

26. FALLOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO CON MOTIVO DE LAS DEMANDAS PRESENTADAS CONTRA LA UNESCO

Opinión consultiva de 23 de octubre de 1956

Esta opinión consultiva se refería a la cuestión de los fallos dictados por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con motivo de las demandas presentadas contra la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

En una resolución aprobada el 25 de noviembre de 1955, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO decidió solicitar la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las siguientes cuestiones jurídicas:

- "I. ¿Era competente el Tribunal Administrativo, con arreglo al artículo II de su Estatuto, para conocer de las demandas presentadas contra la UNESCO por los Sres. Dubert y Leff y la Sra. Wilcox con fecha 5 de febrero de 1955 y por la Sra. Bernstein con fecha 28 de junio del mismo año?
- "II. En caso de una respuesta afirmativa a esta primera pregunta:
 - a) ¿Era competente el Tribunal Administrativo para verificar si el poder conferido al Director General de no renovar los nombramientos por plazo fijo había sido ejercido en bien del servicio y en interés de la Organización?
 - b) ¿Era competente el Tribunal Administrativo para pronunciarse sobre la actitud que, con arreglo a la Constitución de la UNESCO, debe observar el Director General en sus relaciones con un Estado Miembro, principalmente en cuanto se refiere a la aplicación de la política de las autoridades de ese Estado Miembro?
- "III. En todo caso, ¿qué validez tienen las decisiones dictadas por el Tribunal Administrativo en sus fallos Nos. 17, 18, 19 y 21?"

Tras recibir la solicitud de opinión consultiva, la Corte concedió a los Estados que tenían derecho a comparecer ante ella, así como a la OIT y a las organizaciones internacionales que habían reconocido la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT, la ocasión de exponer su parecer. Varios Estados aprovecharon esta ocasión. La UNESCO hizo otro tanto y acompañó a sus exposiciones escritas las observaciones que había formulado el abogado que representaba a los funcionarios interesados. Como se le había presentado información suficiente, la Corte no celebró vistas.

Habiendo decidido, por 9 votos contra 4, acceder a la solicitud de que emitiese una opinión, la Corte contestó en sentido afirmativo, por 10 votos contra 3, a la primera pregunta. La Corte opinó, por 9 votos contra 4, que la segunda pregunta no exigía respuesta de la Cor-

te y, respecto a la tercera pregunta, por 10 votos contra 3, que ya no podía impugnarse la validez de los fallos.

El Magistrado Kojevnikov, si bien votó en favor de la decisión de la Corte de acceder a la solicitud de que emitiera una opinión, así como de la parte final de la opinión misma en cuanto a las preguntas I y III, declaró que no podía compartir la opinión emitida por la Corte respecto a la segunda pregunta. Tres Magistrados, los Sres. Winiarski, Klaestad y Sir Muhammad Zafrulla Khan, acompañaron a la opinión de la Corte las exposiciones de sus opiniones separadas. El Presidente Hackworth, el Vicepresidente Badawi y los Magistrados Read y Córdova agregaron las exposiciones de sus opiniones disidentes.

*
* *

En su opinión, la Corte advirtió que los hechos eran esencialmente idénticos en los cuatro casos, e hizo referencia exclusivamente al caso del Sr. Peter Duberg, que había recibido de la UNESCO un nombramiento por plazo fijo que expiraba el 31 de diciembre de 1954. En 1953 y 1954, el Sr. Duberg se había negado a contestar dos cuestionarios del Gobierno de los Estados Unidos de América, cuyo objeto era suministrar al Director General de la UNESCO ciertas informaciones referentes a los ciudadanos de los Estados Unidos que prestaban servicios a esa Organización. Habiendo sido invitado a comparecer ante la *International Organization's Employees Loyalty Board* (Junta Investigadora de la Lealtad de los Ciudadanos Norteamericanos Empleados en Organizaciones Internacionales), el Sr. Duberg se negó a hacerlo, y el 13 de julio de 1954 lo puso en conocimiento del Director General de la UNESCO. El 13 de agosto, el Director General comunicó a Duberg que, como no podía aceptar que la conducta de éste fuese compatible con las elevadas normas de integridad que se exigen a las personas que prestan sus servicios en la UNESCO, al expirar su contrato no le ofrecería un nuevo nombramiento. Con anterioridad, en un memorando de 6 de julio de 1954, el Director General había anunciado su decisión de que les ofrecería la renovación de sus nombramientos a todos los titulares de contratos por plazo fijo que expiraban a fines de 1954 o a principios de 1955 que satisficieran las normas exigidas de eficiencia, competencia e integridad. Pese a la opinión en contra emitida por la Junta de Apelación de la UNESCO, ante la cual había recurrido Duberg, se mantuvo la decisión de no renovar su contrato. El 5 de febrero de 1955, Duberg presentó su demanda ante el Tribunal Administrativo de la OIT, el cual, en su fallo de 26 de abril de 1955, se declaró competente para conocerla y falló en cuanto al fondo. Tales fueron las circunstancias en las que el

Consejo Ejecutivo de la UNESCO, impugnando la competencia del Tribunal en ese caso y, en consecuencia, la validez del fallo, solicitó una opinión de la Corte fundándose en las disposiciones del artículo XII del Estatuto del Tribunal.

Ante todo, la Corte consideró si debía atender a lo solicitado. En primer lugar, advirtió que, en virtud del artículo XII, la opinión tendría carácter obligatorio, efecto que, según la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte, no correspondía a una opinión consultiva. No obstante, tal disposición, que constituía tan sólo una norma de conducta para el Consejo Ejecutivo, en modo alguno influía en el funcionamiento de la Corte.

Además, en cierto modo, el procedimiento consultivo así constituido revestía el carácter de una apelación de los fallos del Tribunal. El procedimiento consultivo que así reemplazaba al procedimiento contencioso tenía por objeto establecer que ciertas impugnaciones de la validez de los fallos dictados por el Tribunal en un litigio entre un funcionario y la organización internacional interesada habían de presentarse ante la Corte, mientras que, de conformidad con el Estatuto de la Corte, solamente los Estados podían someterle sus cuestiones. La Corte no tenía que examinar el fondo de dicha solución; sólo había de examinar la cuestión de si su Estatuto y su carácter judicial le permitían conocer del asunto. Contrariamente a la práctica aceptada, el procedimiento consultivo instituido en el presente caso entrañaba cierta falta de igualdad entre la UNESCO y los funcionarios interesados. En primer término, en virtud de las disposiciones del Estatuto del Tribunal Administrativo, sólo el Consejo Ejecutivo de la UNESCO podía entablar tal procedimiento. Sin embargo, esta falta de igualdad era anterior al examen de la cuestión por la Corte y no influyó en la forma en que la Corte efectuó ese examen. En segundo lugar, en relación con el procedimiento mismo entablado ante la Corte, aunque el Estatuto y el Reglamento de la Corte facilitaban a la UNESCO los medios necesarios para la presentación de sus opiniones, en el caso de los funcionarios la situación era diferente. No obstante, esa dificultad se allanó, por una parte, porque se prescindió del procedimiento oral. Habida cuenta de esto, podía decirse que no había motivo alguno de peso para que la Corte se negara a acceder a la solicitud de opinión.

La Corte examinó seguidamente la primera pregunta que se le formulaba. Admitió que, conforme al texto de la disposición del Estatuto del Tribunal Administrativo, para establecer la competencia del Tribunal para conocer de la demanda de un funcionario era necesario que éste alegase la inobservancia de las condiciones del nombramiento o de las disposiciones del Estatuto del Personal. Por consiguiente, era necesario que la demanda estuviese fundada realmente, y no sólo de modo jurídico, en las condiciones y disposiciones invocadas, si bien no era indispensable que los hechos alegados por los demandantes condujeran necesariamente a los resultados alegados, pues estos últimos constituían el fondo de la cuestión sometida al Tribunal.

En los litigios de que se trata, los funcionarios habían sometido una interpretación de sus contratos y del Estatuto del Personal en el sentido de que tenían derecho a que se les renovasen sus contratos. ¿Tenía tal afirmación fundamentos suficientes para determinar la

competencia del Tribunal? Para contestar a esa pregunta fue indispensable estudiar los contratos, no sólo en cuanto a su letra, sino también en relación con la situación real en que fueron concertados y el lugar que ocupaban en la Organización. Según la práctica de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, a menudo se ha considerado que los titulares de contratos a plazo fijo, aunque su situación no sea la misma de los titulares de contratos permanentes o indeterminados, tienen derecho a que se les tenga en cuenta para un empleo duradero, compatible con las exigencias y las conveniencias de la organización interesada. Esa práctica debería servir para prevenir una interpretación de los contratos a plazo fijo que, teniendo en cuenta exclusivamente la significación literal de sus cláusulas relativas a la duración, denotase que, al espirar el plazo, no era posible fundarse en un contrato a plazo fijo para impugnar una negativa a renovarlo. Además, dicha interpretación no tomaría en cuenta la naturaleza de la renovación de tal contrato, que en realidad constituía una continuación del contrato anterior, por lo cual existía una relación jurídica entre la renovación y el nombramiento primitivo. Esta relación, que constituía el fundamento jurídico de la demanda de los funcionarios, podía verse una vez más en el memorando administrativo del Director General de fecha 6 de julio de 1954, anteriormente citado. La Corte estimó que era posible sostener fundadamente que una notificación administrativa redactada en términos tan generales podía considerarse obligatoria para la Organización. Si el Director General estimaba que debía negar a un funcionario los beneficios de la oferta general así formulada, toda controversia que pudiese surgir respecto a la cuestión era de la competencia del Tribunal Administrativo.

Además, la Corte advirtió que, ante el Tribunal, tanto los demandantes como la UNESCO se ampararon en las disposiciones del Estatuto del Personal, en las que también se fundaba el memorando administrativo del 6 de julio. Según el parecer de la Corte, el memorando constituía una modificación del Reglamento del Personal, que el Director General podía hacer en virtud del Estatuto del Personal. Expresa o implícitamente, el memorando también se refería al texto del Estatuto del Personal, en particular, al concepto de integridad, en torno del cual giraba la controversia sometida al Tribunal Administrativo. Por consiguiente, tanto desde el punto de vista de la inobservancia de las condiciones del nombramiento, como de la inobservancia del Estatuto del Personal, los demandantes tenían motivo legítimo para su demanda, y era justo que el Tribunal confirmara su competencia.

Por tales razones, la Corte dio respuesta afirmativa a la pregunta I. En lo concerniente a la pregunta II, la Corte señaló que una solicitud de opinión expresamente presentada con arreglo al artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo debía limitarse a impugnar una decisión del Tribunal por la que confirmase su competencia o a casos de un vicio fundamental de procedimiento. Como la pregunta II no se refería a ninguna de estas dos causas de impugnación, a la Corte no le era posible contestarla.

Habiendo así rechazado el argumento relativo a la competencia del Tribunal Administrativo, que constituía el único argumento formulado por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, la Corte respondió a la pregunta III reconociendo que ya no era impugnabile la validez de los cuatro fallos.