



DECIMOSEPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Cuestiones relativas al Tribunal
Administrativo de la OIT****b) Estatuto del Tribunal**

1. Como bien recordará la Comisión, en su 285.^a reunión de noviembre de 2002 se informó que la administración y el Sindicato del Personal de la OIT habían iniciado una discusión sobre una serie de cuestiones relativas a posibles modificaciones del funcionamiento del Tribunal y, a raíz de esa discusión, se elaboró una lista de temas y cuestiones que fue cursada al propio Tribunal, así como a las demás organizaciones que han aceptado la jurisdicción del Tribunal, para que formularan los comentarios del caso¹.

Las cuestiones

2. La Oficina ha preparado el siguiente resumen en ocho puntos de las posiciones expresadas por el Tribunal y por las organizaciones en respuesta a la solicitud de la OIT para que se formularan comentarios². Cabe recordar que, si bien la tarea de enmendar el Reglamento del Tribunal corresponde al propio Tribunal, la responsabilidad de aprobar cualquier propuesta de enmienda al Estatuto del Tribunal recae en la Conferencia Internacional del Trabajo.

¹ Documentos GB.285/PFA/16 y GB.285/PFA/16/2.

² Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Organización Intergubernamental del Transporte Internacional por Ferrocarril (OTIF), Unión Interparlamentaria (UIP), Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBTO), Eurocontrol (que incluyó las opiniones de tres de sus cinco asociaciones del personal), el Centro Europeo para la Investigación Nuclear (CERN) (que incluyó las opiniones de su asociación del personal), Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR) y la Oficina Europea de Patentes (EPO), la cual también incluyó los comentarios de su asociación del personal. El Comité del Personal de la OMS también presentó sus comentarios.

Puntos resumidos y respuestas del Tribunal y de las organizaciones

Punto 1: ¿Cabría añadir un párrafo preambular al Estatuto del Tribunal, con antecedentes explicativos, que exprese la adhesión del Tribunal a los principios generales de justicia, en particular a la aplicación del derecho administrativo internacional? Se puede consultar como ejemplo el artículo II del Estatuto del Tribunal Administrativo del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Respuesta del Tribunal

El Tribunal no consideró necesario hacer referencia en su Estatuto a los principios sobre los que basa sus fallos. Los invoca con mucha frecuencia cuando lo exige el caso de que se trata, pero no tendría inconveniente en utilizar un lenguaje como el utilizado por algunos tribunales internacionales. Podría añadirse un párrafo al artículo I del Estatuto, cuyo texto sería el siguiente:

Artículo I — Estatuto — El Tribunal aplicará los principios generalmente reconocidos del derecho administrativo internacional en lo que atañe a la revisión judicial de los actos administrativos.

Respuesta de las organizaciones

Una organización (Eurocontrol) objetó que se añadiera ese párrafo al artículo I del Estatuto, debido a que sería difícil encontrar una formulación exhaustiva³.

Punto 2: ¿En qué medida se adhiere el Tribunal a la doctrina *stare decisis* o a un principio similar, cualquiera que sea su denominación, que consiste en la obligación de atenerse, salvo justificación expresa a la jurisprudencia anterior?

Respuesta del Tribunal

El Tribunal recordó que la cuestión de la fuerza vinculante del precedente es causa de desacuerdos entre los sistemas jurídicos representados en él. Algunos sistemas consideran

³ Eurocontrol propuso que en lugar del texto mencionado se insertara un párrafo similar al del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que prevé que:

1. La Corte, cuya función consiste en zanjar de conformidad con el derecho internacional los conflictos que le sean presentados, aplicará:
 - a) los convenios internacionales, ya sea de carácter general o particular, por los que se establecen reglas reconocidas expresamente por los Estados litigantes;
 - b) la costumbre internacional, como prueba de una práctica general aceptada como fuente de derecho;
 - c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
 - d) a reserva de lo dispuesto en el artículo 59, las decisiones judiciales y las enseñanzas de los expertos más altamente calificados en derecho internacional público de los distintos países, como fuente secundaria para determinar las reglas de derecho.

Sin embargo, cabe señalar que la CIJ se ocupa de conflictos entre Estados, y no de demandas presentadas por personas naturales.

que el precedente es una fuente de derecho, pero, en cambio, otros no. Sin embargo, es cierto que las organizaciones y los funcionarios internacionales necesitan una seguridad jurídica, y el Tribunal debe cuidarse en extremo de no apartarse de los principios que ha establecido a través de su jurisprudencia. Así lo hace, y está de acuerdo en que toda decisión que suponga apartarse del precedente debe estar justificada y motivada.

Respuesta de las organizaciones

En términos generales, las organizaciones estuvieron de acuerdo con el comentario del Tribunal; al parecer, la cuestión tratada en este punto no hace necesario modificar el Estatuto del Tribunal⁴.

Punto 3: ¿En qué medida considera el Tribunal que debería: i) abordar en una sentencia todas las cuestiones jurídicas planteadas en un caso; ii) exponer su razonamiento en detalle, en particular cuando establece diferencias entre un caso y la jurisprudencia previa, y iii) abordar todas las cuestiones sustantivas planteadas, aun cuando un caso pudiera ser desestimado por razones de procedimiento relacionadas con su admisibilidad?

Respuesta del Tribunal

- i) El Tribunal reconoce la obligación del juez de examinar todas las cuestiones jurídicas planteadas, a reserva de la admisibilidad de la reclamación.
- ii) El Tribunal ya aplica las disposiciones del párrafo 2 del artículo VI de su Estatuto, cuyo contenido es suficiente en sí, y no considera que sea necesario modificarlo. Por lo que se refiere a los casos en que se apartase de su jurisprudencia, el Tribunal remite a lo indicado en el punto 2, más arriba.
- iii) El Tribunal no puede, de manera general, aceptar en principio que deba pronunciarse sobre conclusiones inadmisibles, lo que lo llevaría, por ejemplo, a admitir demandas que no se hubiesen presentado a los mecanismos de recurso interno, que cuestionasen decisiones administrativas tomadas hace mucho tiempo, que tuviesen por consecuencia litigios puramente ficticios o que excedieran del ámbito de competencia del Tribunal.

Respuesta de las organizaciones

También en este caso las organizaciones estuvieron de acuerdo en términos generales con el enfoque del Tribunal. El OIEA consideró que en la práctica sería conveniente que la exposición de motivos en los fallos del Tribunal fuese más fundamentada y detallada⁵. En relación con el punto iii), la OMPI declaró que: «objetaría que se adoptaran medidas en ese sentido. Hacerlo significaría, por ejemplo, que los miembros del personal podrían verse tentados a eludir los procedimientos de apelación internos de las organizaciones para acudir directamente al Tribunal Administrativo de la OIT. Ello también abriría la puerta a los litigios y alentaría al personal y a los miembros que no forman parte del personal — y no están facultados para hacerlo — a impugnar el fundamento de decisiones administrativas años después de la prescripción de los plazos para presentar un recurso». El CERN señaló que la aceptación de este punto convertiría un procedimiento contencioso

⁴ Para la asociación del personal del CERN sería útil añadir al Estatuto del Tribunal un párrafo en términos similares a los del comentario del Tribunal. La Asociación del Personal de la EPO también estimó que sería útil introducir una referencia de carácter reglamentario.

⁵ Una asociación del personal de Eurocontrol y la de la EPO expresaron opiniones similares.

en un procedimiento consultivo. La OMS comentó que hubiera acogido con agrado el establecimiento de un mecanismo que permitiera, en ciertos casos, que las organizaciones limitaran sus respuestas a la cuestión de la admisibilidad en primera instancia. El Tribunal tal vez desee reflexionar sobre esta cuestión, pero en los comentarios se pide que no se enmiende el Estatuto en la fase actual.

Punto 4: Si el Tribunal podría considerar la posibilidad de añadir una disposición en su Reglamento que establezca los derechos de una parte con respecto a las órdenes emitidas por el Tribunal para la presentación de documentos solicitados por otra parte. Se puede consultar como ejemplo de un texto de este tenor la Regla XVII del Tribunal Administrativo del FMI.

Respuesta del Tribunal

El Tribunal no tenía objeciones en principio para que se incluyera esa disposición, pero consideraba que sólo podía ordenarse la presentación de documentos a condición de que se demostrara la existencia de esos documentos, de que fueran identificados claramente y de que fueran manifiestamente útiles para el caso. El Tribunal no puede ordenar que el documento presentado sea comunicado a la otra parte mientras no haya determinado que ello no viola los derechos a la privacidad y que el documento es pertinente para la solución del conflicto.

Respuesta de las organizaciones

En vista de que esta cuestión está relacionada con el Reglamento del Tribunal y no con su Estatuto, la Oficina propondría que fuera examinada con mayor detenimiento por el Tribunal. La OMS comentó concretamente que: «también habría que examinar la protección de ciertos tipos de comunicaciones internas. Esto incluiría, por ejemplo, ciertos tipos de comunicaciones de asesoramiento para evaluar cuestiones tales como las ventajas relativas y los riesgos que conlleva una medida particular».

Punto 5: Si el Tribunal considera conveniente llevar a cabo una revisión de los plazos previstos en su Estatuto y Reglamento para asegurarse de que son realistas, desde el punto de vista del propio Tribunal y de su Secretaría, así como de las partes, los demandantes y las organizaciones demandadas.

y

Punto 6: Si el Tribunal tiene alguna observación que formular acerca del procedimiento para desestimar un caso por procedimiento abreviado en virtud del artículo 7.2 de su Reglamento, de modo que los demandantes no tienen la oportunidad de hacer comentarios acerca del procedimiento que el Tribunal se propone seguir.

Respuesta del Tribunal

Según el Reglamento del Tribunal, los plazos de instrucción son de treinta días para la presentación de una demanda, de treinta días para la réplica de la parte demandada, de treinta días para la dúplica y de treinta días para la tríplica. En virtud del artículo 14 del Reglamento, el Presidente puede acordar una prórroga a estos plazos como respuesta a una demanda debidamente fundada que, por regla general, no excede los sesenta días, es decir, un total de noventa días para la presentación de un escrito. No obstante, observamos que la duración media de instrucción de una causa puede oscilar entre cuatro y doce meses. Por otro lado, cuando se acerca un período de reuniones, las prórrogas de plazo solicitadas por la parte demandada para presentar su tríplica se conceden únicamente cuando no superan la fecha de apertura del período de reuniones en cuestión; por consiguiente, o se acuerdan sólo parcialmente, o son rechazadas. Es por ello que en la Secretaría del Tribunal no hay

causas pendientes, es decir, causas preparadas para ser juzgadas en una sesión, pero que no han de ser juzgadas en dicha sesión; excepto si el procedimiento ha sido abreviado inesperadamente, ya sea porque las partes no han solicitado las prórrogas habituales de plazo, o han presentado sus escritos antes de los plazos previstos, o porque no han presentado una dúplica o una tríplica. Se deduce de lo antedicho que la fase procesal de instrucción de las causas ante el Tribunal Administrativo es especialmente rápida (sobre todo si se compara con otros tribunales administrativos, como por ejemplo, el de las Naciones Unidas). Por consiguiente, no quedan del todo claras ni las motivaciones, ni las ventajas eventuales de una revisión de los plazos. Los plazos pueden parecer breves, pero son los que garantizan una duración razonable del procedimiento. Además, el Presidente utiliza las posibilidades que ofrece el artículo 14 de manera equitativa entre los demandantes y las organizaciones. Por lo que respecta a las demandas rechazadas en el marco de un procedimiento abreviado que parece suscitar preocupación, el Tribunal recuerda que la Secretaría del Tribunal Administrativo informa al demandante de que su demanda no será instruida y de que será tratada sumariamente en aplicación del artículo 7, párrafo 2, del Reglamento. Nada impide al demandante, si estima que el procedimiento no es adecuado, presentar un nuevo escrito ante el Tribunal, que se adjuntará al procedimiento. Los principios de un procedimiento contradictorio son respetados pues plenamente.

Respuesta de las organizaciones

Las organizaciones se inclinaron por respaldar las observaciones del Tribunal y en general no consideraron necesario enmendar el Estatuto a este respecto. El CERN estimó que sería conveniente conceder a la organización demandada el derecho de solicitar, en su réplica a una demanda, la aplicación del procedimiento sumario. Sin embargo, al parecer, el texto vigente del párrafo 1) del artículo 7 del Reglamento no excluiría tal procedimiento.

Punto 7: ¿Considera el Tribunal que sería conveniente modificar su Reglamento para prever vistas orales obligatorias, en particular para casos en los que ambas partes lo piden expresamente en sus alegatos?

Respuesta del Tribunal

El Tribunal respaldó una mayor transparencia. Sin embargo, la propuesta de hacer vistas orales obligatorias cada vez que se solicite es, obviamente, poco realista; además, hay que medir las consecuencias que esto puede tener en cuanto a la complejidad del procedimiento y el aumento de los costos que acarrearía. Por otra parte, el Tribunal ha considerado que puede aceptar una solicitud de vistas orales, siempre y cuando tal solicitud se formule al finalizar los procedimientos escritos y que se cuente con el consentimiento formal de la otra parte. En ese caso, establecería las condiciones y los plazos necesarios, en particular los relacionados con la duración de las vistas orales.

Respuesta de las organizaciones

Ninguna organización puso objeciones específicas a la celebración de vistas orales en los casos en que ambas partes se hayan puesto de acuerdo para ello. El Tribunal, en su respuesta, parece aceptar esta medida de procedimiento, razón por la cual no parece necesario enmendar el Estatuto. Correspondería al Tribunal examinar la posibilidad de

enmendar su Reglamento si lo estima necesario⁶. Sin embargo, al parecer, toda solicitud de vista oral o la negativa de aceptar tal solicitud debería estar motivada, de manera que el Tribunal puede evaluar esos motivos. También cabe señalar que en muchos casos, las vistas orales ya han tenido lugar durante el procedimiento previo interno de reclamación, y que el Tribunal tendrá ante sí los informes correspondientes.

Sin embargo, hay que llamar la atención sobre el costo que acarrearán las vistas orales, en particular debido a los posibles gastos de viaje, que serían sufragados por la organización demandada. En el momento oportuno, cuando la Oficina transmita las conclusiones del examen de este punto por parte del Consejo de Administración y de la Conferencia, propondrá que el Tribunal tenga en cuenta este particular al elaborar procedimientos para las vistas orales.

Punto 8: ¿Tiene el Tribunal alguna opinión acerca de la manera en que la propuesta siguiente podría incorporarse en su Estatuto y Reglamento: conceder al Sindicato del Personal la posibilidad de iniciar un procedimiento ante el Tribunal, en nombre propio: a) en los casos en que alegue que sus derechos jurídicos o sus prerrogativas están siendo vulnerados; y b) cuando una decisión reglamentaria o cuasi reglamentaria afecte al conjunto del personal o a una categoría o categorías específicas del personal?

Respuesta del Tribunal

El Tribunal consideró que esta posibilidad, que no da lugar a objeciones, probablemente debería hacerse extensiva a los sindicatos o asociaciones del personal de las otras organizaciones internacionales que aceptan la competencia del Tribunal, o por lo menos a aquellas que así lo deseen. Toda enmienda a estos efectos que se introduzca en el Estatuto debería referirse a los órganos «más representativos». En estas circunstancias, cada organización que reconozca la competencia del Tribunal estaría obligada a comunicar al Tribunal o a su Secretaría el nombre del órgano más representativo del personal que goza de esta facultad, así como todo cambio ulterior que pueda surgir. En el artículo II del Estatuto se podría prever que esos órganos tengan la capacidad de presentar demandas contra decisiones que limitan sus derechos o que limitan los derechos colectivos del personal o de ciertas categorías de personal.

Respuesta de las organizaciones

Esta idea, de hecho, fue una iniciativa de la Oficina y contó con el respaldo de las organizaciones que respondieron, salvo la OMS, y en menor medida Eurocontrol, el CERN y el ISNAR, que tenían importantes reservas en cuanto a los detalles y consideraban que podría «politizar y poner en un contexto de procedimiento contradictorio cuestiones que, en otro caso, podrían ser objeto de una discusión constructiva entre la administración y los representantes del personal». Además, el texto de la enmienda propuesta, tal como fue redactado por la Oficina, no ha sido aprobado hasta ahora por el Sindicato del Personal de la OIT. En estas circunstancias, habida cuenta de las reservas de la OMS y del CERN (dos de las organizaciones más grandes que reconocen la competencia del Tribunal) y de su solicitud para que esta propuesta sea discutida nuevamente, la Oficina propondría que se celebren consultas más detenidas sobre esta cuestión antes de presentar a la Comisión una propuesta de enmienda del Estatuto.

⁶ La Asociación del Personal del CERN estimó que se debería conceder a la parte demandante el derecho de formular comentarios sobre la negativa del Tribunal a tomar declaraciones de un testigo. La Asociación del Personal de la EPO estuvo de acuerdo en que un demandante tenía derecho a una vista oral.

Otras cuestiones

3. La cuestión de los costos de las demandas carentes de fundamento o malintencionadas fue planteada por varias organizaciones. Tal como explicó la OMPI: «las organizaciones están teniendo que hacer frente a un número cada vez mayor de demandas carentes de fundamento que obligan a funcionarios de las organizaciones a dedicar tiempo, energía y recursos excesivos en demandas que no están fundamentadas. No sería incoherente con el derecho de la administración pública internacional que se reconocieran las costas a las organizaciones demandadas en los casos carentes de fundamento en que ha perdido el demandante. Estaríamos a favor de la introducción del reconocimiento de las costas cuando se trata de casos en que está claramente justificado». La Oficina quisiera señalar, sin embargo, que en su reunión más reciente, de noviembre de 2002, en el fallo núm. 2211, el Tribunal aceptó este punto de vista. Por consiguiente, no sería necesario introducir enmiendas al Estatuto del Tribunal ni a su Reglamento. Otra cuestión que se abordó fue la posible creación de un mecanismo que permitiría que el Tribunal respondiera, entre las reuniones, a solicitudes apropiadas de clarificación o de interpretación de fallos.

Conclusiones

4. En vista de la escasez de respuestas de las organizaciones que han aceptado la jurisdicción del Tribunal, la Oficina podría considerar la posibilidad de celebrar una corta reunión en la OIT con estas organizaciones y con la Secretaría del Tribunal a fines de año, tras celebrar consultas adicionales con el Sindicato del Personal de la OIT, con objeto de alcanzar algún tipo de acuerdo sobre modificaciones concretas en el funcionamiento del Tribunal y posibles enmiendas a su Estatuto. En las respuestas de la OMS y de la OMPI se recalcó la necesidad de celebrar consultas adicionales con las organizaciones, en particular en relación con la cuestión del *locus standi* de las asociaciones del personal.
5. *Por consiguiente, la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que dé instrucciones a la Oficina para que prepare, en el momento oportuno y teniendo en cuenta los resultados de las consultas pertinentes, una serie de propuestas de enmienda para que el Consejo de Administración siga examinado esta cuestión y presente esas propuestas de enmienda a la 92.ª reunión de la Conferencia (junio de 2004).*

Ginebra, 4 de marzo de 2003.

Punto que requiere decisión: párrafo 5.