

22. EFECTOS DE LOS FALLOS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LAS NACIONES UNIDAS EN LOS QUE SE FIJAN INDEMNIZACIONES

Opinión consultiva de 13 de julio de 1954

La solicitud de opinión consultiva respecto a la cuestión de los efectos de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en los que se fijan indemnizaciones fue presentada a la Corte por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que el 9 de diciembre de 1953 aprobó, con tal fin, la siguiente resolución:

“La Asamblea General,

“Considerando que en su informe (A/2534) el Secretario General ha solicitado una consignación suplementaria de 179.420 dólares para cubrir las indemnizaciones fijadas por el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en unos casos (caso No. 26 y casos Nos. 37 a 46 inclusive),

“Considerando que en su 24º informe (A/2580) a la Asamblea General (octavo período de sesiones), la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha asentido a dicha consignación,

“Considerando, sin embargo, que en el curso del debate sostenido en la Quinta Comisión con respecto a esa consignación se han suscitado importantes cuestiones jurídicas.

“Decide

“Someter las siguientes cuestiones jurídicas a la Corte Internacional de Justicia, a fin de que emita una opinión consultiva al respecto:

1) Teniendo en cuenta el Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, así como cualesquier otros instrumentos y documentos pertinentes, ¿tiene la Asamblea General el derecho, por un motivo cualquiera, de negarse a la ejecución de un fallo de dicho Tribunal que fije una indemnización en favor de un miembro del personal de las Naciones Unidas cuyo nombramiento haya sido rescindido sin su asentimiento?

2) En caso de que la Corte conteste afirmativamente a la pregunta 1), ¿cuáles son los principales motivos en que la Asamblea General puede fundarse para ejercer legítimamente dicho derecho?”

La Corte autorizó a los Miembros de las Naciones Unidas y a la Organización Internacional del Trabajo a presentar su opinión sobre ese asunto. Se presentaron exposiciones escritas en nombre de la Organización Internacional del Trabajo y de los Gobiernos de Francia, Suecia, los Países Bajos, Grecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Estados Unidos de América, Filipinas, México, Chile, el Iraq, la República de China, Guatemala, Turquía y el Ecuador. Durante las vistas celebradas con este fin, se hicieron exposiciones orales en nombre de los Estados Unidos, Francia, Grecia, el Reino Unido y los Países Bajos.

El Secretario General de las Naciones Unidas remitió a la Corte todos los documentos que podían servir para arrojar luz sobre la cuestión y, en su nombre, se

presentaran también una declaración escrita y una exposición oral.

A la primera cuestión, la Corte respondió que la Asamblea General no tiene el derecho, por un motivo cualquiera, a negarse a la ejecución de un fallo del Tribunal Administrativo que fije una indemnización a favor de un funcionario de las Naciones Unidas cuyo nombramiento haya sido rescindido sin su asentimiento. Por ser negativa la respuesta a la primera cuestión, no procedía que la Corte examinara la segunda.

La opinión de la Corte fue dada por nueve votos a favor y tres en contra; como apéndice a la opinión consultiva se agregan las opiniones de los tres Magistrados disidentes (Alvarez, Hackworth y Levi Carneiro). Otro Magistrado (Winiarski) agregó también una opinión separada, a pesar de haber votado a favor de la opinión de la Corte.

*
* *

La Corte comienza su opinión con el análisis de la primera de las cuestiones que se le han sometido. Esta cuestión, de carácter general y abstracto, tiene un alcance estrictamente limitado. De la comparación de sus términos con los del Estatuto del Tribunal, se desprende que la cuestión se refiere únicamente a los fallos dictados por el Tribunal dentro de los límites de la competencia que le confiere su Estatuto. Se desprende también claramente de los documentos presentados a la Corte que la cuestión se refiere sólo a los fallos dictados por un tribunal debidamente constituido. Finalmente, se refiere sólo a los fallos dictados por el Tribunal en favor de funcionarios cuyos contratos de servicio hayan sido rescindidos sin su asentimiento.

La respuesta a esta cuestión —que no implica un examen de los fallos que han dado origen a esta solicitud de opinión consultiva— ha de encontrarse en las disposiciones del Estatuto del Tribunal y en las del Estatuto y el Reglamento del Personal. Después de examinar esos textos, la Corte estima que el Estatuto del Tribunal emplea una terminología que demuestra la naturaleza judicial del Tribunal: “fallar las demandas”, “tribunal”, “fallos”. Las disposiciones que prescriben que, “en caso de controversia acerca de la competencia del Tribunal, la cuestión se dirimirá por decisión del Tribunal” y que “los fallos serán definitivos e inapelables” son disposiciones similares de carácter judicial. De todo ello se desprende que el Tribunal está constituido como órgano independiente y verdaderamente judicial, que pronuncia fallos definitivos e inapelables dentro de su limitada esfera de funciones. La facultad que se le ha conferido de ordenar la rescisión de decisiones tomadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, el más alto funcionario administrativo de la Organización, confirma su carácter judicial: tal fa-

cultad difícilmente podría atribuirse a un órgano consultivo o subordinado.

La Corte señala a continuación que, según un principio de derecho bien establecido y generalmente reconocido, el fallo dictado por un órgano judicial de tal índole es cosa juzgada y tiene fuerza obligatoria para las partes en litigio. ¿A quiénes cabe considerar, pues, como partes obligadas por un fallo? La respuesta ha de hallarse en el contrato de empleo. Los contratos de empleo se celebran entre el funcionario interesado y el Secretario General, actuando este último en su calidad de más alto funcionario administrativo de la Organización y en nombre y representación de ésta. El Secretario General hace adquirir una responsabilidad jurídica a la Organización, que es la persona jurídica por cuya cuenta actúa. Si pone término al contrato de empleo sin el asentimiento del funcionario y tal medida motiva una controversia que se somete al Tribunal Administrativo; las partes en litigio ante el Tribunal son el funcionario interesado y las Naciones Unidas, representadas por el Secretario General, y tales partes quedarán obligadas por el fallo del Tribunal. El fallo, que es definitivo e inapelable y no está sujeto a forma alguna de revisión, tiene fuerza obligatoria para las Naciones Unidas, por ser la persona jurídica responsable del debido cumplimiento del contrato de empleo. La Organización se ve legalmente obligada a ejecutar el fallo y a pagar la indemnización que se ha fijado a favor del funcionario; en consecuencia, la Asamblea General, como órgano de las Naciones Unidas, queda asimismo obligada por el fallo. Tal opinión está confirmada por disposiciones del propio Estatuto del Tribunal Administrativo, que no dejan lugar a duda de que el pago de la indemnización fijada por el Tribunal constituye una obligación de las Naciones Unidas o, en su caso, del organismo especializado de que se trate.

La Corte señala a continuación que obedece a un propósito el que no aparezca disposición alguna en el Estatuto sobre la revisión de los fallos o la apelación contra ellos, pues la Asamblea General podía haber previsto algún recurso, pero no lo hizo; sin embargo, esto no puede interpretarse en el sentido de que impide al Tribunal revisar sus propios fallos en circunstancias especiales, cuando se descubran hechos nuevos que sean de importancia decisiva. De hecho, el Tribunal ha ejercido ya esta facultad, que está de acuerdo con las normas que generalmente figuran en los estatutos o leyes relativos a los tribunales de justicia.

Sin embargo, ¿estaría fundada en derecho la propia Asamblea, en ciertas circunstancias excepcionales, para negarse a ejecutar los fallos del Tribunal Administrativo, en casos que excedan al alcance de la cuestión definida anteriormente por la Corte, cuando se trate de fallos que constituyan una extralimitación de las atribuciones del Tribunal o adolezcan de cualquier otro vicio? El Tribunal es un órgano que forma parte del sistema jurídico organizado de las Naciones Unidas y que entiende exclusivamente de las controversias internas entre los funcionarios y la Organización; en esas circunstancias, la Corte entiende que, a falta de disposiciones expresas al efecto, los fallos del Tribunal no pueden ser revisados por ningún otro órgano. La Asamblea General tiene atribuciones para modificar el Estatuto del Tribunal y establecer un procedimiento para revisar sus fallos; sin embargo, la Corte estima que la Asamblea General propiamente dicha, en vista de su composición y funciones, difícilmente podría actuar

como un órgano judicial, sobre todo cuando las propias Naciones Unidas son una de las partes en litigio.

Se han invocado ante la Corte varios argumentos en los que se sostiene que hay motivos en los que la Asamblea General se puede fundar para negarse a la ejecución de los fallos del Tribunal Administrativo. La Corte se ocupa de esos argumentos en la segunda parte de su opinión consultiva.

Se ha puesto en duda la facultad legal de la Asamblea General para crear un tribunal competente cuyos fallos sean obligatorios para las Naciones Unidas. Sin embargo, aunque no existen disposiciones expresas a ese efecto en la Carta, tal facultad se desprende necesariamente de la Carta misma y es esencial, en realidad, para asegurar el buen funcionamiento de la Secretaría y atender a la consideración primordial que es la necesidad de garantizar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad.

Se ha sostenido también que la Asamblea General no podría crear un tribunal con la potestad de dictar decisiones obligatorias para la propia Asamblea General. Sin embargo, corresponde exclusivamente a la Asamblea General determinar la naturaleza y el alcance preciso de las medidas por las que habría de ejercer su facultad de crear un tribunal, aun cuando dicha facultad sea sólo una facultad implícita. Se ha sostenido además que la facultad así ejercida sería incompatible con la atención de la función presupuestaria reservada a la Asamblea General exclusivamente. Ahora bien, la facultad de aprobar o denegar gastos no es absoluta. Cuando los gastos resulten de obligaciones, a la Asamblea General no le queda otra alternativa que hacer honor a esos compromisos, y los fallos del Tribunal caen dentro de esa categoría.

Se ha sostenido igualmente que la facultad implícita de la Asamblea General de crear un tribunal no puede llevarse al extremo de permitir que éste intervenga en materias que incumben al Secretario General. Sin embargo, en virtud de disposiciones de la Carta, la Asamblea General puede en todo momento limitar las facultades del Secretario General en materia de personal o intervenir en ellas. En el ejercicio de las facultades que le confiere la Carta, la Asamblea General autorizó la intervención del Tribunal, en la medida resultante de la competencia que se atribuye a éste en su Estatuto. Por lo tanto, cuando actúa dentro de esos límites, el Tribunal no está interviniendo de modo alguno en el ejercicio de las facultades que el Secretario General tiene en virtud de la Carta, puesto que las facultades jurídicas del Secretario General han sido ya limitadas a este respecto por la Asamblea General.

Tampoco tiene importancia que el Tribunal Administrativo sea un órgano subsidiario, subordinado o secundario. La solución depende de la intención de la Asamblea General al crear el Tribunal, y la Asamblea quiso crear un órgano judicial.

Con respecto a lo que se ha calificado de precedente establecido por la Sociedad de las Naciones en 1946, la Corte declara no poder seguirlo. Las circunstancias muy especiales que existían entonces son totalmente diferentes de las actuales: existe una falta de identidad absoluta entre ambas situaciones.

Habiendo llegado así a la conclusión de que debía darse una respuesta negativa a la primera cuestión planteada por la Asamblea General, la Corte resuelve que no procede examinar la segunda cuestión.