio crucial se había perdido, la declaración de un testigo no se había llevado a cabo de la forma correcta y una evidencia exculpatoria obtenida durante una consecuente investigación del FRO no se había añadido al informe de la investigación. Se procedió a un nuevo examen.

El TCANU estableció que en septiembre de 2007 la UNFPA de Mongolia contaba con un millón de USD en mercancía, además tenían que ser utilizados antes del final de ese año; dejando a la oficina solo 4 meses para crear un almacenamiento. El ex FRO de Ganbold que era el manager de operaciones testificó ante el TCANU que debido a su emergente necesidad había preguntado a Ganbold si era posible para la UNFPA utilizar el inmueble de su familia para el almacenamiento debido a su bajo coste, sabiendo de antemano que el inmueble pertenecía a la familia de Ganbold, testificando además que no fue Ganbold quien firmó y decidió alquilar.

El Señor “B” testificó que él había explicado todo esto al investigador y aun así no se había incluido en el informe. La entrevista con el señor “B” contenía además información crítica que había proporcionado al TCANU. Este órgano judicial determinó que esto era una prueba exculpatoria apoyando que Ganbold no había participado en la decisión del alquiler.

El TCANU en su nuevo examen determinó que no fue Ganbold sino su ex FRO, puesto que no había evidencia de que su esposo estaba asociado a la compañía.

El TCANU concluyó que por los fallos en la investigación y los datos que causaron la decisión habían sido fundadas de forma incorrecta y que no había existido intención de defraudar.

### 6.3 Procedimiento de Apelación

Como se ha apuntado previamente el proceso de apelación se podría dividir en tres fases:

#### 6.3.1 Primera fase de apelación

Esta fase comienza con la interposición del recurso de apelación, seguida por las alegaciones de apelante y apelado.

Una de las posibilidades tras la sentencia dictada por el TCANU es recurrir en apelación, posibilidad que se ofrece a ambas partes. El 1 de abril de 2019 el Secretario general recurrió en apelación defendiendo que los datos en los cuales la sanción estaba basada se habían establecido de acuerdo a las propias admisiones de Ganbold, siendo ella la que había sugerido el alquiler del lugar de almacenamiento conociendo que su madre y su marido eran propietarios de esos inmuebles.

Los datos establecían la irregular conducta y la violación del *Staff Regulation 1.2* y *Staff Rule 1.2*.

El TANU será competente de revisar lo impugnado, no realizando un nuevo examen ni tampoco examinando de fondo dicha sentencia. Observa entonces que el TCANU incurrió en un error de derecho en el requerimiento de que la investigación había sido probada como corrupta, fraudulenta y deshonesto, errando en derecho en el sentido de no encontrar un conflicto de intereses. Además, erró en requerir prueba sobre si había existido una pérdida financiera y que hubo un beneficio personal por parte de Ganbold (una pérdida financiera no es un elemento requerido de conflicto de intereses expuesto en ningún marco jurídico).

El TCANU erró al introducir una nueva revisión por no encontrar pruebas suficientes en el audio. El TCANU considerando nuevas evidencias hasta entonces no presentadas excedió sus parámetros. En su alegación se encuentra que el Tribunal de “primera instancia” se equivocó al encontrar la sanción desproporcionada. El TCANU la consideró desproporcionada comparada a la impuesta al ex FRO de Ganbold que recibió solamente una carta de censura y pérdida de un escalón. Al imponer las sanciones el Director Ejecutivo mitigó la sanción considerada para el FRO por no haber actuado en enriquecimiento propio o de sus familiares, no como Ganbold.

Las alegaciones de Ganbold comienzan pidiendo al Tribunal de Apelaciones que desestime la apelación. El TCANU encontró correctamente fallos significativos en la investigación, incluyendo la pérdida de pruebas exculporias que no habían sido expuestas de forma intencionada.

El Secretario General tiene un argumento confundido respecto que el TCANU se ha excedido de sus límites en la nueva revisión considerando nuevas evidencias, pero esas evidencias no son nuevas. Ganbold había proporcionado al investigador una copia del poder del abogado, pero éste lo considero insignificante. El TCANU correctamente convocó una vista, llamo a testigos, estableció datos y recibió evidencias.

El TCANU no erró al considerar la intención de Ganbold y en el contexto en el que llevó a cabo sus deberes, llegando a la conclusión que ella no había tenido intención fraudulenta y cuando se sostuvo que no había evidencia de un actual conflicto de intereses en el sentido de la *Staff Regulation 1.4*.

La investigación persiguió tres cosas, una de las cuales fue si ella se había beneficiado directa o indirectamente de los proveedores por razón de su posición. El secretario no pudo demostrar ningún error en el enfoque del TCANU.

El TCANU evaluó correctamente que Ganbold había cumplido con sus obligaciones de abordar cualquier potencial conflicto de interés. El TCANU cuidadosamente consideró sus acciones, su interés y sus motivos.

Las valoraciones del TCANU sobre el conocimiento de Ganbold para determinar si las divulgaciones que pueden ser considerar violaciones eran negligentes o intencionales son un planteamiento consistente con la jurisprudencia del TANU.

El TCANU encontró que la sanción era desproporcionada a la luz de la prueba exculporia y su falta de intencionalidad de fraude. El Secretario General discute que su sanción es comparable al caso Kotage<sup>82</sup>. A ello se le suma que Ganbold avisó a su FRO de que la compañía era propiedad de su familiar y fue éste el que decidió llegar a los acuerdos aun sabiéndolo. Su falta de aviso sobre la declaración financiera no había sido intencional, como mucho negligente. El Secretario General no pudo demostrar ningún error respecto de la sanción impuesta por el TCANU que califico su conducta de negligente en vez de fraudulenta.

---

<sup>82</sup>En Kountage, dos miembros del personal fueron si autorización implicados en la empresa de tecnología de su padre. Estos datos son se distinguen del presente caso porque Ganbold no estuvo implicada en la empresa familiar.

### 6.3.2 Segunda Fase

Esta fase ya se identifica con la asignación a un grupo de magistrados y a un período completo, se emite la sentencia y se registra.

En este caso el grupo de tres magistrados encargados de resolver son la Juez Sabine Knierim, el Juez John Raymond Murphy y la Juez Kanwaldeep Sandhu; se corresponde con el período de sesiones de otoño con fecha de 25 de octubre de 2019.

Se pronuncian sobre sí el TCANU haya cometido errores de derecho, facto o procedimiento:

Bajo el artículo 2 del Estatuto del TANU son competentes de escuchar y emitir sentencia sobre la apelación de la sentencia dictada por el TCANU que se basa en que el TCANU se ha excedido de su competencia, ha fallado en ejercer la competencia que tiene investida, ha errado en una cuestión de derecho, ha cometido un error en el procedimiento tal que afecte al caso o a errado en una cuestión de facto resultando en una decisión irrazonable manifiesta.

El TANU considera que el TCANU ha cometido varios errores:

- Ha errado en derecho y procedimiento en la forma en la que condujo la revisión de *novo*. Tal y como el TANU ha demostrado recientemente en el caso Nadasan<sup>83</sup>.
- El error del TCANU no fue el escuchar o volver a escuchar a Ganbold a el Señor B o a la Señora Kitahara sino en ignorar completamente las conclusiones objetivas de la investigación. Incluso si el proceso de investigación había fallado, el TCANU no puede ignorar los resultados de ella.

En el presente caso, a pesar de que estamos de acuerdo con el TCANU (palabras del TANU) en que existieron algunos fallos en el procedimiento de investigación porque el audio de la entrevista del el Señor B en octubre 2015 fue perdido, no hay evidencia de que los investigadores no fueran imparciales con Ganbold o que denegaran cualquier dato al órgano decisorio. Contrariamente a los hallazgos de TCANU, la entrevista del Señor B en febrero de 2016 con la OAIS fue claramente antes de la decisión de la sanción fue tomada, Ganbold y el Señor B fueron sancionados el mismo día, 17 de julio de 2017 por el mismo Director Ejecutivo.

---

<sup>83</sup> Nadasan v. Secretary-General of the United Nations, Judgment No. 2019-UNAT-918, paras. 39 and 40 (internal citations omitted) citing to Mbaigolmem v. Secretary-General of the United Nations, Judgment No. UNDT/2017/051.

El TCANU cometió un error de facto cuando encontró que la relación contractual comenzó en 2007 e iniciada por el Señor B, la relación contractual comenzó en 2006 y que Ganbold originariamente sugirió que la UNFPA alquilase el lugar de almacenamiento.

*The administrative assistant, I think said that the she- we no longer have space, the current existing vendor is no longer able to provide garage space to the UNFPA and, therefore, we need to find a new space, a new garage for our vehicle—and at the time, I said that there's one option, but they can consider it—consider it—they could consider it, but based on the comparison of the prices they can select, which was the garage owned by Vertical Company.*

*... After that suggestion, [Mr. B.] told me that we'll –we'll draw a contract and basically the contract was established between Vertical [C]ompany and UNFPA<sup>84</sup>.*

También erró en derecho cuando al requerir pruebas de la deshonestidad o el interés fraudulento de Ganbold. Bajo la jurisprudencia consistente del TANU, la deshonestidad o el interés fraudulento no es requerido, aunque su interés había sido investigado, el resultado de la investigación no se puede encontrar prueba del interés fraudulento y consecuente me el 17 de julio de 2017 el escrito de separación no le acusó de tal interés.

El TCANU dio peso al problema sobre si habían existido o no pérdidas financieras en la Organización. Por ejemplo, la violación de la *Staff Regulation 1.2(g)*<sup>85</sup> no requiere la pérdida de la Organización, sino la prohibición de ingresos de los miembros del personal. Por tanto, el análisis sobre su la UNFPA sufrió pérdidas o no es irrelevante y constituye un error.

Por estos errores, el razonamiento del TCANU está malinterpretado. No examinó correctamente la legalidad de la sanción del 17 de julio de 2017, solo produciendo su propio caso.

La sanción disciplinaria de 2017 es la decisión administrativa relevante ante los Tribunales, el TANU tiene que examinar si esa sanción impuesta a Ganbold fue legal.

Sobre las medidas disciplinarias los Tribunales examinarán:

- i. Si los datos en los que se basa la medida disciplinaria estaban establecidos.
- ii. Si se establecieron los datos sobre la conducta fallida.
- iii. Si la sanción fue proporcionada a la ofensa.
- iv. Si los derechos del miembro del personal durante el proceso se respetaron.

---

<sup>85</sup> *Staff members shall not use their office or knowledge gained from their official functions for private gain, financial or otherwise, or for the private gain of any third party, including family friends and those they favour.*

Las consideraciones que tienen en cuenta son las alegaciones del Secretario General alegando que Ganbold firmó el contrato a nombre de la UNFPA con el proveedor *Vertical LLC*, sin la autoridad necesaria y sin considerar otros proveedores potenciales violó varias reglas como son: *el Staff Regulation 1.2 (b)* y *UNFPA's Financial Regulations 14.7* (revisión del año 2012), *14.8* (revisión del año 2010) y *15.2* (revisión del año 2014), *Financial Rule 114.12* (revisión del año 2010), *UNFPA's Procurement Procedures for 2008*, *UNFPA's Procurement Procedures for 2012*, *6.3.1.1* y *el Standards of Conduct for the International Civil Service* (2013).

Hay pruebas claras y convincentes de que Ganbold el 30 de marzo de 2012 firmó un contrato de alquiler a nombre de la UNFPA por el alquiler de un garaje con propósito de aparcar un vehículo a partir del 1 de abril de 2012 a el 31 de agosto de ese mismo año.

Existen también pruebas convincentes de que Ganbold estuvo implicada en actividades de adquisición en relación con el Señor N, otro proveedor de la UNPA. *Staff Regulation 1.2(b)* (año 2005, las revisiones de los años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y la siguiente revisión de enero de 2014).

Principalmente Ganbold firmó sin autorización contratos, lo que supone una violación del marco legal de la UNFPA.

Otro de los cargos a tener en cuenta es que Ganbold falló también en justificarse sobre las operaciones de contratación con dos de los proveedores de la UNFPA como trabajadora administrativa y de finanzas y más tarde como manager de operaciones de la UNFPA Mongolia también falló en informar al Representante de la UNFPA Mongolia su participación con los proveedores, beneficiando a su familia y violando las *Staff Regulations 1.2(b)*, *(g)* y *(m)*, *Staff Rules 1.2(p)* y *(q)* y *the Standards of Conduct for the International Civil Service* párrafos del 1 al 23.

Solo se avisó a su ex FRO el Señor B sobre la relación con su familia; el Señor B lo confirmó y testificó ante el TCANU, aunque él había avisado a su delegado (La Señora Barcelona) en 2007 cuando la UNFPA alquiló por primera vez las facilidades, no recuerda haber informado a los siguientes delegados en 2009 y 2013.

Finalmente, está claro y hay prueba evidente de que Ganbold proporcionó ventajas económicas a su familia. Es indiscutible que entre 2006 y 2013 los pagos que ascendían a la cantidad de USD 22,178.23 fueron transferidos de la UNFPA a los proveedores (*Vertical LLC* y *Ms N*) sirviendo como evidencia de ese beneficio económico. Se declaró que se llevó a cabo ese alquiler en favor de la UNFPA para reducir sus costes. Nosotros (TANU) añadimos que la renta del garaje y los lugares de almacenamiento se incrementaron

considerablemente a lo largo de los años siguientes, pero no hubo una investigación de mercado ni por Ganbold ni por el Señor B.

Estas acciones definen los fallos de conducta bajo el marco legal de la UNFA, siendo aparente que Ganbold violó estas disposiciones.

Como Ganbold supo que su madre era parte de Vertical LLC y aunque y sabido que su madre era la propietaria de los lugares de almacenamiento, había claramente un conflicto de intereses. Sobre algunas de las disposiciones mencionadas anteriormente Ganbold tenía la obligación de informar al “Secretario General” o al representante de la UNFPA sobre sus conexiones con los proveedores. Además, el TANU que el FRO solo fue informado oralmente y no por escrito y que no tenía una percepción clara de quien era el dueño/dueños de las propiedades.

Al no informar al FRO por escrito, Ganbold infringió la sección A3.1 de las Directrices de Contratación de 2008, al no informar por escrito como es exigido en estas disposiciones. Informar por escrito no es una mera formalidad sino una herramienta necesaria para asegurar la integridad de los miembros del personal y evitar la corrupción.

De acuerdo con los testimonios de Ganbold y el Señor B ante el TCANU, el alquiler aparentemente no era imprescindible en 2012 y 2013 porque la UNFPA se trasladó a unos nuevos inmuebles con suficiente espacio.

Bajo tercer cargo, se alega que Ganbold falló en sostener los altos estándares de eficiencia, competencia e integridad esperados por el personas de Naciones Unidad desde Enero de 2006 hasta diciembre de 2014, habiéndose sometido a la Oficina de Ética de la UNFPA declarando que ni ella ni sus familiares tenían asociación con las entidades comerciales (las reglas infringidas en este caso atiendan a *Staff Regulations* 1.2(b) y (m), *Staff Rules* 1.2(p) y (q), párrafos 5, 21, 22 y 23 del *Standards of Conduct for the International Civil Service* (2011) y párrafo 5 del *Standards of Conduct for the International Civil Service* (2013).

No podemos depender en los resultados encontrados por el TCANU que Ganbold dio un declaración veraz o convincente, hasta 2015 ella no sabía sobre la conexión de su marido con Vertical LLC pero pensó que su suegro sí tenía participaciones con su madre. Este hallazgo ignora completamente y entra en contradicción con las declaraciones orales de Ganbold y las escritas durante la investigación. Cuando le formularon la pregunta sobre si había informado a alguien si su marido participaba en Vertical LLC respondió:

*I do not think I said explicitly it was [my] husband's but I disclosed to Mr. B. that it is my family.*

En las cartas de 30 de junio 2016 y 4 de julio 2017 a la Organización Ganbold no alegó que ella no tuviera conocimiento de la participación de su marido. Por las

contradicciones encontradas en las respuestas y testimonios de Ganbold no se considera como un testigo objetivo por lo que rechazamos su testimonio ante el TCANU y sostenemos sus declaraciones durante el proceso de investigación.

Contrariamente a las alegaciones en el escrito de disociación, las Formas de Declaración Financiera no requieren que Ganbold de cualquier información específica sobre su madre, solo sobre esposos e hijos dependientes.

Entrando a valorar la proporcionalidad de la sanción hay que tener en cuenta que La cuestión del grado de la sanción está normalmente reservada a la Administración, la cual tiene discreción para imponer la medida que considere adecuada en las circunstancias del caso y por las acciones y conducta de los miembros del personal.

Esto aparece como una consecuencia natural del ámbito de la jerarquía administrativa y el poder investido a la autoridad competente. Es la Administración la que lleva a cabo la actividad administrativa y el procedimiento, a la vez que lidia con los miembros del personal. Por lo tanto, la Administración es la más adecuada para seleccionar una sanción adecuada que sea capaz de cumplir con los requisitos generales de estos tipos de medidas.

Es por ello que los Tribunales solo interfieren en rescindir o modificar la sanción impuesta por la Administración donde la sanción impuesta es completamente ilegal, arbitraria o fuera de los límites establecidos en las respectivas normas. Es lo racionalmente perseguido por la jurisprudencia de este Tribunal.

En el presente caso, el TANU está satisfecho de que la decisión del Secretario General de separar a Ganbold del servicio con compensación sin aviso previo y sin indemnización por terminación no pueden ser consideradas como excesivas, abusivas, discriminatorias o absurdas. El Secretario General expresó la consideración de que Ganbold mantenía un expediente disciplinario limpio como factor mitigador y como un factor agravante el hecho de que había estado trabajando con la UNFPA desde 2003 ocupando posiciones de procedimientos y responsabilidades administrativas y financieras.

No se puede encontrar ningún fallo en este planteamiento. Específicamente la Administración no está bajo la obligación de imponer la misma sanción a Ganbold y al Señor B cuya situación fue distinta porque él no falló en informar sobre el conflicto de intereses y no emitió ninguna información falsa en los documentos ni proporciono ganancias económicas a su familia.

Según el debido proceso bajo la jurisprudencia del TANU, una sanción disciplinaria será rescindida si hay irregularidades sustanciales ocurridas durante los procedimientos de investigación, en el presente caso no encontramos serias vulneraciones de procedimiento.

Ganbold fue debidamente informada sobre los cargos contra ella y tuvo suficientes oportunidades para responder. Aunque estamos de acuerdo con el TCANU de que la pérdida del audio del Señor B en octubre de 2015 ante de la vista, el investigador desafortunado y no debía haber sucedido, pero no podemos encontrar evidencia de preferencia hacía Ganbold.

Estamos satisfechos de que todos los documentos necesarios y la información fueron ante el órgano decisorio y que todo lo legalmente relevante fue tomado en cuenta.

La Sentencia emitida por el TANU concluye en que la apelación es ratificada y la Sentencia UNDT/2019/015 en virtud de este acto revocada.

Es Registrada por Weicheng Lin el 25 de octubre de 2019 pero entrando al registro el 30 de diciembre de 2019.

## 7 CONCLUSIONES

El sistema de administración de justicia interno de Naciones Unidas es un elemento clave para el buen funcionamiento de una Organización Internacional tan trascendente. Los 52.000 funcionarios de NN. UU se rigen por una serie de principios y normas que establecen el comportamiento a seguir y a su vez fijan los derechos que amparan a estos empleados; cuando esos derechos instaurados son vulnerados, se ve la necesidad de encontrar un medio capacitado para resolver las controversias derivadas del incumplimiento de las normas.

Aunque el régimen contractual entre los funcionarios y la Organización no encaja perfectamente en un tipo concreto, considero que estamos ante un régimen contractual con elementos estatuarios, los funcionarios prestan de manera voluntaria sus servicios a cambio de una remuneración, pero se rigen también de unos Estatutos que son establecidos por la propia Organización.

Es gracias a la reforma de este sistema de justicia entre 2007 y 2009 que permite dotar de una resolución de conflictos eficaz y paliar la obsolescencia y la ineficacia que caracterizaba al anterior sistema de justicia de NN.UU.

Al igual que sucede en un entorno laboral “común”, en una Organización con objetivos a nivel mundial como la paz mundial, es inevitable que se presenten conflictos que inciden directamente en el ámbito laboral de sus trabajadores, en un entorno “normal” los trabajadores podrían acudir a la justicia de su país, pero al estar frente a una Organización Internacional las cuestiones laborales de estos funcionarios que se caracterizan por pertenecer a diversas nacionales no poder acudir a sus tribunales nacionales. Por ello son absolutamente fundamentales las líneas de actuación que lleva a cabo Naciones Unidas y es que dota a la Organización de un auténtico sistema judicial, de una estructura permanente que asegure los derechos de sus trabajadores.

Este sistema actual como se ha ido observando a lo largo del trabajo se caracteriza por establecer dos sistemas de justicia internos. El sistema informal de justicia interno es una novedad que incluye mecanismos como la mediación que es un procedimiento que ha ido cobrando especial relevancia en los últimos años, y es que en el ámbito de NN. UU se intenta buscar una resolución de conflictos laboral que sea menos intrusiva y más rápida, que garantice un entorno pacífico para sus trabajadores que en la mayoría de las ocasiones proceden de diversas culturas. Es un sistema que bajo mi punto de vista ayuda a paliar las tensiones existentes a raíz de un conflicto, permitiendo a ambas partes comunicar como perciben el conflicto, cuáles han sido las causas...ya que no se puede olvidar que son muchas

las culturas que caracterizan NN.UU y por lo tanto maneras muy distintas de abordar los problemas.

Además, en todo momento se les ofrece la posibilidad de acudir al sistema formal que se asemeja de alguna forma a la justicia nacional, puesto que NN. UU ha dotado a su sistema formal de un Tribunal de “primera instancia” (TCANU) y un Tribunal de Apelaciones, garantizando de esta forma que sus trabajadores tengan acceso a la justicia. Es por tanto verdaderamente un sistema judicial, que otorga en todo momento a los funcionarios de una gran seguridad, dándoles la confianza de que cuando se encuentren ante un problema podrán acudir a estos Tribunales que no dejarán el conflicto sin resolver.

Garantizando que los funcionarios de NN. UU trabajen en un entorno laboral pacífico y seguro se podrán asegurar que las metas que se fija dicha Organización se cumplan, teniendo en cuenta que los trabajadores son el pilar fundamental de una Organización Internacional y que sin ellos los objetivos mundiales como la paz y seguridad que caracterizan a NN. UU no se podrían ejecutar.

El caso escogido para complementar la exposición del sistema de justicia hace referencia a una trabajadora de un órgano subsidiario de Naciones Unidas, gracias al análisis de este conflicto se puede observar el funcionamiento actual del sistema de justicia dentro de la Organización, ya que estamos ante una sentencia reciente de 2019. Es un caso peculiar porque entra dentro de las excepciones a la regla de 10.2 del Estatuto del Personal, esto quiere decir que siempre que entre dentro de esos criterios establecidos la evaluación interna que actúa como requisito inicial del proceso formal se puede eliminar y acceder directamente al TCANU. Creo que ir distinguiendo las diferentes etapas por las que ha ido atravesando este caso es lo que ayuda a visualizar de forma concreta el funcionamiento de los órganos de justicia; no se puede ignorar que antes de presentar esa reclamación informal hay que alentar a resolver por los medios informales, en esta cuestión pienso que podrían haber sido de ayuda, habiendo rebajado el tiempo que ha conllevado la resolución del caso y habiendo sido mucho menos estresante para las personas involucradas.

Gracias a este trabajo he comprendido el funcionamiento de una justicia dentro de un ámbito más global como es el de las Organizaciones Internacionales que cuentan con un elemento que les caracteriza como es la diversidad cultural, buscando en todo momento la productividad y eficacia en cuanto a la persecución de sus objetivos, pero sin olvidarse de que los trabajadores merecen un clima de trabajo saludable.

## 8 REFERENCIAS

### BIBLIOGRAFÍA

- ABLA, W *Les conditions de recevabilité de la requête devant les tribunaux administratifs de l'ONU et de l'OIT*, París, Pédone, 1991 Pp. 188 y ss.
- AKEHURST, M. *Introducción al Derecho Internacional*. Madrid: Alianza, 1972, p. 341
- BASDEVANT *Les Fonctionnaires internationaux*. París, 1951, p. 27
- BEIGBEDER, Y. *The International Management*, Londres, Macmillan Press, 1997 p. 187
- BLACK, M. *Naciones Unidas. ¿Ayuda o estorbo?* Barcelona: Intermon Oxfam, 2010, p. 7.
- BLANC ALTEMIR, A *El proceso de Reforma de las Naciones Unidas*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 54
- CORTÉS MARTÍN, J.M *Las Organizaciones internacionales: Codificación y Desarrollo Progresivo de su Responsabilidad Internacional*, 2008, Sevilla, Instituto Andaluz p. 73
- DE LOS COBOS ALMARAZ, L. *Relación jurídica entre el funcionario internacional y su organización*, (dirigida por DÍEZ DE VELASCO). Pp. 459 y 462
- DÍEZ DE VELASCO, M *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos 2010, 16ª edición pp.43
- DRUMOND, E. *The World Today* 1924 cit. Ellis Charles Howard, *the origin, structure and working of the League of Nations* 2003 pp. 171 a 172.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. *Naciones Unidas y la coordinación para el desarrollo*. Madrid: Dykinson, 2005, pp. 27 y 28.
- MEDINA ORTEGA, J. *La Jurisprudencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas*. Dialnet, Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 36, 1961, pp. 387-416
- MEGRET, F *La Función Pública Internacional: Un reto para los Organismos Internacionales*. Dialnet GAMARRA CHOPO, Y. *El Discurso civilizador en Derecho Internacional* IFC 2011 ISBN 978-84-9911-136-0, p. 61.
- MEGZARI, A. *The Internal Justice of the United Nations: A Critical History 1945-2015, 2015*. Pp. 82 – 83
- MONTERDE DE FEZ. C. *Las Naciones Unidas: un gigante con pies de barro*. Valencia: Ediciones Bonet Schar, 2000, p. 27

- MORAGA MEJÍAS, M. Á. *Jurisdicción Internacional. Teoría General: Tribunales Internacionales y tribunales de integración*. Salamanca: USAL, 2018, p. 122
- PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015. Pp. 143, 207, 678 y 768.
- PAZ BARNICA, E. *Inmunidad de jurisdicción en los organismos internacionales*. Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, 1988, p. 96.
- PONS RAFOLS, X. *Las Garantías Jurisdiccionales de los funcionarios de Naciones Unidas* (1999), Universidad de Barcelona. p 81 y ss.
- QUINZIO, J. M. *El Ombudsman, El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile, 1992, p. 74.
- REMIRO BROTONS, A. *Derecho Internacional*, Madrid, McGraw Hill, 1997 p. 141
- REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional, Curso General* Tirant lo Blanch 2010, Pp. 148 y 151
- RIQUELME, R. *La reforma del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas*. Madrid: Dykinson, 2000, p.4.
- TANAKA, Y. *The Peaceful Settlement of International Disputes* 2018, University of Cambridge P. 367
- THIERRY, H. *Note sur l'abrogation de l'article 11 du Statut du Tribunal Administratif des Nations Unies* Annuaire Francais de Droit International, 1995. P. 445
- VARIAS ROMEROSO, S. *Funcionarios internacionales: sus inmunidades y privilegios* Dialnet, Cuadernos de política social, Madrid, nº 25, 1955, p.11
- ZAMUDIO, L., ARELLANO, D. & CULEBRO, J. *Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales*. Ciudad de México: CIDE, 2016, p. 82.
- ZYSS, W. *Les litiges collectifs* p. 65

## WEBGRAFÍA

En estas direcciones web se puede encontrar lo referente al funcionamiento de la ONU:

- <https://www.dipublico.org/cij/doc/4.pdf> Tribunal Internacional de Justicia, Dictamen 11 de abril de 1949 [En línea] [Fecha de consulta 11 de mayo 2020]
- <https://docplayer.es/15712552-Consejo-economico-y-social.html> E/CN.4/2006/96 el informe del Experto independiente sobre los

derechos humanos y la solidaridad internacional, Rudi Muhammad Rizk [Fecha de consulta 15 de junio 2020]

- <https://fpombudsman.org/our-office/> [Fecha de consulta 2 de junio 2020]
- <https://fpombudsman.org/es/> [En línea] [Fecha de consulta 2 de junio 2020]
- <https://www.un.org/es/events/unday/resources.shtml> [Fecha de consulta 15 abril 2020]
- <https://www.un.org/es/internaljustice/overview/about-the-system.shtml> [Fecha de consulta 28 de abril 2020] [Fecha de consulta 2 y 16 de junio 2020]
- <https://www.un.org/es/internaljustice/assets/pdf/StaffMembersGuideToResolvingDisputesES.pdf> [Fecha de consulta 28 de abril 2020]
- <https://news.un.org/es/story/2006/01/1071091>. [Fecha de consulta, 1 de junio 2020]
- StaffMembersGuideToResolvingDisputesES.pdf [Fecha de consulta, 2 de junio 2020]
- <https://www.un.org/es/internaljustice/undt/the-management-evaluation.shtml>[Fecha de consulta 3 de junio 2020]
- <https://www.un.org/es/internaljustice/unat/index.shtml> [Fecha de consulta 3 de junio 2020]
- <https://www.un.org/es/internaljustice/unat/filing-to-judgment.shtml> [Fecha de consulta 3 de junio 2020]
- <https://www.un.org/es/internaljustice/overview/resolving-disputes-informally.shtml#homepeer> [Fecha de consulta 3 de junio 2020]