



# Consejo de Administración

346.ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2022

Sección de Programa, Presupuesto y Administración

PFA

Segmento de Personal

Fecha: 17 de octubre de 2022

Original: inglés

Decimotercer punto del orden del día

## Otras cuestiones de personal: Novedades relativas a la determinación por la Comisión de Administración Pública Internacional del ajuste por lugar de destino

### ► Antecedentes

1. En su 337.ª reunión (octubre-noviembre de 2019), la Oficina informó al Consejo de Administración <sup>1</sup> sobre la impugnación judicial de la decisión de aplicar, con efecto a partir de abril de 2018, el ajuste por lugar de destino revisado, conforme a lo determinado por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), a todos los funcionarios de la categoría de servicios orgánicos y categorías superiores con lugar de destino en Ginebra, así como sobre el fallo núm. 4134 pronunciado el 3 de julio de 2019 por el Tribunal Administrativo de la OIT (TAOIT) respecto a los recursos interpuestos por funcionarios de la OIT contra la Organización y las medidas adoptadas para la pronta y plena ejecución de dicho fallo. El anexo II contiene un esquema que ilustra la cronología de los acontecimientos.
2. En su 338.ª reunión (marzo de 2020), la Oficina informó al Consejo de Administración <sup>2</sup> de que la Asamblea General de las Naciones Unidas había expresado su preocupación por la falta de coherencia en la aplicación de los resultados de 2016 relativos al ajuste por lugar de destino en Ginebra e instó a las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas a que cooperasen plenamente con la CAPI, de conformidad con su estatuto, para restablecer la

<sup>1</sup> GB.337/PFA/INF/2.

<sup>2</sup> GB.338/PFA/INF/6.

coherencia y unidad del sistema de ajustes por lugar de destino con carácter prioritario y tan pronto como fuera posible. Concretamente, en la Resolución 74/255A, la Asamblea General reafirmó la autoridad de la CAPI para «seguir adoptando decisiones sobre el número de puntos del multiplicador para cada lugar de destino, en virtud del artículo 11, c) de su estatuto» y en la Resolución 74/255B, instó a las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas a que, «con carácter prioritario, apliquen en Ginebra el multiplicador unificado del ajuste por lugar de destino, en virtud del artículo 11, c) del Estatuto».

3. A este respecto, la Oficina informó al Consejo de Administración de que ambas resoluciones eran incompatibles con el fallo núm. 4134 —de carácter definitivo e inapelable— en virtud del cual el TAOIT anuló la decisión del Director General de aplicar el multiplicador del ajuste por lugar de destino establecido por la CAPI para Ginebra argumentando que dicha decisión era contraria a derecho dado que, según el artículo 10, b) de su estatuto, la CAPI carece de autoridad para tomar decisiones definitivas sobre este asunto y que, de hecho, su estatuto concede tal autoridad exclusivamente a la Asamblea General.
4. El TAOIT resolvió también que, si la Asamblea General deseaba otorgar esta facultad decisoria a la CAPI, tendría que enmendar el Estatuto de la CAPI de conformidad con lo dispuesto en su artículo 30. Tomando nota de que, en las resoluciones antes mencionadas, la Asamblea General no manifestó intención alguna de enmendar las disposiciones pertinentes del Estatuto de la CAPI y sostuvo que la Comisión estaba facultada para decidir de la cuantía de los ajustes por lugar de destino, la Oficina informó asimismo al Consejo de Administración de que era probable que en el futuro próximo volvieran a producirse litigios como los que había vivido la OIT en los últimos dos años. Posteriormente, la CAPI decidió suspender los estudios del costo de la vida en el punto más álgido de la pandemia de COVID-19 y adoptó medidas especiales que se aplicaron en todo el sistema de las Naciones Unidas.
5. En su 341.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2021), el Consejo de Administración examinó otro informe de la Oficina <sup>3</sup> en el que se indicaba que, en su última resolución, la Asamblea General había reafirmado la autoridad de la CAPI para seguir estableciendo multiplicadores del ajuste aplicables a los lugares de destino del régimen común de las Naciones Unidas en virtud del artículo 11, c) del Estatuto de la Comisión. En ese contexto, la Asamblea General expresó su preocupación por que en Ginebra se siguieran aplicando simultáneamente dos multiplicadores del ajuste por lugar de destino e instó a las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas a cooperar plenamente con la CAPI, de conformidad con su estatuto, para restablecer la coherencia y unidad del sistema de ajustes por lugar de destino con carácter prioritario.
6. La Asamblea General reiteró asimismo a los jefes ejecutivos y a los órganos rectores del régimen común de las Naciones Unidas que el hecho de que no se respetaran plenamente las decisiones relativas al ajuste por lugar de destino adoptadas por la CAPI en virtud del artículo 11, c) de su estatuto podría ir en perjuicio del derecho a disfrutar de los beneficios de la participación en el régimen común y hacer peligrar la afiliación de las organizaciones en la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. A ese respecto, la Asamblea General solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas que consultara con el Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas para examinar si todas las organizaciones participantes estaban respetando el régimen común de sueldos e incluyera los resultados de este examen en su próximo informe a la Asamblea General.

---

<sup>3</sup> GB.341.PFA/INF/6.

7. En marzo de 2021 se proporcionó también al Consejo de Administración información completa acerca del informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas. La Asamblea General había solicitado este informe en enero de 2020, después de haber examinado el informe de la CAPI para 2019, en el que se señalaban a su atención los fallos pronunciados por el TAOIT en julio de 2019 con respecto a las decisiones de la CAPI sobre los multiplicadores del ajuste por lugar de destino correspondientes a Ginebra <sup>4</sup>.
8. El 19 de marzo de 2021, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (TANU) emitió su sentencia [núm. 2021-UNAT-1107](#) sobre los recursos contra las sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas (TCANU) relativas a los casos referentes al ajuste por lugar de destino en Ginebra. Los recursos fueron desestimados y las sentencias del TANU fueron ratificadas. El TANU reconoció que su decisión se contradecía con los fallos del TAOIT sobre estas mismas cuestiones, pero indicó que ambos tribunales operan en el marco de estructuras fundamentalmente diferentes (por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General limitan significativamente el ámbito de revisión judicial del TANU, mientras que estas restricciones no se aplican al TAOIT).
9. Además, el TCANU reconoció que «el Estatuto de la CAPI se había redactado con arreglo a un método diferente de determinación del ajuste por lugar de destino» y que «mantener en el Estatuto de la CAPI referencias a elementos metodológicos que han sido abolidos genera confusión y falta de transparencia y es parte de la causa de las disputas actuales» (considerando 57). En lo que respecta al TANU, afirmó que «cualquier posible enmienda del Estatuto de la CAPI sería un mero trámite para adaptarlo a la práctica» y también que «para aportar claridad y evitar que en el futuro se produzcan interpretaciones erróneas similares, corresponde a la autoridad competente actualizar formalmente el Estatuto de la CAPI para adecuarlo a la realidad operacional actual» (considerando 54 y nota a pie de página 50).
10. En diciembre de 2021, la CAPI informó a la Oficina de que tenía previsto programar la realización del estudio sobre el costo de la vida para que estuviera plenamente operativo en 2022 y, consiguientemente, presentó su informe anual a la Asamblea General. En consecuencia, se informó al Consejo de Administración <sup>5</sup>, en su 344.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2022), de que:
  - la Asamblea General había reafirmado la autoridad de la CAPI para seguir estableciendo multiplicadores del ajuste aplicables a los lugares de destino del régimen común de las Naciones Unidas y subrayado la importancia de que se implementaran de manera efectiva y eficiente los nuevos estudios del costo de la vida para restablecer un régimen común unificado;
  - la Oficina estaba participando activamente en la nueva ronda de estudios, y
  - la Asamblea General había expresado su preocupación ante el hecho de que en Ginebra se siguieran aplicando simultáneamente dos multiplicadores del ajuste por lugar de destino en Ginebra e instado a las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas a que cooperasen plenamente con la CAPI, de conformidad con su estatuto, y a que aplicasen un solo multiplicador en cada lugar de destino después de que se hubieran completado en 2022 los estudios del costo de la vida.

---

<sup>4</sup> GB.341/PFA/INF/8.

<sup>5</sup> GB.344/PFA/INF/7.

11. En la misma reunión, la Oficina presentó al Consejo de Administración un informe de situación sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas <sup>6</sup>. En la presente reunión, el Consejo de Administración examinará un documento relativo al informe más reciente del Secretario General de las Naciones Unidas sobre este asunto <sup>7</sup>.

## ► Resultados de los estudios del costo de la vida de 2021

---

12. En 2021, la CAPI inició una nueva ronda de estudios del costo de la vida en todos los lugares de destino en que hay sedes, incluida Ginebra. La OIT participó activamente en el proceso del estudio para Ginebra, que se llevó a cabo desde noviembre de 2021 hasta enero de 2022.
13. En su 94.<sup>a</sup> reunión (julio de 2022) la CAPI aprobó los resultados de los estudios de referencia sobre el costo de la vida de 2021, como había recomendado el Comité Asesor en Asuntos de Ajustes por Lugar de Destino. También determinó que los resultados de estos estudios deberían aplicarse a partir del 1.º de agosto de 2022, teniendo en cuenta la inflación y la fluctuación de los tipos de cambio entre la fecha de realización del estudio y la fecha de aplicación de los resultados, de conformidad con el nuevo sistema de normas operacionales. Sin embargo, la CAPI sigue sin dar respuesta a las peticiones de codificar la base jurídica de sus decisiones, posiblemente mediante una enmienda a su estatuto, en vista de las sentencias del TAOIT y del TANU.
14. Dado que la OIT sigue obligada a atenerse a los fallos definitivos e inapelables del TAOIT, la Oficina, en consulta con otros organismos especializados con sede en Ginebra que fueron objeto de fallos similares pronunciados en julio de 2019 por el mismo Tribunal, decidió que no estaba en posición de aplicar los resultados del estudio. Cualquier decisión de la CAPI respecto a multiplicadores del ajuste por lugar de destino adoptada sobre la misma base jurídica que el TAOIT había considerado contraria a derecho daría lugar a nuevos litigios y, con toda probabilidad, a otro fallo desfavorable por los mismos motivos jurídicos.
15. Para las organizaciones que aplicaban los parámetros del estudio de 2016, los resultados del estudio de 2021 dieron lugar a un incremento de aproximadamente el 2,3 por ciento en la remuneración neta (según los parámetros de agosto de 2022). Sin embargo, para las organizaciones sujetas a la jurisdicción del TAOIT, el estudio concluía que debía reducirse la remuneración neta alrededor del 2 por ciento, de acuerdo a los mismos parámetros.
16. A efectos de comprender esta diferencia, cabe recordar que solo las organizaciones que aceptan la jurisdicción de los tribunales de las Naciones Unidas, tales como Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), han estado aplicando los resultados del estudio de 2016, que fue impugnado ante el TAOIT, mientras que los organismos especializados que se encuentran bajo la jurisdicción de dicho tribunal, tales como la OIT, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) o la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), siguen aplicando los resultados del estudio de 2010 de conformidad con el fallo núm. 4134. Por consiguiente, desde 2017 la remuneración del personal de los organismos especializados afectados, incluida la OIT, se calcula sobre la base de un multiplicador del ajuste por lugar de destino más elevado, proporcionado mensualmente por la CAPI, a petición de estos organismos, desde agosto de 2019.

---

<sup>6</sup> GB.344/PFA/INF/9.

<sup>7</sup> GB.346/PFA/12.

17. El 19 de agosto de 2022, la Oficina informó a la CAPI sobre el *impasse* en el que se encontraba y explicó que remitiría el asunto a su Consejo de Administración para obtener orientaciones sobre posibles acciones futuras para resolver las dificultades identificadas por el TAOIT. La Oficina también solicitó en nombre de los otros organismos afectados (a saber, la OMPI, la UIT, la OMS, el ONUSIDA y la OIM) que se mantuvieran las disposiciones establecidas desde agosto de 2019 y se continuara proporcionando un índice del ajuste por lugar de destino mensual, así como el multiplicador del ajuste aplicable a Ginebra basado en el estudio de 2010, para que los organismos afectados pudieran calcular la remuneración aplicable.
18. El 22 de agosto de 2022, la CAPI respondió que no estaba en posición de seguir proporcionando a los organismos afectados multiplicadores del ajuste por lugar de destino basados en el estudio de 2010. A la vista de esa respuesta, la Oficina, en consulta con los otros organismos especializados afectados, dirigió una nueva carta conjunta al Secretario General de las Naciones Unidas (con copia al Presidente de la Asamblea General, el Presidente de la CAPI y los presidentes de las federaciones del personal) en la que explicaba la situación insostenible en la que se encontraban los organismos especializados con sede en Ginebra sujetos a la jurisdicción del TAOIT y reiteraba la solicitud de inscribir en el orden del día de la Asamblea General un punto relativo a la enmienda de los artículos 10 y 11 del Estatuto de la CAPI como única salida viable al actual *impasse*.
19. Mientras tanto, como medida de contingencia y en plena consulta con los otros organismos especializados con sede en Ginebra afectados, la Oficina ha decidido mantener las disposiciones adoptadas desde agosto de 2019 y seguir utilizado los índices y las normas operacionales vigentes basados en el estudio de 2010 para Ginebra. El ajuste aplicable a la paga líquida neta del personal de la OIT cuyo lugar de destino es Ginebra se ha estado calculando de esta manera desde las nóminas de agosto de 2022.

## ► Repercusiones para la Oficina

---

20. La Oficina se encuentra en una situación especialmente delicada. Si bien es plenamente consciente de sus responsabilidades con respecto al régimen común en virtud de los correspondientes acuerdos suscritos con las Naciones Unidas, la Oficina tiene la obligación jurídica de respetar plenamente y ejecutar de buena fe los fallos del TAOIT.
21. El fallo del TAOIT partía del principio de que la CAPI carecía de autoridad para establecer multiplicadores del ajuste por lugar de destino en virtud del artículo 11, c) de su estatuto. Sin embargo, en las citadas resoluciones de la Asamblea General se obvia la cosa juzgada del fallo antemencionado al afirmar la autoridad de la CAPI en cuestiones relativas a los multiplicadores del ajuste por lugar de destino. Tampoco se tiene en cuenta la independencia judicial del TAOIT, que no está sujeto a la autoridad de la Asamblea General.
22. Desde que se pronunciara el fallo núm. 4134, la Oficina ha informado a la CAPI en numerosas ocasiones que, aunque adhiere plenamente al régimen común de las Naciones Unidas, su obligación jurídica es y seguirá siendo la ejecución escrupulosa de los fallos del TAOIT aplicables en este ámbito. A este respecto, a la Oficina le preocupa que la CAPI no haya prestado la atención necesaria a la situación de la OIT a fin de buscar posibles soluciones a la presente controversia.
23. La OIT ha informado a la CAPI de que el vicio jurídico identificado por el TAOIT podría subsanarse enmendando los artículos 10 y 11 del Estatuto de la CAPI. Esta solución sería sencilla y fácil de aplicar desde el punto de vista procedimental. Por el contrario, si no se

enmendara el Estatuto de la CAPI y por consiguiente se perpetuara el *statu quo*, se corre el riesgo de que se vuelvan a impugnar las decisiones relativas a lugares de destino de todo el mundo, sobre todo teniendo en cuenta que se están realizando nuevos estudios del costo de la vida.

24. La situación es tanto más insostenible que, desde que se pronunció el fallo núm. 4134, la CAPI ha seguido determinando numerosos ajustes en lugares de destino distintos a Ginebra, que en ocasiones suponen una importante disminución de la remuneración. Para prevenir el riesgo de que se inicien nuevos litigios largos y costosos, la Oficina ha decidido que, de conformidad con el fallo núm. 4134, no puede aplicar tales recortes, ni en la sede de Ginebra ni en ningún otro lugar de destino. Nos encontramos pues en un *impasse* que dificulta que la Oficina continúe estando plenamente conforme con el resto del régimen común de las Naciones Unidas.

## ▶ Líneas de acción futura

---

25. Dado que a nivel de las Naciones Unidas no se ha tomado ninguna medida para modificar el Estatuto de la CAPI, la Oficina, junto con otros organismos especializados afectados, ha reiterado su solicitud al Secretario General para que contribuya a resolver la situación de manera definitiva y jurídicamente correcta. Después de haber mantenido estrechas consultas con otros organismos especializados afectados, la Oficina está convencida de que la modificación del Estatuto de la CAPI es la única solución que permitirá superar el actual *impasse* y restablecer la unidad y la coherencia en el marco del régimen común de sueldos, prestaciones y otras condiciones de servicio de las Naciones Unidas.
26. Es especialmente importante recordar que tanto el TCANU como el TANU han confirmado claramente la conveniencia de actualizar el contenido de los artículos 10 y 11 del Estatuto de la CAPI en sus sentencias UNDT/2020/130 y 2021-UNAT-1107.
27. La modificación formal del Estatuto de la CAPI aumentaría la seguridad jurídica y satisfaría las necesidades de todas las organizaciones afectadas, al tiempo que preservaría el imperio de la ley. La enmienda propuesta permitiría que los organismos afectados respetaran los fallos del TAOIT adecuando el Estatuto de la CAPI a la práctica arraigada y recurrente. En principio, la actualización de los artículos 10 y 11 del Estatuto de la CAPI no generaría controversia dado que se limitaría a codificar la posición de la Asamblea General en el marco jurídico. A este respecto, los Gobiernos tienen la responsabilidad institucional especial de facilitar la modificación del Estatuto de la CAPI, a fin de establecer expresamente el poder decisorio de la Comisión.
28. En vista de que persiste la incertidumbre y de que existen graves riesgos institucionales, se propone que la decisión del Consejo de Administración tome la forma de una resolución en la que se expongan los parámetros del problema y se inste de manera solemne y firme a que se emprendan iniciativas coordinadas e innovadoras.

## ▶ Proyecto de decisión

---

29. **El Consejo de Administración toma nota de la información proporcionada por la Oficina en relación con el actual *impasse* respecto de la determinación por la Comisión de la Administración Pública Internacional de los multiplicadores del ajuste por lugar de destino y adopta la resolución anexa al documento GB.346/PFA/13 (Rev. 1).**

## ► Anexo I

---

### Proyecto de resolución relativa a la determinación por la Comisión de Administración Pública Internacional del ajuste por lugar de destino

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo,

Recordando el fallo núm. 4134 en el que el Tribunal Administrativo de la OIT dictaminó que la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) carecía de autoridad para tomar decisiones definitivas en relación con el ajuste por lugar de destino en virtud del artículo 11 de su Estatuto y anuló la decisión del Director General de aplicar los multiplicadores revisados del ajuste por lugar de destino establecidos por la CAPI sobre la base del estudio del costo de la vida de 2016,

Observando las resoluciones de la Asamblea General 74/255A, 74/255B, 75/245 y 76/240, en las que se reafirma, en particular, la autoridad de la CAPI para seguir estableciendo multiplicadores del ajuste aplicables a los lugares de destino del régimen común de las Naciones Unidas,

Teniendo presente la importancia de la cooperación entre las Naciones Unidas y la OIT para desarrollar normas comunes de personal, métodos y disposiciones destinados a evitar serias diferencias en los términos y condiciones de empleo, conforme a lo establecido en el artículo XI del Acuerdo suscrito entre ambas organizaciones en 1946,

Poniendo de relieve el compromiso de la OIT con el principio del imperio de la ley y su obligación de ejecutar de buena fe los fallos del Tribunal Administrativo de la OIT, que son definitivos e inapelables, así como su responsabilidad especial en calidad de custodio y garante de la integridad e independencia del Tribunal,

Reconociendo las responsabilidades que incumben a la OIT en el marco del régimen común de las Naciones Unidas desde su aceptación del Estatuto de la CAPI, el 16 de abril de 1975,

1. Expresa su profunda preocupación por que en Ginebra se sigan aplicando simultáneamente dos multiplicadores del ajuste por lugar de destino, lo cual pone en peligro la sostenibilidad del régimen común de salarios de las Naciones Unidas;
2. Reconoce los esfuerzos de la Oficina, en consulta con otros organismos especializados afectados, por llamar la atención sobre esta difícil situación y solicitar el apoyo y la asistencia de las Naciones Unidas y de la CAPI;
3. Toma nota de las cartas conjuntas de los Jefes Ejecutivos de la OIT y otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra, de fechas 12 de mayo de 2020 y 30 de septiembre de 2022, dirigidas al Secretario General de las Naciones Unidas, en las que llamaban su atención urgente hacia las dificultades encontradas y recomendaban un enfoque constructivo, entre otras cosas mediante la enmienda del Estatuto de la CAPI con objeto de codificar la intención de las resoluciones de la Asamblea General;
4. Cree que la actualización de la redacción de los artículos 10 y 11 del Estatuto a fin de prever expresamente que la autoridad de la CAPI para determinar los multiplicadores del ajuste por lugar de destino es la única solución viable que permitiría que la OIT y otros organismos especializados afectados cumplieran con los fallos definitivos e inapelables del Tribunal Administrativo y asumieran sus responsabilidades en calidad tanto de empleadores como de miembros del régimen común de las Naciones Unidas;

5. Considera especialmente pertinente que tanto el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas como el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas hayan reconocido en sus sentencias UNDT/2020/130 y 2021-UNAT-1107, respectivamente, la necesidad de actualizar formalmente los artículos 10 y 11 a fin de aportar claridad y evitar que en el futuro se produzcan interpretaciones erróneas;
6. Exhorta a los Estados Miembros de la OIT a que tomen todas las medidas necesarias, en coordinación con sus representaciones diplomáticas ante las Naciones Unidas, según proceda, para subsanar satisfactoriamente la situación actual y considerar debidamente y con premura la posibilidad de enmendar el Estatuto de la CAPI;
7. Encarga al Director General que prosiga sus esfuerzos, con carácter prioritario y en consulta con otros organismos especializados afectados, para resolver el actual *impasse*, y le autoriza a aceptar la enmienda de los artículos 10 y 11 del Estatuto de la CAPI en cuanto esta sea adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas;
8. Solicita al Director General que transmita una copia de esta resolución al Secretario General de las Naciones Unidas, al Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al Presidente de la CAPI y a los jefes ejecutivos de los organismos especializados afectados;
9. Decide seguir examinando esta cuestión hasta que se resuelva definitivamente y solicita a este respecto al Director General que mantenga regularmente informado al Consejo de Administración de todo progreso realizado.



## ► Anexo II

### Cronología de acontecimientos

