



## Consejo de Administración

334.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 25 de octubre – 8 de noviembre de 2018

GB.334/PFA/12/1

Sección de Programa, Presupuesto y Administración  
Segmento de Personal

PFA

Fecha: 9 de octubre de 2018

Original: inglés

### DUODÉCIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Cuestiones relativas al Tribunal Administrativo de la OIT

### Propuestas de enmienda al Estatuto del Tribunal

#### Finalidad del documento

En el presente documento se formulan propuestas de enmienda al Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT y a su anexo en relación con las condiciones en que una organización internacional que ha reconocido la competencia del Tribunal puede retirar su declaración de aceptación de esa competencia (véase el proyecto de decisión en el párrafo 22).

**Objetivo estratégico pertinente:** Ninguno.

**Repercusiones en materia de políticas:** Ninguna.

**Repercusiones jurídicas:** Posibles enmiendas al Estatuto del Tribunal y a su anexo, a reserva de su adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo.

**Repercusiones financieras:** Ninguna.

**Seguimiento requerido:** Ninguno.

**Unidad autora:** Oficina del Consejero Jurídico (JUR).

**Documentos conexos:** GB.325/PFA/9/1 (Rev.), GB.332/PFA/12/1 (Rev.).



## Introducción

1. En los cinco últimos años se han expresado a menudo preocupaciones respecto a la carga de trabajo y a la eficacia del Tribunal Administrativo de la OIT (en adelante «el Tribunal»), en particular ante el flujo continuo de demandas interpuestas contra la Organización Europea de Patentes (OEP). Por otra parte, desde julio de 2016 tres organizaciones internacionales han dejado de reconocer la competencia del Tribunal y optado por reconocer la de otros tribunales administrativos internacionales — como el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (en el caso de la Organización Meteorológica Mundial (OMM)) o el Tribunal Administrativo del Consejo de Europa (en el caso de la Organización Intergubernamental para el Transporte Internacional por Ferrocarril (OTIF)) — o bien por recurrir al arbitraje (en el caso de la Corte Permanente de Arbitraje).
2. En su presente reunión, el Consejo de Administración va a examinar una nueva solicitud de retiro del reconocimiento de la competencia del Tribunal, presentada por el Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural (CTA) <sup>1</sup>, que ha decidido instituir su propio tribunal administrativo pese a contar con un número limitado de funcionarios.
3. Según anuncian fuentes extraoficiales, es posible que también otras organizaciones estén contemplando la posibilidad de retirar el reconocimiento de la competencia del Tribunal, principalmente por estar insatisfechas con los recientes fallos desfavorables que el Tribunal ha pronunciado contra ellas.
4. Ante esta perspectiva, los jueces del Tribunal consideraron que toda decisión unilateral de una organización internacional relativa al retiro del reconocimiento de la competencia de un tribunal tiene profundas consecuencias jurídicas y en materia de políticas, en la medida en que podría entenderse que la decisión obedece a una suerte de búsqueda de la jurisdicción más ventajosa. Así, en su 332.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2018), el Consejo de Administración pidió que se adoptaran enmiendas al Estatuto del Tribunal con el fin de definir claramente las condiciones y reglas procesales aplicables al retiro de la competencia del Tribunal <sup>2</sup>. La Oficina ha preparado el proyecto de enmiendas en consulta con el Tribunal, con las organizaciones internacionales que han reconocido la competencia de éste, y con las respectivas asociaciones de personal.
5. De conformidad con el artículo XI del Estatuto del Tribunal, el Estatuto puede ser modificado por la Conferencia Internacional del Trabajo. Por tanto, se propone a esos efectos un proyecto de resolución de la Conferencia en anexo al presente documento.

## Retiro del reconocimiento de la competencia del Tribunal

6. El artículo II, 5), del Estatuto del Tribunal confiere al Consejo de Administración la responsabilidad vinculante y exclusiva de verificar que las organizaciones deseosas de reconocer la competencia del Tribunal reúnan determinadas condiciones, y de autorizar la admisión de las organizaciones que deseen reconocer esta competencia.
7. Esas condiciones incluyen a la vez criterios objetivos (por ejemplo, si la organización considerada es intergubernamental o si goza de inmunidad de jurisdicción en caso de conflicto laboral) y una evaluación más discrecional de la capacidad de las organizaciones

<sup>1</sup> Véase el documento [GB.334/PFA/12/2 \(Rev.\)](#).

<sup>2</sup> Documento [GB.332/PV](#), párrafos 780-784.

para cumplir las obligaciones derivadas del reconocimiento de la competencia del Tribunal, como la de aceptar los fallos de este órgano como definitivos y ejecutables, y el compromiso de abonar una parte de los gastos correspondientes. Además, tanto el creciente número de organizaciones internacionales como el carácter evolutivo de las vías de recurso internas y su relación con el Tribunal Administrativo de la OIT en cuanto órgano jurisdiccional de última instancia competente para conocer de los conflictos laborales han llevado a establecer una condición adicional para la aprobación de las solicitudes de reconocimiento de la competencia del Tribunal presentadas por nuevas organizaciones, a saber, que su reglamentación interna prevea un mecanismo independiente de examen de las reclamaciones que sea compatible con la jurisdicción del Tribunal. Así, según la práctica establecida, cuando la Oficina recibe una solicitud de reconocimiento por parte de una organización, examina el estatuto del personal de esta última, recabando cuando fuere necesario la opinión del Tribunal, y en ocasiones recomienda algunas enmiendas a dicho estatuto antes de elevar la solicitud al Consejo de Administración.

8. Cuando el Consejo de Administración está convencido de que se cumplen todas las condiciones preceptuadas, puede aprobar el reconocimiento de la competencia del Tribunal y autorizar así que éste conozca de las demandas de la organización considerada. En cambio, el Estatuto del Tribunal no regula expresamente la posibilidad de que una organización internacional retire unilateralmente su declaración inicial de aceptación de la competencia del Tribunal.
9. Si bien es verdad que las organizaciones internacionales que han reconocido la competencia del Tribunal tienen el derecho de retirar ese reconocimiento, ese retiro debe comunicarse primero al Consejo de Administración, que debe confirmarlo y señalar la fecha de cese efectivo, de la misma manera en que en su momento aprobó el reconocimiento de la competencia del Tribunal por esas mismas organizaciones. Considerando que los gobiernos están representados en la mayoría de los consejos de administración de las organizaciones que reconocen la competencia del Tribunal, la Oficina confía en que el hecho de facultar al Consejo de Administración de la OIT para aprobar un retiro y garantizar la coherencia de las políticas de esos mismos Estados Miembros no suscite reparos.
10. Los jueces del Tribunal se han mostrado en ocasiones muy preocupados por los motivos aducidos por los consejos de administración de las organizaciones interesadas para justificar los retiros. No se puede evitar la impresión de que las organizaciones que retiran su reconocimiento de la competencia del Tribunal lo hacen por no estar del todo satisfechas con el funcionamiento de éste, es importante que tanto el Tribunal como el Consejo de Administración entiendan las motivaciones de cada una de ellas.
11. Según la información publicada en Triblex <sup>3</sup>, base de datos donde se recoge la jurisprudencia del Tribunal, algunos de estos retiros se produjeron después de que el Tribunal ordenase el reintegro de un miembro del personal y, acto seguido, rechazase el recurso de revisión incoado contra esa orden por la organización interesada. En el caso de la OMM, el fallo del Tribunal núm. 3348 (de julio de 2014) ordenaba el reintegro del demandante, y el fallo núm. 3723 (de noviembre de 2016) se refería al recurso de ejecución presentado por ese demandante ante la renuencia de la OMM a ejecutar el mencionado fallo núm. 3348. En el caso del CTA, el fallo núm. 3437 (de febrero de 2015) ordenaba el reintegro de un miembro del personal y el fallo núm. 3719 (de febrero de 2017) rechazaba el recurso de revisión incoado contra esa orden por la organización interesada. Por lo que respecta a la OTIF, mediante el fallo núm. 3674 (de julio de 2016) el Tribunal resolvió que el demandante, que había sido despedido, se había visto privado del derecho acudir a las vías de recurso internas, y devolvió el caso a la organización.

<sup>3</sup> Triblex puede consultarse en <http://www.ilo.org/dyn/triblex/>.

12. Aunque no se comunicaron a la OIT los motivos del retiro del reconocimiento por parte de esas organizaciones, es fácil imaginar que las administraciones interesadas actuaron por no estar satisfechas con los fallos del Tribunal. También merece la pena destacar que algunas administraciones pueden haberse visto influidas por el hecho de que otros tribunales administrativos internacionales son susceptibles de ordenar medidas correctivas menos severas. Por ejemplo, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas no puede ordenar el reintegro del demandante a quien el fallo ha sido favorable, sino que además debe señalar una indemnización — cuya cuantía no suele superar dos años del sueldo neto de base del demandante —, que la parte demandada puede optar por satisfacer en lugar de reintegrar al demandante.
13. Según los jueces del Tribunal, el hecho de que una organización pueda decidir retirar su reconocimiento de la competencia de un tribunal por el mero hecho de disentir de la jurisprudencia de dicho tribunal socava la independencia e imparcialidad tanto del tribunal del que desea retirar su reconocimiento como del tribunal cuya competencia desea reconocer. Por otra parte, el hecho de que los jueces sepan que una de las partes podrá acudir a otro tribunal cuando no esté satisfecho con el fallo pronunciado, en particular cuando éste ordene el reintegro de un demandante víctima de un despido improcedente, puede influir en su decisión e incidir finalmente en las medidas de reparación que consideren necesario imponer. Ello compromete gravemente la apariencia de neutralidad e independencia del Tribunal y, por lo que respecta al otro tribunal, al que se acude como alternativa, podría dar la impresión de que ha sido elegido por ser más favorable a la administración. La situación puede ser aún más grave cuando la organización interesada declara en sus motivaciones que prefiere las reglas de un tribunal a las de otro, pues ello otorga una ventaja clara a las administraciones respecto a los demandantes y vulnera el derecho de los funcionarios a acudir a un tribunal que debe ser y parecer neutral, independiente e imparcial. La posibilidad de «elegir su propio juez» incide negativamente en todos los sistemas de tribunales administrativos internacionales existentes y socava la idea misma de justicia en la comunidad internacional.
14. También es importante que las organizaciones reconozcan la competencia del Tribunal de buena fe, lo cual implica que el retiro del reconocimiento no debe empañar en modo alguno la apariencia de independencia y neutralidad del Tribunal. En otras palabras, el reconocimiento de buena fe de la competencia del Tribunal también supone la aceptación de su autonomía, así como de su independencia y la de sus fallos. Retirar el reconocimiento de la competencia del Tribunal porque no gustan sus fallos constituye una violación del principio de buena fe y pone en entredicho la independencia del Tribunal.
15. Además, como hay indicios de que los retiros pudieron deberse a motivos financieros, quizás convenga llevar a cabo un análisis comparativo exhaustivo de los gastos comunicados por los distintos tribunales, habida cuenta de que la estructura de los gastos imputados a las organizaciones puede variar considerablemente. Por otra parte, aunque siempre es necesario ahorrar gastos, las consideraciones financieras no deberían constituir un factor decisivo que induzca a las organizaciones a plantearse la posibilidad de reconocer la competencia de otros tribunales administrativos.
16. Por último, como los recientes esfuerzos del Tribunal han permitido eliminar casi del todo el retraso acumulado en la tramitación de las demandas pendientes contra todas las organizaciones, con la salvedad de la OEP <sup>4</sup>, cabe considerar que se han resuelto las inquietudes expresadas por algunas organizaciones respecto al tiempo que en algunos casos se tarda en pronunciar los fallos.

<sup>4</sup> Véase el documento [GB.332/PFA/INF/9](#).

## Propuestas de enmienda al Estatuto

17. Por todas estas razones se propone enmendar el Estatuto, de modo que se exija a las organizaciones que expliquen los motivos por los que retiran el reconocimiento de la competencia del Tribunal. Las propuestas de enmienda también introducen la obligación de consultar en tales casos a los órganos representativos del personal de las organizaciones y de velar por que las opiniones de éstos se señalen a la atención del Consejo de Administración. Estos requisitos se fundan en las expectativas legítimas del personal de cada organización miembro y tienen por objeto garantizar que sus opiniones se tomen debidamente en cuenta en las decisiones importantes sobre el tipo, la naturaleza y la calidad del mecanismo o los mecanismos de resolución a los que pueden recurrir en casos de conflicto laboral. Además, como hay dos partes en los casos sometidos al Tribunal, parece del todo injusto que sólo la administración pueda influir en los órganos rectores de una organización y que, por el contrario, el personal no tenga la posibilidad de expresar sus opiniones. El principio básico de la buena fe exigiría que en tales casos las organizaciones consultaran a su personal.
18. El requisito propuesto de que las organizaciones que retiren su reconocimiento de la competencia del Tribunal quedarán obligadas a ejecutar cabal y rigurosamente los fallos pronunciados sobre las demandas que hayan sido incoadas antes de la fecha del cese efectivo del reconocimiento, y a abonar todos los gastos correspondientes, refleja el principio de estabilidad jurídica y se ajusta a la práctica actual.
19. También debe abordarse la cuestión relativa a los recursos de revisión, de ejecución y de interpretación. En fechas recientes se modificó el Estatuto del Tribunal para prever expresamente la posibilidad de presentar esos recursos. Parece entonces razonable solicitar que el Tribunal siga resolviendo sobre dichos recursos, que constituyen un seguimiento de fallos que él mismo ha pronunciado.
20. Se propone además exigir una notificación de preaviso de doce meses en todos los casos de retiro del reconocimiento de la competencia del Tribunal. Esta propuesta se funda en el principio general de buena fe, según el cual los compromisos unilaterales conllevan varias obligaciones, en particular la de anunciar con un plazo de antelación razonable la intención de poner fin a dichos compromisos. Este principio se refleja, por ejemplo, en el artículo 56 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, conforme al cual, en el caso de que el tratado no contenga disposiciones sobre su terminación, una parte deberá notificar con doce meses, por lo menos, de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él. La Corte Internacional de Justicia explicó con más precisión la analogía que existe entre el derecho de los tratados y los compromisos unilaterales de duración indefinida al confirmar, respecto al derecho de dar por terminadas las declaraciones unilaterales de reconocimiento de su jurisdicción, que según el principio de buena fe, deberían tratarse, por analogía, de conformidad con el derecho de los tratados, que exige un tiempo razonable para retirarse o dar por terminados los tratados que no contengan disposiciones sobre la duración de su validez<sup>5</sup>.
21. Se propone que en el artículo II, 5), del Estatuto se añada una referencia general a la posibilidad de que la organización interesada solicite retirar este reconocimiento, y que en el anexo al Estatuto se detallen las condiciones y etapas procesales que han de cumplirse para este retiro.

<sup>5</sup> Corte Internacional de Justicia: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment, ICJ Reports 1984*, págs. 392-443, párrafo 63.

## Proyecto de decisión

22. *El Consejo de Administración aprueba el proyecto de resolución que figura en anexo al documento GB.334/PFA/12/1, relativo a las enmiendas al Estatuto del Tribunal y a su anexo, para su posible adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 108.ª reunión (junio de 2019).*





## Anexo

### Proyecto de resolución de la Conferencia

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo,

Consciente de la necesidad de enmendar los artículos II y VII del Estatuto del Tribunal y el anexo a este último para prever expresamente las condiciones en que una organización miembro puede retirar de forma unilateral su declaración de aceptación de la competencia del Tribunal;

Tomando nota de que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo ha revisado y aprobado el texto del proyecto de enmiendas al Estatuto del Tribunal y al anexo de dicho Estatuto;

adopta las siguientes enmiendas al Estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y al anexo de dicho Estatuto:

#### ESTATUTO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 9 de octubre de 1946 y enmendado por la Conferencia el 29 de junio de 1949, el 17 de junio de 1986, el 19 de junio de 1992, el 16 de junio de 1998, el 11 de junio de 2008, y el 7 de junio de 2016 y ... de junio de 2019.

[...]

#### ARTÍCULO II

[...]

5. El Tribunal será también competente para conocer de las demandas fundadas en la inobservancia, de fondo o de forma, de las disposiciones de los contratos de trabajo y del Estatuto del Personal relativas a los funcionarios de cualquier otra organización internacional que reúna los criterios establecidos en el anexo adjunto, que haya enviado al Director General una declaración reconociendo a estos efectos, de acuerdo con su Constitución o con sus reglas administrativas internas, la competencia del Tribunal y su Reglamento, y que sea aprobada por el Consejo de Administración. Cualquier organización puede retirar su declaración de reconocimiento de la competencia del Tribunal de conformidad con las condiciones enunciadas en el anexo al presente Estatuto.

[...]

#### ANEXO AL ESTATUTO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1. Para tener derecho a reconocer la competencia del Tribunal de conformidad con el párrafo 5 del artículo II del Estatuto, una organización internacional debe ser de carácter intergubernamental, o cumplir las condiciones siguientes:

- a) será claramente de carácter internacional, si se considera su afiliación, estructura y esfera de actividad;
- b) no deberá aplicar ningún derecho nacional en sus relaciones con sus funcionarios y disfrutará de inmunidad de jurisdicción que pueda quedar demostrada por un acuerdo de sede concertado con el país huésped, y
- c) llevará a cabo funciones de carácter permanente a nivel internacional y ofrecerá, en opinión del Consejo de Administración, garantías suficientes en cuanto a su capacidad institucional para desempeñar tales funciones, así como garantías en cuanto al acatamiento de los fallos del Tribunal.

2. El Estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo se aplica íntegramente a esas organizaciones internacionales, a reserva de las disposiciones siguientes que, en caso de que afecten a alguna de esas organizaciones, se aplican en la forma siguiente:

*Artículo VI, párrafo 2*

Todo fallo deberá estar motivado y se comunicará por escrito al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, al jefe ejecutivo de la organización internacional contra la cual se formula la demanda y al demandante.

*Artículo VI, párrafo 3*

Los fallos se redactarán en dos ejemplares, uno de los cuales será depositado en los archivos de la Oficina Internacional del Trabajo y el otro en los archivos de la organización internacional contra la cual se formula la demanda, donde permanecerán a disposición de todo interesado que desee consultarlos.

*Artículo IX, párrafo 2*

Los gastos que ocasionen las reuniones o las audiencias del Tribunal Administrativo correrán por cuenta de la organización internacional contra la cual se formula la demanda.

*Artículo IX, párrafo 3*

Las indemnizaciones que otorgue el Tribunal se cargarán al presupuesto de la organización internacional contra la cual se formula la demanda.

3. Una organización internacional podrá retirar su declaración de reconocimiento de la competencia del Tribunal enviando al Director General una comunicación oficial dimanante del mismo órgano que decidió reconocer esa competencia del Tribunal. Dicha comunicación deberá contener:

- a) explicaciones de los motivos por los que se retira el reconocimiento de la competencia del Tribunal y los mecanismos de resolución de conflictos laborales por los que se proyecta sustituir al Tribunal;
- b) información exhaustiva sobre las consultas previamente celebradas con los órganos representativos del personal de la organización interesada en relación con el retiro, y
- c) un compromiso expreso de ejecutar cabal y rigurosamente todos los fallos pronunciados por el Tribunal en relación con las demandas incoadas contra la

organización interesada antes de la fecha del cese efectivo del reconocimiento de la competencia del Tribunal, o en relación con los recursos de revisión, interpretación o ejecución de dichos fallos, y de abonar todos los gastos correspondientes.

4. El Consejo de Administración podrá aprobar, previa consulta con el Tribunal, el retiro del reconocimiento de la competencia del Tribunal, el cual surtirá efecto como mínimo doce meses después de su notificación al Director General, o en cualquier fecha posterior que se acuerde con la organización interesada, previa consulta con el Tribunal. Ninguna demanda interpuesta contra la organización después de la fecha del cese efectivo del reconocimiento será considerada por el Tribunal.