



Consejo de Administración

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

Sección de Programa, Presupuesto y Administración

PFA

Segmento de Programa, Presupuesto y Administración

Fecha: 20 de octubre de 2022

Original: inglés

Duodécimo punto del orden del día

Cuestiones relativas al Tribunal Administrativo de la OIT: Examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas

Finalidad del documento

En este documento se presenta información actualizada sobre el examen en curso de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas, emprendido por el Secretario General de las Naciones Unidas a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se invita al Consejo de Administración a que examine las ventajas de las tres propuestas descritas en el informe del Secretario General y proporcione orientaciones sobre las próximas medidas (véase el proyecto de decisión en el párrafo 25).

Objetivo estratégico pertinente: Ninguno.

Resultado más pertinente: Resultado funcional C: Servicios de apoyo eficientes y utilización eficaz de los recursos de la OIT.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna en esta fase.

Repercusiones financieras: Ninguna en esta fase.

Seguimiento requerido: En función de la decisión del Consejo de Administración.

Unidad autora: Oficina del Consejero Jurídico (JUR).

Documentos conexos: [GB.341/PFA/INF/8](#); [GB.344/PFA/INF/9](#).

▶ Introducción

1. De conformidad con la solicitud formulada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la [resolución 75/245 B](#), el Secretario General preparó un segundo informe sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas, que será examinado en el 77.º periodo de sesiones de la Asamblea General, probablemente en noviembre de 2022 ¹.
2. La Asamblea General solicitó, en particular, un nuevo informe con propuestas detalladas, dando prioridad a las medidas que implicaran cambios en la resolución de las causas sobre decisiones o recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional (en adelante la CAPI o «la Comisión») ante los Tribunales de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT.
3. Se han elaborado tres propuestas separadas. La primera consiste en facilitar la presentación de comunicaciones de la CAPI a los tribunales durante la tramitación de las demandas derivadas de las recomendaciones o decisiones de la CAPI. La segunda considera qué acciones de la CAPI son necesarias cuando un tribunal de las Naciones Unidas o el Tribunal Administrativo de la OIT dicta una sentencia que tiene que ver con una recomendación o decisión de la Comisión. La tercera considera los elementos clave de una sala conjunta compuesta por magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, cuyo objetivo sería evitar la aplicación incoherente de las recomendaciones o decisiones de la CAPI en el régimen común de las Naciones Unidas a causa de sentencias contradictorias.
4. Para avanzar en la elaboración de las propuestas, en julio de 2021 se estableció un grupo de trabajo compuesto por miembros de las redes de Asesores Jurídicos del sistema de las Naciones Unidas, y copresidido por un representante de la Secretaría de las Naciones Unidas y un representante de la Oficina Internacional del Trabajo ². Los proyectos de propuestas fueron objeto de amplias consultas celebradas entre enero y junio de 2022 en las que participaron organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la CAPI, los tribunales, las federaciones del personal y el Consejo de Justicia Interna de las Naciones Unidas ³.
5. En el primer informe del Secretario General se indicaba que correspondía en última instancia a los Estados Miembros, por conducto de la Asamblea General y de los órganos rectores de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, evaluar la gravedad del problema de la aplicación no uniforme de las decisiones o recomendaciones de la CAPI y determinar la

¹ *Examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas*, A/77/222, publicado el 22 de septiembre de 2022. El primer informe del Secretario General, *Examen inicial de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas* (A/75/690), ofrecía un panorama del establecimiento y la evolución de los dos sistemas de tribunales, examinaba los esfuerzos realizados en el pasado para hacer frente a los problemas que plantea la existencia de dos sistemas de tribunales, y exponía opciones para abordar la cuestión de la aplicación no uniforme de las decisiones y recomendaciones de la CAPI. Véase también [GB.341/PFA/INF/8](#).

² [GB.344/PFA/INF/9](#).

³ Las organizaciones y las federaciones del personal podrán formular sus comentarios en un sitio web especial cuyo enlace figurará en el informe; los tribunales, la CAPI y el Consejo de Justicia Interna podrán adjuntar directamente en un anexo sus comentarios al informe.

necesidad de prevenir o mitigar los riesgos de incoherencias, así como el grado adecuado de mitigación ⁴.

6. Aunque es necesario seguir perfeccionándolas, las propuestas están suficientemente elaboradas como para someterlas a los órganos rectores de las organizaciones interesadas a fin de que estos puedan examinarlas y formular orientaciones al respecto, según proceda. Se presenta a continuación un resumen de las tres propuestas contenidas en el informe del Secretario General.
7. Los comentarios de los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT figuran en el anexo II del informe del Secretario General de las Naciones Unidas, que se reproduce en el apéndice del presente documento.

► **Presentación de comunicaciones de la CAPI durante los procedimientos judiciales**

8. La propuesta para facilitar la presentación de comunicaciones de la CAPI durante los procedimientos judiciales derivados de sus recomendaciones o decisiones no requiere ninguna modificación de los actuales mecanismos y reglamentos de los tribunales, habida cuenta de que la presentación de observaciones por la CAPI ya está permitida. La propuesta solo pretende agilizar los procesos de las organizaciones demandadas e introducir una mayor coherencia.
9. Como mejor práctica, se recomienda que, al recibir una demanda, la oficina jurídica de la organización demandada notifique a la Comisión y estudie sin demora si es necesario, en primer lugar, transmitir a la secretaría de la CAPI una copia de la demanda y, en segundo lugar, invitar a la CAPI a preparar una declaración. En este caso, la organización demandada indicaría el plazo en que la Comisión debe finalizar su declaración y transmitiría igualmente cualquier pregunta específica o solicitud de aclaración.
10. Una vez recibida la declaración de la Comisión, la oficina jurídica demandada normalmente adjunta la declaración a su contestación a la demanda. También mantiene a la secretaría de la CAPI informada de los principales avances en el litigio y, cuando recibe una sentencia del tribunal, le envía sin demora una copia de dicha sentencia.
11. La mayoría de las partes interesadas reconocieron que un proceso racionalizado, que garantice que la CAPI esté al tanto de los litigios pertinentes y le permita exponer su posición, contribuiría a la resolución justa y eficiente de los asuntos sometidos a los tribunales.
12. En el informe del Secretario General se señala que este enfoque práctico no requeriría ningún cambio en el marco jurídico existente y no crearía nuevas obligaciones para las organizaciones o la Comisión, y que la aplicación de la propuesta contribuiría a garantizar que los tribunales, al decidir sobre las demandas pertinentes en casos que implican recomendaciones o decisiones de la CAPI, estén plenamente informados de cualquier observación de la Comisión.

⁴ A/75/690, párr. 89.

► Emisión de orientaciones de la CAPI tras las sentencias de los tribunales sobre asuntos relacionados con sus recomendaciones o decisiones

13. Se propone que cuando la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI haya sido declarada ilegal por un tribunal, la secretaría de la CAPI programe lo antes posible un debate de la Comisión sobre las repercusiones de la sentencia, tras lo cual puede emitir orientaciones para todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, indicando cualquier ajuste que deba hacerse o cualquier otra medida que deba adoptar como consecuencia de la sentencia. El examen de una sentencia por la CAPI no puede afectar su fuerza jurídica ni la obligación de las organizaciones interesadas de aplicarla.
14. La mayoría de las partes interesadas apoyaron esta propuesta, que se basa en la práctica existente. En consecuencia, en el informe se señala que promover que la CAPI emita orientaciones tras las sentencias de los tribunales pertinentes contribuirá a fomentar una mayor coherencia del régimen común de las Naciones Unidas y, por tanto, se debería alentar a las organizaciones y a la Comisión a que adoptaran como buena práctica los mecanismos establecidos en la propuesta.

► Creación de una sala conjunta

15. La sala conjunta propuesta estaría compuesta por magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y del Tribunal Administrativo de la OIT y sería competente para dictar decisiones interpretativas, preliminares y/o de apelación. El objetivo de una **decisión interpretativa** sería identificar y resolver cualquier cuestión jurídica de forma preventiva antes de que se finalice o aplique una recomendación o decisión de la CAPI. En cambio, una **decisión preliminar** se emitiría a petición de un tribunal en relación con una cuestión jurídica que haya surgido durante la tramitación de una demanda por la que se impugna la aplicación de una recomendación o decisión de la CAPI. El objetivo de una **decisión de apelación** sería resolver las divergencias en los casos en que el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT lleguen a conclusiones contradictorias sobre una cuestión jurídica pertinente para una recomendación o decisión de la CAPI.
16. La sala conjunta sería competente para examinar, entre otras cuestiones, si una recomendación o decisión de la CAPI se ajusta a su Estatuto y sus normas o si es compatible con los principios generales del derecho de la función pública internacional, así como para examinar la metodología empleada por la CAPI.
17. La propuesta incluye opciones relativas a la composición y la adopción de decisiones de la sala conjunta que habría que formular más detalladamente. Constituir la sala conjunta con un número igual de magistrados del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT demostraría un importante reconocimiento de la paridad entre los tribunales. Ahora bien, si la sala conjunta tuviera un número par de magistrados, podrían darse situaciones de bloqueo, en cuyo caso las opciones para abordar esta cuestión incluirían, por ejemplo, dar al magistrado que ejerce la presidencia un voto de calidad, adoptar las decisiones por mayoría, o ampliar la composición de la sala con un magistrado adicional de cada tribunal o dos magistrados externos seleccionados de una lista de magistrados.

18. Por otra parte, si la sala conjunta tuviera un número impar de magistrados, no podrían darse situaciones de bloqueo al resolver un asunto, aunque en este caso habría que acordar un mecanismo para nombrar un magistrado más para que el número fuera impar (por ejemplo el sorteo o una lista de magistrados externos).
19. Se plantearon diferentes opciones en cuanto a la fuerza jurídica de las decisiones interpretativas y las decisiones preliminares: dar fuerza vinculante a ambos tipos de decisiones; caracterizarlas como meramente consultivas; o exigir que los tribunales presten la debida atención a este tipo de decisiones y esperar, por tanto, que ofrezcan una justificación motivada en caso de que se desviaran de la decisión.
20. La sala conjunta deberá adoptar sus propios reglamentos. No obstante, en el informe se señala que, en principio, cabría esperar que las deliberaciones se realizaran normalmente sobre la base de alegaciones escritas, sin audiencias orales. La sala conjunta se esforzaría por dictar una decisión con la mayor celeridad posible, normalmente en un plazo de tres meses a partir de la notificación de la solicitud o la remisión. Las secretarías del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT podrían prestar apoyo conjuntamente a los miembros de la sala conjunta. Los costos de funcionamiento se repartirían entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas con arreglo a una metodología acordada.
21. La posible creación de la sala conjunta requeriría introducir simultáneamente proyectos de enmienda en los estatutos y reglamentos del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT. De conformidad con su artículo XI, el Estatuto del Tribunal puede ser modificado por la Conferencia Internacional del Trabajo previa consulta con el Tribunal.
22. Las consultas celebradas con las partes interesadas pusieron de manifiesto que existían amplias divergencias de opinión en cuanto a la conveniencia de crear una sala común. Si bien la mayoría apoyó la idea en principio —a condición de que se precisaran el alcance de las competencias, las cuestiones de procedimiento y los costos—, algunas partes interesadas se opusieron a este concepto, por considerar que el esfuerzo requerido para establecer la sala conjunta sería desproporcionado en relación con la necesidad real de dicho órgano, y otras afirmaron que la sala conjunta vulneraría la independencia y la autonomía de los tribunales.
23. En la parte del informe que contiene las recomendaciones se señala que no es deseable que existan decisiones divergentes entre los dos sistemas de tribunales en casos relacionados con las recomendaciones y decisiones de la CAPI, lo cual, de hecho, puede socavar la cohesión y la coherencia de un régimen común único y unificado de las Naciones Unidas como piedra angular de la reglamentación y coordinación de las condiciones de servicio. Aunque hasta la fecha los asuntos del ajuste por lugar de destino en Ginebra han sido el único caso de divergencia en la jurisprudencia de los tribunales, el Secretario General observa que incluso un solo caso de divergencia en la jurisprudencia podría crear importantes problemas financieros, jurídicos y administrativos. Por lo tanto, recomienda que se desarrolle y concrete la propuesta de sala conjunta, ya que de este modo se preservaría la coexistencia de los dos sistemas de tribunales independientes al tiempo que se reducirían al mínimo los riesgos inherentes a dicha dualidad jurisdiccional.

24. Así pues, en el informe del Secretario General se solicita a la Asamblea General que: i) aliente la aplicación de las dos primeras propuestas por las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas y la Comisión, y ii) invite al Secretario General a que complete la labor sobre los aspectos jurídicos y prácticos pendientes relativos a la propuesta para la posible creación de una sala conjunta con competencia para dictar decisiones interpretativas y preliminares sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las recomendaciones o decisiones de la CAPI.

▶ Proyecto de decisión

25. **El Consejo de Administración:**

- a) **toma nota de las propuestas que se presentan en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el examen de la estructura jurisdiccional del régimen común de las Naciones Unidas (A/77/222), y**
- b) **pide al Director General que siga cooperando con la Secretaría de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las opiniones expresadas durante la discusión del documento GB.346/PFA/12 (Rev. 1), y prepare un informe actualizado sobre la cuestión para examinarlo en su 349.ª reunión (noviembre de 2023).**

► **Apéndice**

A/77/222

Anexo II**Comentarios de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo**

A continuación figuran los comentarios sobre el documento elaborado por un grupo de trabajo encargado de desarrollar propuestas en respuesta a la resolución 75/245 B de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El 24 de junio de 2022, el Secretario del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recibió una copia del documento en un correo electrónico enviado por el Asesor Jurídico de la OIT, el cual nos fue remitido. El Asesor Jurídico, que es miembro del grupo de trabajo, solicitó las observaciones del Tribunal Administrativo de la OIT antes del 26 de julio de 2022. Los comentarios que se presentan se redactaron de la manera más sucinta posible porque se pidió al Tribunal Administrativo de la OIT que no se extendiera demasiado, motivo por el cual algunos de nuestros razonamientos son un tanto escuetos.

La forma más conveniente de plantear los puntos de vista del Tribunal Administrativo de la OIT en respuesta al correo electrónico del Asesor Jurídico, teniendo en cuenta el plazo que ha establecido, es que nosotros, el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal Administrativo de la OIT, respondamos personalmente. Sin embargo, todos los demás magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT respaldan las opiniones expresadas en esta carta, las cuales son coherentes con el consenso que alcanzaron los magistrados del Tribunal en una reunión por videoconferencia celebrada el 22 de marzo de 2022 y en una sesión plenaria que tuvo lugar el 11 de mayo de 2022 al examinar una versión anterior del documento que no era esencialmente diferente de la actual. Sus opiniones se transmitieron al Director General de la OIT en una carta de fecha 11 de abril de 2022. En relación con la sugerencia de establecer una sala conjunta, dicha carta recogía en su mayor parte el análisis que se expone a continuación y concluía con la petición de que no se siguiera adelante con la propuesta.

En primer lugar, recordemos algunos antecedentes. Como institución, el Tribunal Administrativo de la OIT (aunque con otro nombre)¹ fue instaurado en 1927 por la Sociedad de las Naciones. Se trata de un “órgano judicial independiente”² integrado en la actualidad por siete magistrados de siete países³ que son o han sido jueces de alto nivel y cuentan con una dilatada experiencia en sus sistemas jurídicos nacionales. Desde 1927 este ha sido el sistema de composición de este tribunal. Hoy en día, los magistrados proceden de sistemas de derecho continental o del *common law*. La función de los magistrados es decidir sobre las reclamaciones particulares (presentadas mediante demandas) de los funcionarios públicos internacionales, aunque a veces se presentan como reclamaciones colectivas.

Es fundamental que los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT apliquen lo que puede describirse como el método judicial, un rasgo distintivo de los órganos que imparten justicia en todo el mundo. Sus elementos esenciales se indican a continuación. En primer lugar, y fundamentalmente, un magistrado actúa con imparcialidad, sin temor ni favoritismo, y sin dejarse influir por consideraciones ajenas a la cuestión que plantean las partes. El método judicial consiste en determinar cuáles son los hechos y, en caso de que estos se impugnen, en establecer constataciones de hecho. Es necesario establecer

¹ Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones.

² Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1 de febrero de 2012 relativa a la sentencia núm. 2867 dictada por el Tribunal Administrativo de la OIT con motivo de la demanda presentada contra el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, párr. 38.

³ Art. III, párr. 1, del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT. En la actualidad, los siete magistrados son los siguientes: Sr. Michael F. Moore (Australia), Sr. Patrick Frydman (Francia), Sir Hugh A. Rawlins (Saint Kitts y Nevis), Sr. Jacques Jaumotte (Bélgica), Sr. Clément Gascon (Canadá), Sra. Rosanna De Nictolis (Italia) y Sra. Hongyu Shen (China).

cuál es el derecho aplicable y aplicarlo a los hechos. En relación con el Tribunal Administrativo de la OIT, en el que los magistrados normalmente se reúnen en salas de tres miembros, el derecho aplicable emana, en casi todos los casos, de una o más de las siguientes fuentes: en primer lugar, las condiciones del nombramiento del funcionario público internacional que presenta la reclamación, lo que abarca cualquier contrato de trabajo, en segundo lugar, los documentos jurídicos normativos aplicables al empleo de ese funcionario público internacional⁴ y, en tercer lugar, los principios generales del derecho que dimanen de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT establecida a lo largo de muchas décadas. El derecho aplicable puede encontrarse también en el Estatuto por el que se establece el Tribunal Administrativo de la OIT⁵. Es importante que las partes decidan cómo quieren que se trate su asunto y qué cuestiones pretenden que se determinen por medio de una decisión judicial (así como los argumentos que desean presentar en su apoyo) de modo que la reclamación se resuelva de manera definitiva y vinculante. En algunas ocasiones, el Tribunal Administrativo de la OIT plantea cuestiones *ex officio*, pero casi siempre se trata de cuestiones de competencia o de admisibilidad.

En el seno del Tribunal Administrativo de la OIT, los magistrados se guían por la doctrina del *stare decisis*⁶. Las conclusiones jurídicas de un asunto resuelto por el Tribunal Administrativo de la OIT suelen aplicarse y seguirse en asuntos posteriores.

A continuación pasamos a abordar las tres propuestas que figuran en el documento del grupo de trabajo. Haremos referencia a los denominados litigios sobre los sueldos de Ginebra⁷, porque tenemos conocimiento de que las diversas sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT, cuando se examinan en relación con algunas sentencias del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (TANU)⁸ sobre el mismo tema general y las diferentes conclusiones alcanzadas por ambos Tribunales, han llevado, a nivel central, a emprender la investigación que se solicita en la resolución 75/245 B.

Propuesta 1: presentación de comunicaciones de la CAPI al Tribunal durante los litigios

El Reglamento del Tribunal Administrativo de la OIT ya contiene una disposición que le permite recabar las alegaciones de cualquier tercero en los asuntos que se le presenten. Sin embargo, solicitar o no dichas alegaciones es una facultad discrecional del Tribunal, y esta situación no debería modificarse.

El Tribunal Administrativo de la OIT apoya la idea de que las opiniones de la CAPI se den a conocer al Tribunal, pero a través de las alegaciones de la organización demandada. En las demandas en que se impugnan indirectamente las decisiones adoptadas en el régimen común de las Naciones Unidas sobre la base de las deliberaciones de la CAPI, la organización demandada suele defender la decisión tomada por la CAPI o la Asamblea General de las Naciones Unidas que se aplicó internamente. La posición de la CAPI puede constituir una parte importante de la defensa de la decisión impugnada ante el Tribunal Administrativo de la OIT. La experiencia indica que la organización demandada se pone en contacto con la CAPI y le solicita su opinión, que se presenta como parte de los argumentos de la organización en el asunto de que se trate.

⁴ Los documentos jurídicos normativos pueden ser el Estatuto del Personal, pero también una colección de normas internas, instrucciones, boletines, memorandos o circulares, por citar algunos.

⁵ Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT.

⁶ Véase la sentencia 3450, considerando 8.

⁷ Sentencia 4134 relativa a la OIT; sentencia 4135 relativa a la Organización Mundial de la Salud; sentencia 4136 relativa a la Organización Internacional para las Migraciones; sentencia 4137 relativa a la Unión Internacional de Telecomunicaciones; y sentencia 4138 relativa a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

⁸ Y dos sentencias del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas.

A/77/222

Esto fue lo que ocurrió en los litigios sobre los sueldos de Ginebra, en que participaron cinco organizaciones (la OIT, la Organización Mundial de la Salud, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). Solicitaron la opinión de la CAPI sobre la cuestión de sus atribuciones. La CAPI emitió un dictamen por escrito mediante una carta de fecha 23 de noviembre de 2018, y dicho documento fue aportado como prueba por las organizaciones interesadas. El Tribunal Administrativo de la OIT tuvo debidamente en cuenta esa prueba y, aunque llegó a una conclusión diferente en lo que respecta a las atribuciones de la CAPI, ciertamente no se desoyó el razonamiento de ese órgano.

Propuesta 2: emisión de orientaciones de la CAPI tras las sentencias del Tribunal

Las organizaciones que reconocen la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT⁹ están obligadas a respetar y aplicar las sentencias del Tribunal, y parece que la mejor manera de que el régimen común de las Naciones Unidas tenga en cuenta esas sentencias es siguiendo las orientaciones de la CAPI. Aunque el Tribunal Administrativo de la OIT no considera que tenga ninguna función que desempeñar en este proceso, está de acuerdo con la propuesta.

Propuesta 3: sala conjunta

Los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT consideran que esta propuesta carece de todo fundamento sustantivo y no la respaldan. Para empezar, cabe señalar que el debate que se recoge en el documento del grupo de trabajo sobre la estructura organizativa de la sala conjunta propuesta (en que se centra gran parte del documento) parte del supuesto de que los magistrados en activo del Tribunal Administrativo de la OIT (que han sido nombrados recientemente para mandatos de cinco o siete años) formarían parte, en tal capacidad, de una sala conjunta y participarían en ella o facilitarían su funcionamiento de alguna manera. Sin embargo, esto supondría un cambio importante de la función de los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT, que desconocían en el momento de aceptar su nombramiento, lo cual es improcedente y de dudosa legalidad.

Hay un problema subyacente fundamental en lo que respecta a las deliberaciones de la sala conjunta que se propone. Se trata de cuál sería el derecho aplicable en relación con cualquiera de las funciones propuestas (dictar una decisión interpretativa, una decisión preliminar y/o una decisión de apelación). Las diferencias entre los estatutos del TANU y el Tribunal Administrativo de la OIT son bien conocidas y se pusieron de relieve en el párrafo 70 de la sentencia del TANU núm. 2021-UNAT-1107, la principal sentencia de este último órgano judicial (acordada por todos sus magistrados en ejercicio sobre la cuestión de los sueldos de Ginebra.

En ese párrafo de su sentencia, el TANU observó lo siguiente:

- El TANU era consciente de que su decisión contradecía aparentemente la del Tribunal Administrativo de la OIT sobre las mismas cuestiones
- Las estructuras fundamentales con las que funciona cada órgano judicial de las Naciones Unidas y de la OIT difieren considerablemente
- El TANU está vinculado por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas
- El Tribunal Administrativo de la OIT no está vinculado por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas

⁹ Del total de 59 organizaciones que actualmente reconocen la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT, 13 figuran en el sitio web de la CAPI como miembros del régimen común.

- Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, junto con el Estatuto por el que se establece el TANU¹⁰, limitan el alcance del examen judicial en los asuntos que eran objeto de consideración, es decir, los relativos a los sueldos de Ginebra
- Citando al TANU: “El Tribunal Administrativo de la OIT no se ve constreñido por estas importantes características jurisdiccionales”
- Se trata de una situación que tal vez sea de lo más indeseable

Las diferencias de jurisprudencia derivadas de las discrepancias en los marcos normativos no pueden resolverlas los magistrados de una sala conjunta. Resulta extremadamente improbable que, en este contexto, los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y el TANU puedan aplicar la misma normativa para determinar las cuestiones que se hayan sometido a la consideración de la sala conjunta.

Además, en su propia capacidad, los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT se verían inclinados, si no compelidos, a aplicar los principios que dimanan de la jurisprudencia de ese Tribunal como harían en los asuntos concretos sometidos a la consideración del Tribunal en el ejercicio ordinario de sus funciones. Estos principios pueden no coincidir con los principios que emanan de la jurisprudencia del TANU. Una importante divergencia de principios entre la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT y la del TANU se refiere a qué constituye un “derecho adquirido”¹¹, concepto

¹⁰ Estatuto del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas aprobado por la Asamblea General en su resolución [63/253](#) el 24 de diciembre de 2008, modificado por la resolución [66/237](#) aprobada el 24 de diciembre de 2011, la resolución [69/203](#) aprobada el 18 de diciembre de 2014, la resolución [70/112](#) aprobada el 14 de diciembre de 2015 y la resolución [71/266](#) aprobada el 23 de diciembre de 2016.

¹¹ La sentencia 4465 del Tribunal Administrativo de la OIT ha recordado recientemente el origen y el contenido de este concepto:

“En la sentencia 4381, el Tribunal analizó los derechos adquiridos. El Tribunal observó que el concepto de violación de los derechos adquiridos tiene su génesis en la primera decisión dictada el 15 de enero de 1929 por este Tribunal, entonces denominado Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones. En esa decisión (en el asunto *di Palma Castiglione c. Oficina Internacional del Trabajo*), el Tribunal señaló lo siguiente: “La Administración es libre de establecer para su personal los reglamentos que considere oportunos, siempre que no infrinjan en modo alguno los derechos adquiridos de ningún funcionario”. En los decenios transcurridos desde entonces, la base del reconocimiento y la protección de los derechos adquiridos ha evolucionado y, en particular, se han desarrollado principios para delimitar lo que son y lo que no son tales derechos”.

En la sentencia 4381, el Tribunal citó los principios jurídicos aplicables que se resumían en la sentencia 4195, considerando 7:

“De acuerdo con la jurisprudencia, [e]n la sentencia 61 [...] el Tribunal sostuvo que la modificación de una norma en perjuicio de un funcionario y sin su consentimiento equivale a la violación de un derecho adquirido cuando se desvirtúa la estructura del contrato de nombramiento o se menoscaba alguna de las condiciones fundamentales del nombramiento que determinaron que este fuera aceptado por el funcionario’ (véase la sentencia 832, apartado 13). La sentencia 832, en su apartado 14 (citado en parte, más adelante), plantea una prueba de tres partes para determinar si la condición modificada es fundamental y esencial. La prueba es la siguiente: 1) ¿Cuál es la naturaleza de la condición modificada? ‘Puede constar en el contrato, en el Estatuto, en el Reglamento del Personal o en una decisión, y si bien el contrato o una decisión pueden dar lugar a derechos adquiridos, no ocurre necesariamente lo mismo con los reglamentos y los estatutos’. 2) ¿Cuál es el motivo del cambio? ‘Es fundamental el hecho de que las condiciones del nombramiento tienen que adaptarse a menudo a las circunstancias, y no estaremos normalmente ante un derecho adquirido cuando una regla o una cláusula dependa de variables como el índice del costo de la vida o el valor de la moneda. Tampoco se puede pasar por alto la situación financiera del organismo que aplica las condiciones del nombramiento’. 3) ¿Cuál es la consecuencia de admitir o rechazar un derecho adquirido y qué efecto tiene sobre la remuneración y las prestaciones del personal, y cuál es la situación de quienes alegan tener un derecho adquirido en relación con los demás?’ Asimismo, como observó el Tribunal en la

A/77/222

que es esencial para la elaboración y aplicación de las decisiones o recomendaciones de la CAPI¹².

Según el grupo de trabajo, una sala conjunta podría dictar uno o más de los tres tipos de decisiones que se indican a continuación (o todas ellas). Las comentamos brevemente una por una.

1. Decisión interpretativa:

a) Tal como se propone, los elementos clave son que la decisión puede solicitarla la CAPI, el Secretario General de las Naciones Unidas o un jefe ejecutivo de una organización (todos ellos pueden presentar alegaciones aunque no sean el demandante) para, al parecer, obtener una decisión preventiva no vinculante (respecto de los tribunales) antes de que se “finalice o aplique” (expresión utilizada por el grupo de trabajo) una recomendación o decisión. Esa decisión ha de ser algo más que una opinión consultiva, y los magistrados de ese tribunal que conozcan de un asunto en el que se impugne la legalidad de la recomendación (y presumiblemente sus consecuencias) o de la decisión deberán “ofrecer una justificación razonada en caso de apartarse de ella” (en palabras del grupo de trabajo);

b) El grupo de trabajo no adopta una posición inequívoca en cuanto a los efectos jurídicos de una decisión interpretativa respecto de los magistrados de un tribunal, incluido el Tribunal Administrativo de la OIT. Parece estar a favor de que los magistrados puedan apartarse de dicha decisión. Esta cuestión se analiza someramente. El grupo de trabajo advierte de la posibilidad de que la decisión sea vinculante. Eso no es posible porque subvertiría la independencia judicial de los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT. En virtud de su nombramiento, los magistrados tienen la misión de determinar el derecho aplicable y aplicarlo. Su cometido, tal como se ha concebido siempre, no consiste en hacerlo remitiéndose, de forma vinculante, a las conclusiones de personas ajenas al tribunal, aunque se trate de magistrados, por muy distinguidos que sean, de otro tribunal;

c) Además, es importante destacar que si una decisión interpretativa fuera vinculante en un procedimiento posterior incoado mediante una demanda presentada ante el Tribunal Administrativo de la OIT por un funcionario público internacional, dicho funcionario se vería privado de la posibilidad de plantear, como parte de su asunto, la cuestión de si la decisión o recomendación de la CAPI era ilegal en el caso de que la decisión o recomendación fuera fundamental para la propia decisión impugnada en ese procedimiento;

sentencia 4028, considerando 13, los funcionarios públicos internacionales no tienen derecho a que se les apliquen, a lo largo de su carrera y de su jubilación, todas las condiciones de empleo o de jubilación previstas en las disposiciones del Estatuto y el Reglamento del Personal que estuvieran en vigor en el momento de su contratación. La mayoría de estas condiciones se puede modificar, aunque, dependiendo de la naturaleza e importancia de la disposición de que se trate, el personal puede tener un derecho adquirido a que se siga aplicando”.

El TANU, en su sentencia 2018-UNAT-840, *Lloret Alcañiz y otros c. Secretario General de las Naciones Unidas*, analizó la cuestión de los derechos adquiridos, a partir del párr. 83. En el párr. 90 concluyó lo siguiente:

“Un derecho ‘adquirido’ debe interpretarse efectivamente como un derecho conferido; y los empleados solo adquieren un derecho conferido a percibir su salario por los servicios ya prestados. Las promesas de pago de prestaciones futuras, incluidos los sueldos futuros, pueden constituir promesas contractuales, pero no son derechos adquiridos hasta que se haya cumplido u obtenido la contrapartida de la promesa. Además, el hecho de que se hayan concedido aumentos de sueldo en el pasado no crea un derecho adquirido a futuros aumentos ni supone ningún obstáculo jurídico para una reducción del sueldo”.

¹² Según el art. 26 del Estatuto de la CAPI, “la Comisión adoptará sus decisiones y formulará sus recomendaciones, y los jefes ejecutivos las aplicarán, sin perjuicio de los derechos adquiridos del personal conforme a los estatutos del personal de las organizaciones interesadas”.

d) La primera dificultad específica de este concepto de decisión interpretativa es que los procedimientos de este tipo tendrían lugar en un vacío fáctico comparativo. En el caso de que, por ejemplo, una recomendación o decisión pudiera violar los derechos adquiridos (véase la nota 11 que figura más arriba), sería necesario tener en cuenta las circunstancias particulares de los funcionarios públicos internacionales;

e) En segundo lugar, cabría esperar que muchas, si no la mayoría, de esas solicitudes fueran presentadas por la CAPI. Es probable que nadie se opusiera a ellas. Dada la falta de oposición, existe el riesgo real de que la sala conjunta no tenga a su alcance todos los argumentos razonablemente disponibles sobre la legalidad de la recomendación o decisión propuesta;

f) En tercer lugar, si los magistrados de un tribunal pueden apartarse de la decisión (una concesión que el grupo de trabajo introdujo correctamente, en particular por las razones que se indican), al hacerlo, la “justificación razonada” sería que la decisión o recomendación era ilegal y ese sería el motivo para apartarse de ella, motivo que posteriormente se explicaría e incluiría la conclusión de que la decisión interpretativa era errónea (en esencia por las mismas razones). Esto no sería muy distinto del cometido que los jueces asumen al motivar cualquier conclusión significativa en una sentencia en el ejercicio ordinario de sus funciones. En tales situaciones, no cabría justificar los costos y los inconvenientes administrativos, por no hablar del despliegue de recursos judiciales, ocasionados para obtener la decisión interpretativa;

g) Por supuesto, si la decisión interpretativa es correcta y los magistrados del tribunal que conoce de un asunto particular la aceptan como tal, entonces los fundamentos de esta aceptación podrían sustentar igualmente una conclusión de legalidad en el propio asunto de que se trate (en ausencia de una decisión interpretativa) y más aún si el tribunal se apoyó en las opiniones de la CAPI como se señala en relación con la propuesta 1. El concepto de *stare decisis* probablemente haría que los magistrados del tribunal adoptaran y aplicaran la conclusión de ese asunto particular en otros casos posteriores. La solicitud y la emisión de una decisión interpretativa serían de hecho redundantes.

2. Decisión preliminar:

a) En relación con esta cuestión es innecesario resumir lo que dice el grupo de trabajo. Basta con señalar que el proceso depende de la decisión discrecional de la Presidencia de cualquiera de los dos tribunales de remitir, previa solicitud, una cuestión jurídica a la sala conjunta. No se indica quién puede presentar la solicitud. Sería problemático si fuera alguien ajeno al litigio, es decir, alguien que no fuera parte en él. Además, en el documento no se establece en qué momento del procedimiento puede ejercerse esta facultad discrecional. Si es antes de establecerse las constataciones de hecho, se plantea la cuestión comentada en el apartado 1 d) que figura más arriba. Si se pretende que esa facultad discrecional se ejerza después del establecimiento de las constataciones de hecho, entonces los magistrados que conozcan de la demanda concreta (en el caso del Tribunal Administrativo de la OIT, normalmente una sala de tres magistrados) solo podrían especular sobre cuáles serían los hechos pertinentes para la sala conjunta;

b) Las observaciones recogidas en los apartados b), f) y g) del párrafo 1 se aplican también en relación con este proceso para obtener una decisión preliminar;

c) Este proceso podría retrasar, probablemente por un período considerable, la resolución de la demanda en cuestión. Una vez más, lo más probable es que aumentara de forma significativa los costos del litigio (en especial para los demandantes), debido a la preparación de las alegaciones para su presentación ante la sala conjunta, que presumiblemente tendría que responder a las que realizaran todas las partes que el documento contempla como posibles participantes (la CAPI, el Secretario General,

A/77/222

los jefes ejecutivos de todas las demás organizaciones del régimen común, así como los órganos representativos del personal).

3. Decisión de apelación:

a) Sobre este tema, en el documento se dice que la decisión de apelación permitiría la posibilidad de que el tribunal de que se trate reconsiderase la sentencia objeto de la decisión de apelación. Esto es totalmente incompatible con el principio de cosa juzgada arraigado en el Tribunal Administrativo de la OIT, uno de cuyos elementos es que una sentencia resuelve definitivamente el litigio entre las partes a reserva de lo que suceda después. El Estatuto del Tribunal contempla un proceso de revisión. En esencia, se trata de una apelación limitada. La revisión la deciden los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT y no implica la resolución del asunto por personas que no son magistrados del Tribunal, lo que plantearía cuestiones de independencia judicial como las que se mencionan en el apartado 1 b) que figura más arriba;

b) El documento recoge una segunda posibilidad, a saber, que la sala conjunta pueda resolver definitivamente el litigio como una instancia de apelación. El análisis de este proceso termina con la observación de que “esto [...] podría transformar de hecho la sala conjunta en un tribunal autónomo separado”. Esto se expresa con ambigüedades y reservas. Pero, sin duda, es correcto y supondría un cambio de importancia trascendental en las disposiciones vigentes en la actualidad.

Los magistrados del Tribunal Administrativo de la OIT comprenden la preocupación de las organizaciones internacionales por el funcionamiento y la viabilidad del régimen común de las Naciones Unidas. Estarían totalmente dispuestos a entablar un diálogo oficioso periódico con los magistrados del TANU con el objetivo de dilucidar qué se puede hacer para mantener o crear uniformidad y cohesión dentro de ese régimen común sin comprometer los deberes de los magistrados que se derivan de haber aceptado su nombramiento en un tribunal judicial internacional independiente. El Tribunal Administrativo de la OIT ha reconocido y admitido la importancia del régimen común en sus sentencias. De hecho, en cada una de las diversas sentencias dictadas en el asunto relativo a los sueldos de Ginebra (véase la nota 7 que figura más arriba), el Tribunal Administrativo de la OIT subrayó que “[en] sus sentencias [a lo largo de décadas] el Tribunal ha reconocido y aceptado la existencia del régimen común de las Naciones Unidas y ha respetado sus objetivos”. Esta sigue siendo nuestra posición.

(Firmado) Michael Moore
Presidente

(Firmado) Patrick Frydman
Vicepresidente