



# EL RECURSO ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA CONTRA LAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES

Héctor GROS ESPIELL

## I

1. El objeto de este estudio es analizar los recursos contra las sentencias definitivas de dos de los Tribunales Administrativos Internacionales actualmente existentes<sup>1</sup>: el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas<sup>2</sup> y el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo<sup>3</sup>.

1. No nos referiremos a otros Tribunales Administrativos Internacionales: el Tribunal Administrativo del Banco Mundial y el Tribunal Administrativo de la Organización de los Estados Americanos. Sobre la cuestión de los Tribunales Administrativos en general, Suzanne Bastid, *Les Tribunaux Administratifs Internationaux et Leur Jurisprudence, Recueil des Cours*, Académie de Droit International, 1957, Vol. II.

2. Sobre este Tribunal: Byung Chul Kol, *The United Nations Administrative Tribunal*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1966 y Suzanne Bastid, «Le Tribunal Administratif des Nations Unies», *Conseil d'Etat, Etudes et Documents*, N.º 22 (1969), París 1970. Una amplia bibliografía puede encontrarse en el libro de Byung Chul Kol, pp. 165-173 y en los volúmenes publicados por las Naciones Unidas, *Jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies*, Affaires 1 a 70, 1950-1957 (pp. 410-413), New York 1962; N 71 a 86, 1958-1962 (pp. 144-145), New York 1963; N 87 a 113, 1963-1967 (pp. 333-335), New York 1969. En español la bibliografía sobre Tribunales Administrativos y Derecho Interno de los Organismos Internacionales es prácticamente inexistente, con excepción del estudio de Suzanne Bastid, «El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas», *Cursos y Conferencias, Año Académico 1956-1957, Escuela de Funcionarios Internacionales*, Madrid. Su Estatuto ha sido publicado en español en la obra de Luis Miguel Díaz, *Instrumentos Administrativos Fundamentales de las Organizaciones Internacionales*, T. 1, UNAM, México 1980; pp. 11-16.

3. Francis Wolf, «Le Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail», *Révue Générale de Droit International Public*, 1954, p. 279; Francis Wolf, *Le Tribunal Administratif de l'Organisation Internatio-*

La importancia creciente de la jurisdicción administrativa internacional —manifestación orgánica y procesal de un capítulo de la nueva rama del Derecho Internacional denominada Derecho Administrativo Internacional, también llamado Derecho Interno de las Organizaciones Internacionales<sup>4</sup>— y del fenómeno específico de la función pública internacional<sup>5</sup>, así como la existencia de varios recursos de este tipo interpuestos en el pasado ante la Corte Internacional de Justicia<sup>6</sup>, o actualmente en trámite ante este órgano<sup>7</sup>, son la mejor demostración del interés del tema.

2. Hay que precisar, inicialmente, que no estudiaríamos la cuestión del recurso de revisión, ante el propio Tribunal, contra

nal du Travail (Origine et évolution), Conseil d'Etat, *Etudes et Documents*, N.º 22 (1969), Paris 1970. Una referencia bibliográfica se encuentra en este estudio de Wolf (p. 53, nota 1). El Estatuto ha sido publicado en español por la Oficina Internacional del Trabajo y se encuentra también en el libro ya citado en la nota 2 de Luis Miguel Díaz, pp. 1252-1262, T. II. El Tribunal Administrativo de la OIT tiene competencia, en virtud de habersele otorgado por los organismos correspondientes, en los recursos planteados contra 20 organizaciones internacionales además de la OIT. El número de funcionarios que tienen acceso al Tribunal de la OIT es de 24.840. Las organizaciones internacionales que han reconocido su competencia son: OMN, FAO, ICITO-GATT, OIEA, OMPI, UPU, OMT, CERN, EUROCONTROL, IIB, OEB, ESO, CIPEC, AELL, UNION INTERPARLEMENTAIRE, LEBM, CAFIAD, OCTI (Véase OIT, Doc. GB.215/PFA/15/17).

4. Facsaneau, *Le Droit Interne de l'Organisation des Nations Unies*, A.F.D.I., 1967; W. Jenks, *The Proper Law of International Organizations*, London 1962; Paul Reuter, *Organisations Internationales et l'Evolution du Droit, Mélanges Mestres*, Paris 1956; M. B. Akehurt, *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge 1967; P. Cahier, *Le Droit Interne des Organisations Internationales, Revue Générale de Droit International Public*, 1963; M. Decleva, *Il Diritto Interno delle Unione Internazionali*, Padova 1962; F. Durante, *L'Ordinamento Interno delle Nazioni Unite*, Milano 1964.

5. Georges Langrod, *La Fonction Publique Internationale, sa Genèse, son Essense, son Evolution*, Sythoff 1963; Suzanne Bastid, *Les Fonctionnaires Internationaux*, Paris 1971; M. Bedjaoui, *Fonction Publique Internationale*, London 1958; José M. Ruda, *El Estado y los Funcionarios Internacionales, Homenaje al Prof. Miaja de la Muela*, Madrid 1979, T. II, p. 759; D. Ruzie, *Les Fonctionnaires Internationaux*, Paris 1970.

6. Effet de Jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies Accordant Indemnité, C.I.J., *Recueil 1954*; Jugements du Tribunal Administratif de l'OIT sur requêtes contre l'UNESCO, C.I.J., *Recueil, 1956*; Demande de Réformation du Jugement N.º 158 du Tribunal Administratif des Nations Unies, C.I.J., *Recueil, 1973*.

7. Demande de Réformation du Jugement N.º 273 du Tribunal Administratif des Nations Unies, C.I.J., 1981, Enregistrée au Greffe de la Cour le 28 juillet 1981, Ordonnances du 6 août 1981 et 8 octobre 1981. Tenemos entendido que en la OIT dos funcionarios se han dirigido en 1981, al Consejo de Administración de la OIT para poner en movimiento el procedimiento del Artículo 12 del Estatuto del Tribunal. La Mesa del Consejo no ha dado curso a ninguno de los dos planteamientos.

las sentencias definitivas dictadas por los dos Tribunales Internacionales a los que nos estamos refiriendo.

El recurso de revisión está previsto en el actual Artículo 12 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, incluido en 1953<sup>8</sup>. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas se ha reconocido asimismo, sin texto expreso de su Estatuto, competente para conocer en recursos de interpretación contra las sentencias<sup>9</sup>.

El Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT no establece expresamente el recurso de revisión, pero su jurisprudencia lo ha admitido, desarrollando la naturaleza, las características y los límites de este recurso<sup>10</sup>.

3. La regulación del recurso de «impugnación»<sup>11</sup> o de «reforma»<sup>12</sup>, ante la Corte Internacional de Justicia, contra las sentencias de los Tribunales Administrativos de las Naciones Unidas y de la OIT, que en ambos Estatutos se instrumentan mediante un pedido de opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, creando con ello, como luego veremos, engorrosísimos problemas jurídicos, y en el que interviene, en el caso de las Naciones Unidas, un Comité de solicitudes de reforma de las sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas<sup>13</sup> y

8. La Corte Internacional de Justicia ha dicho sobre este «recurso», antes de que se estableciera un texto expreso en el Estatuto: «Esta regla, que figura en el Artículo 10, párrafo 2, no puede considerarse, sin embargo, en el sentido de que prohíba al Tribunal *revisar* por sí mismo una sentencia, en circunstancias particulares, cuando se hayan descubierto hechos de importancia decisiva, y el Tribunal haya ya ejercido este poder. Semejante revisión estrictamente limitada, hecha por el mismo Tribunal, no puede considerarse como un 'recurso' en el sentido de este Artículo, y estaría conforme a las reglas generalmente establecidas en los Estatutos o leyes concernientes a los Tribunales de Justicia, como, por ejemplo, el Artículo 61 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia». *C.I.J. Recueil, 1954*, p. 55.

9. Suzanne Bastid, *Le Tribunal*, cit., p. 30. Caso N.º 61, Crawford, del 2 de diciembre de 1955 (*Jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies, Affaires 1 a 70*, New York 1962, pp. 305-312).

10. *Affaire de Villegas N.º 4* (Requete en Révision), *Jugement N.º 442* del 14 de mayo de 1981.

11. La palabra «impugnación» es la que usa el párrafo 1 del Artículo 12 del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT y el Artículo 11, párrafo 1, del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

12. La Corte Internacional de Justicia, en los casos que ha tenido o tiene ante sí, por impugnaciones que ha tenido contra sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, ha titulado los recursos «Demandé de Réformations du Jugement N.º... du Tribunal Administratif des Nations Unies».

13. El párrafo 4 del Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas dice: «A los efectos de este Artículo, se

en la OIT el Consejo de Administración<sup>14</sup>, ha sido calificado como «una especie de recurso de casación»<sup>15</sup>. Luego estudiaremos quiénes son titulares del derecho a presentar el recurso, los órganos que lo califican y tienen la competencia para pedir la opinión consultiva, las causales exigidas para pronunciarse sobre la irregularidad del fallo del Tribunal y la naturaleza del pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia.

Ahora sólo nos interesa precisar que, aunque análogos en lo esencial, estos dos recursos no son iguales, ya que su regulación en los Estatutos de los dos Tribunales no es totalmente coincidente.

Más adelante hemos de expresar nuestra opinión sobre la posible armonización de los Estatutos en esta materia, en aplicación de la sugerencia hecha por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Decisión 34/438 del 17 de diciembre de 1979<sup>16</sup>. Sin embargo, es útil adelantar desde ya, para combatir un criterio erróneo al respecto, a que puede conducir una interpretación inadecuada de algún documento oficial<sup>17</sup>, que armonizar los dos Estatutos no significa aceptar uno en perjuicio del otro, sino buscar una fórmula común y mejor que, en el caso de

establece un Comité autorizado, en virtud del párrafo 2 del Artículo 96 de la Carta, para solicitar opiniones consultivas de la Corte. El Comité estará compuesto de los Estados Miembros, cuyos representantes hayan formado parte de la Mesa de la Asamblea General en el período ordinario de sesiones más reciente. El Comité se reunirá en la sede de las Naciones Unidas y adoptará su propio Reglamento». Véase G. BÉNARD y HERNAND, *Le Comité Chargé des Demandes de Réformation des Jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies*, Annales de la Faculté de Droit International, Vol. 6, 1957, pp. 511-521.

14. M. R. DE LACHARRIÈRE, citado por F. Wolf, op. cit., p. 66, nota 2.

15. El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, ha estudiado los problemas que plantea esta posible armonización. Luego citaremos los criterios afirmados, en lo que tienen que ver en dicha armonización, con respecto al recurso contra la Corte Internacional de Justicia (Doctos. GB.213/PFA/9/14; GB.215/PFA/15/17 y GB.215/10/26).

16. En su 106 Sesión Plenaria, el 17 de diciembre de 1979, la Asamblea General por recomendación de la Quinta Comisión, decidió: a) Pedir al Secretario General y a los colegas del Comité Administrativo de Coordinación que intentaran lograr una armonización progresiva y un desarrollo ulterior de los estatutos, reglamentos y prácticas del Tribunal Administrativo de la OIT y del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, con miras a reforzar el sistema común y a lograr el objetivo de establecer un Tribunal único; b) Pedir al Secretario General que informase sobre el particular a la Asamblea General en su Vigésimosexto Período de Sesiones.

17. OIT, Doc. GB.215/PFA/15/17, párr. 51, b, dice: «Sobre esta cuestión de suma importancia —modalidades de recurso ante la Corte Internacional de Justicia—, parece que las mejoras que pudieran introducirse en el Estatuto del TA/OIT no deben tender necesariamente armonizar el Estatuto del TA/OIT con el TA/NU, sino más bien a tratar de buscar soluciones nuevas más satisfactorias basadas en las disposiciones existentes, así como la experiencia del TA/NU».

los Artículos 11 y XII de los dos Estatutos, supere lo esencial de las críticas que se les han dirigido, y salve los defectos y las incoherencias que los dos en diferentes formas y grado poseen, como lo ha puesto de manifiesto reiteradamente la Corte Internacional de Justicia.

El principio de la armonización de los dos Estatutos, con especial referencia al recurso ante la Corte, no puede ponerse en duda. Manfred Lachs lo ha dicho con palabras irrefutables:

«Ma seconde observation concerne la différence qui existe entre les deux procédures de réformation, celle que prévoit l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT et celle qu'établit l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies. Chacune d'elles a été acceptée par un certain nombre d'organisations, pour la plupart des institutions spécialisées entre ces organisations, appartenant presque toutes aux Nations Unies, il est regrettable qu'il y ait des divergences quant à la nature de la protection accordée à leurs fonctionnaires. En fin de compte, elles ont pour effet d'offrir une protection différente selon la catégorie de fonctionnaires. Il ne fait guère de doute que, dans l'intérêt des administrations en question, des fonctionnaires et des organisations elles-mêmes, les procédures devraient être uniformes»<sup>18</sup>.

Ahora, y antes de comparar valorativamente los dos sistemas, analizaremos el régimen de Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y luego el del Tribunal Administrativo de la OIT.

4. Este recurso de «impugnación» o «reforma» ante la Corte Internacional de Justicia no aparecía en los Estatutos originales de los Tribunales Administrativos de las Naciones Unidas y de la OIT. Tampoco se encontraba presente en el Estatuto del Tribunal Administrativo de la Sociedad de Naciones, antecedente directo del de la OIT, pese a que en 1929-1930 la Delegación de Finlandia presentó un proyecto con sentido análogo al que tienen las normas pertinentes hoy vigentes en los dos Estatutos.

Veremos que en los dos Estatutos la inclusión de normas relativas a este recurso, se produjo como consecuencia de casos concretos resueltos en sentencias de los dos Tribunales, pasionalmente discutidos en su momento, que motivaron que se pla-

18. C.I.J., 1973, Avis consultatif du 12 Juillet 1973, p. 214, páff. 2.

nearan y luego se adoptaran esos recursos para tratar de evitar en el futuro situaciones conflictivas análogas.

## I I

5. El Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas dice:

«1. Si un Estado Miembro, el Secretario General o la persona que haya sido objeto del fallo dictado por el Tribunal (inclusive cualquiera persona que le haya sucedido en sus derechos a su fallecimiento) *impugna* el fallo por considerar que el Tribunal se ha extralimitado en su jurisdicción o competencia o que el Tribunal no ha ejercido la jurisdicción que le ha sido conferida, o ha incurrido en error sobre una cuestión de derecho relativa a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, o ha cometido un error fundamental de procedimiento que ha impedido que se hiciera justicia, ese Estado Miembro, el Secretario General o el interesado pueden, dentro de los treinta días siguientes a la fecha del fallo, pedir por escrito al Comité establecido en virtud del párrafo 4 de este artículo que solicite una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el asunto.

2. Dentro de los treinta días siguientes al recibo de la petición a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, el Comité decidirá si hay o no fundamento bastante para la petición que se formula. Si el Comité decide que existe tal fundamento, solicitará una opinión consultiva de la Corte y el Secretario General dispondrá que se transmita a la Corte la opinión de la persona a que se hace mención en el párrafo 1.

3. Si no se presenta ninguna petición en virtud del párrafo 1 del presente artículo, o si el Comité no decide solicitar una opinión consultiva dentro del plazo indicado en este artículo, el fallo del Tribunal será definitivo. En todos los casos en que se haya solicitado una opinión consultiva, el Secretario General dará efecto a la opinión de la Corte o solicitará que el Tribunal se reúna especialmente con objeto de que, de conformidad con la opinión de la Corte, confirme su fallo original, o emita un nuevo fallo. Si no se ha solicitado que se reúna espe-

cialmente, el Tribunal, en su próxima reunión, confirmará su fallo o lo emitirá conforme a la opinión de la Corte.

4. A los efectos de este artículo, se establece un Comité autorizado, en virtud del párrafo 2 del Artículo 96 de la Carta, para solicitar opiniones consultivas de la Corte. El Comité estará compuesto de los Estados Miembros, cuyos representantes hayan formado parte de la Mesa de la Asamblea General en el período ordinario de sesiones más recientes. El Comité se reunirá en la sede de las Naciones Unidas y adoptará reglamento.

5. En todos los casos en que el Tribunal haya decidido que se pague una indemnización a la persona interesada y el Comité haya solicitado una opinión consultiva en virtud del párrafo 2 de este artículo, el Secretario General, si considera que de otro modo le sería difícil a esa persona defender sus intereses, le hará, dentro de los 15 días siguientes a la decisión del Comité de solicitar una opinión consultiva, un anticipo de un tercio del total de la indemnización fijada por el Tribunal, deducción hecha de las prestaciones por cese en el servicio que ya se hubiesen abonado. Este pago anticipado se hará con la condición de que, dentro de los 30 días siguientes a la decisión que el Tribunal dicte en virtud del párrafo 3 de este Artículo, dicha persona reembolsará a las Naciones Unidas la diferencia en exceso que pudiere haber entre dicho anticipo y la suma a que tenga derecho de conformidad con la opinión de la Corte.»

6. El Artículo 11 del Estatuto de Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas fue adicionado al Estatuto del Tribunal en 1955, por la Resolución 957 (X) de la Asamblea General.

Esta adición fue el resultado de un largo y complejo asunto<sup>19</sup>. En 1953 el Tribunal dictó varias sentencias en los casos de ciertos funcionarios de la Organización, de nacionalidad estadounidense, cesados por el Secretario General Trigue Lye, como consecuencia de una solicitud del Gobierno de los Estados Unidos

19. W. Moderow, Observations sur l'affaire des fonctionnaires américains congédiés par la Secrétaire Générale à la demande du Gouvernement des États Unis, *Politique étrangère*, Paris, n.º 6, Janvier 1954, pp. 501, 521; Idéologies nationales et fonctions publiques internationales. *Journal du Droit International*, Paris, vol. 81, N.º 2, pp. 276-331, Suzanne Bastid, *Le Tribunal*, cit., p. 19.



en la época del mackartismo, en virtud de que, citados por la Comisión de Actividades Antinorteamericanas del Senado, se habían negado a declarar si estaban afiliados o eran militantes del Partido Comunista. El Tribunal estimó que la afiliación a un partido político no era en sí una justificación para la destitución y que una destitución basada en tal premisa constituía una violación del derecho de los funcionarios y representaba un abuso de poder<sup>20</sup>. El Secretario General se negó a aceptar la reintegración de los funcionarios, por lo que se fijaron las indemnizaciones a pagar en reemplazo del reintegro. El Secretario General se dirigió entonces a la Asamblea para obtener los fondos para el pago de las indemnizaciones. En la Asamblea se produjo un violento debate, con amplias repercusiones en la prensa y en la política estadounidense.

Ante la crítica de las sentencias del Tribunal hecha por algunas Delegaciones, en especial la de los Estados Unidos, que estimó que el fallo del Tribunal Administrativo no constituía una sentencia obligatoria de naturaleza jurisdiccional y que la Asamblea General podía revisar un fallo de un órgano subsidiario, como era el Tribunal Administrativo, la Asamblea, por resolución del 9 de diciembre de 1953, decidió pedir una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre:

1. Si la Asamblea General tiene el derecho de negarse a ejecutar una sentencia del Tribunal que acuerde una indemnización a un funcionario de las Naciones Unidas, a cuya relación personal se le ha puesto fin sin el asentimiento del interesado, y

2. Si la Corte responde por la afirmativa a la primera pregunta, cuáles son los principales motivos en los que la Asamblea General puede fundarse para ejercer legítimamente ese derecho.»

La Corte, en su opinión del 13 de julio de 1954, por 9 votos contra 3<sup>21</sup>, afirmó: «que la Asamblea General no tiene el derecho, por ninguna razón, de negarse a ejecutar una sentencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas que acuerda a un funcionario de la ONU una indemnización, cuando se ha puesto fin a su relación formal sin su asentimiento».

20. El Tribunal decidió anular once de las destituciones hechas por el Secretario General. Las sentencias N.º 18 y siguientes se encuentran en el volumen que contiene los fallos 1 al 70 del Tribunal (1950-1957), Naciones Unidas, Nueva York, 1962.

21. *C.I.J., Recueil, 1954, Effet des Jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant indemnité.*



Esta opinión implicaba, de acuerdo a los razonamientos expuestos en la parte considerativa, sostener el carácter jurisdiccional del Tribunal, la regularidad de su creación por la Asamblea General, la vinculación de ésta por sus decisiones, que está obligada a ejecutar incluso si otorgan indemnizaciones, ya que ni siquiera el hecho de que el poder presupuestario de la Organización esté en manos de la Asamblea, faculta a ésta a oponerse a la ejecución de una sentencia del Tribunal. La Corte estimó en sus considerandos, además, que las competencias del Tribunal no lesionan las del Secretario General en materia de personal, porque éstas se encuentran limitadas por el poder de la Asamblea General de adoptar el Estatuto de los funcionarios y de crear, como órgano subsidiario, un Tribunal para «hacer justicia entre la Organización y los funcionarios».

Ante este criterio, los Estados Unidos buscaron la forma de establecer un recurso contra las sentencias del Tribunal, proponiendo, a este efecto, una modificación del Estatuto. De tal modo, luego de un arduo debate, en 1955, en la décima sesión de la Asamblea General, se adoptó la Resolución 957 (X), del 8 de noviembre, que contiene el actual Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

Es importante tener en cuenta para comprender el alcance del recurso establecido por el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, considerar que el sistema ideado, como afirmó el Juez Jiménez de Aréchaga: «se inspiró en cierta medida en las observaciones generales que la Corte había formulado en su opinión consultiva de 1954...», ya que la Corte «había sugerido de una manera, apenas velada, la creación de un sistema de reforma judicial que excluyera toda posibilidad de revisión por la Asamblea General»<sup>21 bis</sup>.

7. La aplicación del Artículo 11 del Estatuto del Tribunal ha permitido que desde 1955 hasta hoy, de los múltiples casos planteados ante el Comité creado por el párrafo 4 del Artículo 11, dos hayan llegado a la Corte, en virtud de que el Comité ha estimado que «hay fundamento bastante para la petición que se le formula», petición que debe fundarse en que «el Tribunal se ha extralimitado en su jurisdicción o competencia, o que el Tribunal no ha ejercido la jurisdicción que le ha sido conferida, o ha incurrido en error sobre una cuestión de derecho relativo

21 bis. Opinión individual de Jiménez de Aréchaga, *C.I.J.*, *Recueil*, 1973, Demande de Réformation du Jugement N.º 158 du Tribunal Administratif des Nations Unies, pp. 80 y 81.

a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, o ha cometido un error fundamental de procedimiento que ha impedido que se haga justicia». Si el Comité decide que existe fundamento bastante, solicitará una opinión consultiva a la Corte.

En el primero de estos dos casos, la Corte decidió por diez votos contra tres, «dar curso a la solicitud de opinión consultiva» y estimó, por nueve votos contra cuatro, «que el Tribunal Administrativo no omitió ejercer su jurisdicción...» y por diez votos contra tres, «que el Tribunal Administrativo no cometió en el procedimiento un error esencial que ha impedido que se hiciera justicia»<sup>22</sup>.

El segundo se encuentra en trámite, habiéndose dictado ya dos ordenanzas respecto del procedimiento<sup>23</sup>.

Aunque, sin duda, el hecho de que en los veintidós años sólo dos casos hayan llegado a la Corte, limita en cierta forma el efecto práctico y directo de la aplicación del Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, hay que tener en cuenta que, como bien dice Jiménez de Aréchaga, «el sistema tiene un efecto benéfico por su misma existencia, en razón del cuidado y la atención que obliga al Tribunal a aportar a cada una de sus sentencias»<sup>23 bis</sup>.

8. Los problemas que plantea el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas son muchos y enormemente complejos.

Además de las cuestiones derivadas de la conveniencia del recurso tal como ha sido establecido, se presentan problemas jurídicos muy serios, incluso el de la compatibilidad de dicho recurso con la Carta de las Naciones Unidas y con el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

La cuestión deriva de que se ha optado, para poder organizar un recurso ante la Corte contra las sentencias del Tribunal, por la fórmula de encarar la solicitud de una opinión consultiva a la Corte. Esta solución se adoptó porque era imposible aceptar, dentro de la competencia contenciosa de la Corte, tal como resulta de los Artículos 34, 35 y 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la existencia de un recurso contra una sentencia del Tribunal Administrativo, ya que no habría un litigio o controversia entre Estados, del tipo y con los caracteres y con-

22. Demande de Réformation du Jugement N.º 158 du Tribunal Administratif des Nations Unies, *C.I.J., Recueil, 1973*, párr. 101, p. 213.

23. Demande de Réformation du Jugement N.º 273 du Tribunal Administratif des Nations Unies, *C.I.J., 1981*, Ordonnance du 6 août 1981.

23 bis. Opinión individual citada, p. 82.

diciones establecidas en los Artículos 34 y 36 del referido Estatuto que, de acuerdo con el Artículo 92 de la Carta, es parte integrante de ésta. Se buscó, entonces, una fórmula basada en la posibilidad de que se pidiera, según el régimen del artículo 96 de la Carta y del Capítulo IV (Arts. 65-68) del Estatuto, una opinión consultiva.

El establecimiento de un recurso jurisdiccional ante la Corte, contra el fallo de un Tribunal Administrativo Internacional, por la vía de una opinión consultiva de la Corte, constituye realmente una idea extraña y peregrina, que se materializó mediante lo que se ha llamado un «procedimiento híbrido», en base a una «pseudo opinión consultiva», y a la existencia de un recurso «excepcional»<sup>24</sup>.

Sin duda, el sentido y la naturaleza de las opiniones consultivas, tal como están previstas y regaladas por la Carta y el Estatuto de la Corte, son totalmente distintos a las de un recurso destinado a encarar la impugnación de una sentencia de un Tribunal Administrativo Internacional. Hay que hacer, en efecto, un esfuerzo de imaginación para compatibilizar el instituto de la opinión consultiva —es decir, de un dictamen sobre una cuestión jurídica solicitado en la Corte por alguno de los órganos previstos en el Artículo 96 de la Carta, dictamen que no tiene otro efecto, sin perjuicio de su valor teórico y doctrinal, que el de brindar un criterio jurídico eminente, pero de ninguna manera vinculante y obligatorio, al órgano que lo ha solicitado—, con un recurso de «reforma», contra una sentencia de otro órgano jurisdiccional del Sistema de las Naciones Unidas.

Es por ello por la Corte Internacional de Justicia en los dos casos en que hasta hoy ha debido pronunciarse al respecto, una con referencia al Tribunal Administrativo de la OIT, en 1956 y otro del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, en 1973, lo ha hecho por mayoría, con muy fundadas y serias opiniones discordes, y, en el criterio de la mayoría, con condicionantes y salvedades de carácter fundamental.

9. No creemos, sin embargo, y esto debe afirmarse desde ahora, que deba criticarse el intento de establecer un recurso jurisdiccional, que permita a la Corte Internacional de Justicia controlar los fallos de los Tribunales Administrativos internacionales. La utilidad y casi diríamos, la necesidad de un recurso

24. Terminología usada por los Jueces Federico de Castro y Andrés Gros en sus opiniones en el caso de la Opinión Consultiva del año 1973, párrafo 4, p. 275 y párrafo 2, p. 90 (C.I.J., *Recueil*, 1973).

de este tipo, encarado siempre como posible por la Corte Internacional de Justicia<sup>25</sup>, no puede discutirse. Lo que sí es discutible es la forma, criticable desde muchos puntos de vista, en que los Estatutos de los Tribunales Administrativos de las Naciones Unidas y de la OIT, han encarado y reglamentado la cuestión.

Las sabias y ponderadas palabras de Manfred Lachs en la Declaración que efectuó sobre la Opinión Consultiva del 12 de julio de 1973, merecen recordarse:

«Tout en souscrivant complètement aux motifs énoncés par la Cour à ses conclusions, j'estime devoir formuler deux observations:

1. Que les jugements du Tribunal administratif des Nations Unies puissent être réexaminés par une instance judiciaire supérieure est une possibilité dont il faut se louer car elle tend à mieux assurer la protection des droits en jeu. Mais la façon dont elle a été mise en oeuvre a soulevé des doutes que je partage. J'irais même plus loin que la Cour quand celle-ci déclare ne pas considérer la procédure établie à l'article 11 comme 'exempte de difficulté' (paragraphe 40), car à mon sens, on ne saurait accepter sans réserve la procédure dans son ensemble ou certaines de ses phases. L'historique des dispositions en question montre —et cela n'a rien d'étonnant— qu'elles ont été adoptées après maintes divergences de vues et controverses juridiques.

Il n'y aurait guère d'intérêt peut-être à signaler ce problème s'il ne devait y avoir à l'avenir d'autre choix qu'entre un contrôle judiciaire du genre de celui qu'offre la présente procédure et une absence totale de contrôle judiciaire. Mais je ne crois pas qu'il doive forcément en être ainsi et si choix doit être opéré c'est entre la méthode actuelle de contrôle et une méthode plus efficace et exempte de difficulté. Je ne vois aucune raison impérative, ni en droit ni en fait, pour laquelle l'adoption d'une meilleure méthode ne pourrait être envisagée»<sup>26</sup>.

10. En el primer caso, es decir, en el de las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT, resuelto en la opinión consultiva del 23 de octubre de 1956, la Corte dio trámite, por nueve

25. Opiniones Consultivas ya citadas, de 1956 y 1973.

26. Demande de Réformation du Jugement N.º 158 du Tribunal Administratif des Nations Unies, Avis Consultatif du 12 Juillet 1973, Déclaration, p. 214.

votos contra cuatro, al recurso y entendió, por diez votos contra tres, que el Tribunal Administrativo no había incurrido en las causales previstas por el Artículo XII del Estatuto del Tribunal <sup>27</sup>.

Pero este criterio, incluso con las salvedades y condicionantes expuestos por la Corte, en especial sobre la necesidad de que la Corte no podría al emitir este tipo de opinión consultiva olvidar su carácter de órgano jurisdiccional y que se reserva siempre la facultad de negarse a emitir la opinión consultiva solicitada, tuvo cuatro opiniones discordes. Hay que recordar los fundados criterios de los jueces Winiarski, Zafrella Khan, Klaested y Córdova, en que, con diferentes matices, se sostiene que este tipo de utilización de la vía consultiva no está prevista ni en la Carta ni en el Estatuto de la Corte, que ésta debería abstenerse de ejercer su competencia en estos casos, que esta «segunda instancia» en un asunto contencioso entre la UNESCO y sus funcionarios está fuera de la competencia de la Corte <sup>28</sup>, o que un procedimiento de este tipo, con renuncia a las audiencias orales, viola el principio de la igualdad de las partes, y por ende, el carácter judicial de la Corte <sup>29</sup>.

11. En el segundo caso, es decir, la solicitud de reforma de la Sentencia n.º 158 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, resuelto en la opinión consultiva del 12 de julio de 1973, la Corte, por diez votos contra tres, resolvió dar curso a la solicitud de opinión consultiva <sup>30</sup>.

De las cuatro opiniones discordes, tres, las de los Jueces Gros, De Castro y Morozov, se refirieron a la cuestión de la naturaleza de este recurso y de la competencia de la Corte al respecto <sup>31</sup>.

El Juez Gros, en una larga y muy fecunda opinión disorde, en cuanto a este primer punto estimó, «admitiendo que la Corte es competente según el Artículo 11 para juzgar los casos de reforma», que debía responder negativamente, por circunstancias propias del caso, a la primera pregunta sometida a la Corte, es decir, respecto de su competencia <sup>32</sup>.

27. Jugements du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture, Avis Consultatif du 23 Octobre, p. 101.

28. Jugements du Tribunal, cit., *Recueil*, 1956, pp. 104, 108, 109, 113, 114, 115, 155 y 168.

29. Jugements du Tribunal, cit., *Recueil*, 1956. Véanse las transcripciones de estas opiniones y los comentarios del Juez Gros en su opinión individual, en la Opinión Consultiva de 1973 (*C.I.J.*, *Recueil*, 1973, p. 255).

30. *C.I.J.*, *Recueil*, 1973, párrafo 101, p. 213.

31. *C.I.J.*, *Recueil*, 1973, pp. 90, 111, 112, 133, 134 y 138.

32. *C.I.J.*, *Recueil*, 1973, p. 103.

El juez De Castro, en cambio, aceptó la competencia de la Corte para emitir la opinión consultiva, pero discrepó con la mayoría sobre las cuestiones de fondo<sup>33</sup>.

El juez Morozov, por último, estimó que la Corte era absoluta y radicalmente incompetente<sup>34</sup>.

12. Pese a todo, entendemos que un procedimiento que establezca un recurso de reforma ante la Corte, por la vía de una solicitud de opinión consultiva, aunque se le otorgue a esta opinión carácter obligatorio, por un instrumento distinto de la Carta de las Naciones Unidas o del Estatuto de la Corte, como es el caso de los Estatutos de los dos Tribunales Administrativos, no es contrario ni a la Carta ni al Estatuto de la Corte. Pero, al mismo tiempo, estimamos que la forma en que los Estatutos de los dos Tribunales Administrativos han encarado la reglamentación del recurso es defectuosa y criticable.

La Corte Internacional de Justicia ha afirmado que la existencia de un recurso de este tipo es aceptable y que, en principio, no viola ni la Carta ni su propio Estatuto. Creemos que este criterio es correcto y que puede ser compartido. Esta tesis ha sido ampliamente expuesta en los dos casos en que la Corte se ha pronunciado al respecto y en varias de las opiniones individuales de sus Miembros. Puede resumirse así:

En primer término, la Corte ha aceptado la posibilidad de que la jurisdicción consultiva pueda ser utilizada para la reforma judicial de procedimientos contenciosos que se han desarrollado ante otro Tribunal y en los que han sido partes personas privadas. Al respecto la Corte he dicho:

«L'existence, en arrière-plan, d'un différend et de parties que l'avis de la Cour peut affecter ne modifie cependant pas le caractère consultatif de la fonction de la Cour, consistant à propos d'un jugement. Aussi bien, dans son avis consultatif sur les Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco (C.I.J. Recueil 1956, p. 77), la Cour s'est déclarée compétente pour connaître d'une demande d'avis consultatif ayant pour objet le réexamen d'une procédure judiciaire concernant des particuliers. De plus, dans la procédure consultative antérieure relative à l'Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité (C.I.J.

33. C.I.J., *Recueil*, 1973, pp. 115 y 133.

34. C.I.J., *Recueil*, 1973, p. 138.

Recueil 1954, p. 47), elle a donné suite à la demande d'avis que l'Assemblée générale lui avait adressée, bien que les questions qui lui étaient soumises eussent intéressée très directement les droits de particuliers. La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de l'attitude qu'elle a adoptée dans ces affaires. Dès lors qu'une requête pour avis consultatif est présentée par un organe dûment autorisé à cet effet conformément à la Charte, la Cour est compétente, en vertu de l'article 65 de son Stat, pour donner un avis s'il s'agit d'une question juridique qui se pose dans le cadre de l'activité de cet organe. Le fait que ce ne sont pas les droits des Etats qui sont en cause dans la procédure ne suffit pas à enlever à la Cour une compétence qui lui est expressément conférée par son Statut»<sup>35</sup>.

En segundo término, la Corte ha reiterado su opinión de que la creación del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ha sido regular y que la Asamblea General ha actuado dentro de sus facultades al crear, de acuerdo con los artículos 7.2 y 22 de la Carta, este Tribunal como un órgano subsidiario de la Asamblea. Ha dicho al respecto:

«Il découle du raisonnement qui précède que le pouvoir de l'Assemblée générale de réglementer les relations avec le personnel englobe aussi celui de créer un organe dont le but est de fournir le mécanisme nécessaire à la mise en mouvement d'une réformation, par la Cour, des jugements d'un tel tribunal»<sup>36</sup>.

En tercer lugar, ha estimado que:

«Le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif est un organe de l'Organisation des Nations Unies dûment constitué en vertu des articles 7 et 22 de la Charte et dûment autorisé, conformément à l'article 96, paragraphe 2, de cet instrument, à demander à la Cour des avis consultatifs aux fins de l'article 11 du Tribunal administratif des Nations Unies. Il en résulte que la Cour est compétente en vertu de l'article 65 de son Statut pour connaître d'une requête pour

35. *C.I.J., Recueil, 1973*, párrafo 14, pp. 9-10.

36. *C.I.J., Recueil, 1973*, párrafo 17, p. 11.



avis consultatif présentée par le Comité dans le cadre de l'article 11 du statut du Tribunal administratif»<sup>37</sup>.

En cuarto término, la Corte ha afirmado que, reconocida su competencia, el poder que posee de dar una opinión consultiva tiene carácter discrecional, pero para su ejercicio debe permanecer fiel a las exigencias de su carácter de órgano jurisdiccional. Ha dicho así que:

«Il faut noter toutefois que l'article 65 du Statut de la Cour est permissif et que, en vertu de ce texte, le pouvoir que la Cour possède de donner un avis consultatif a un caractère discrétionnaire. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la Cour a toujours suivi le principe selon lequel, en tant qu'organe judiciaire, elle doit rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs (voir par exemple Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956, p. 84; Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1960, p. 153). Au cours des débats qui ont précédé l'adoption de la résolution 957 (X) de l'Assemblée générale et l'introduction de l'article 11 dans le statut du Tribunal administratif, certaines délégations ont exprimé des doutes sur divers aspects de la procédure prévue à l'article 11, en raison précisément du caractère judiciaire de la Cour. La Cour se propose donc d'examiner à présent si, bien qu'elle soit compétente pour donner d'avis consultatif demandé, ces aspects de la procédure instituée par l'article 11 sont tels qu'ils devraient l'inciter à refuser de répondre»<sup>38</sup>.

Para poder llegar a una conclusión positiva respecto de lo afirmado precedentemente, la Corte analizó la forma de actuar y el reglamento del Comité de Reforma, cuya competencia calificó de «cuasi judicial», y llegó a la conclusión de que:

«Rien dans la nature ni dans le mode de fonctionnement du Comité ne paraît imposer à la Cour la conclusion que le système de réformation judiciaire par la résolution 957 (X) de l'Assemblée générale est incompatible

37. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 23, p. 13.

38. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 24, p. 13.

avec les principes généraux applicables à une action en justice»<sup>39</sup>.

En su opinión individual en el mismo caso, Jiménez de Aréchaga ha pensado y ampliado este criterio al decir con razón:

«Le fait qu'un organe comme le Comité des demandes de réformation soit appelé à filtrer les demandes et à saisir la Cour ne saurait être considéré comme un défaut tellement grave qu'il efface le pas ainsi franchi, et encore moins comme justifiant que la Cour adopte à présent une position négative, contraire à l'objet même du système de réformation judiciaire institué en 1955.

On ne saurait nier la nécessité d'un organe de filtrage quelconque pour éviter que des objections frivoles ou injustifiées ne soient soumises à la Cour. On ne serait pas non plus fondé à reprocher à cet organe d'appliquer des critères stricts ou même rigoureux pour déterminer si une demande d'avis consultatif adressée à la Cour repose sur des 'bases sérieuses'. Il ne faut pas présumer que cette attitude soit l'effet d'une politique délibérée ou d'instructions déplacées; c'est simplement que, comme la Cour elle-même l'a constaté en 1954, les affaires où c'est la validité d'un jugement et non son bien-fondé qui est mise en cause rentrent par définition dans la catégorie des 'circonstances exceptionnelles' (C.I.J. Recueil 1954, p. 55).

Bien que la réformation n'ait été demandée que rarement, le système a un effet bénéfique par son existence même, en raison du soin qu'il oblige le Tribunal administratif à apporter à chacun de ses jugements. En effet, un tribunal de première instance ne peut pas savoir à l'avance laquelle de ses décisions sera examinée ultérieurement par une juridiction supérieure.

Quant à la composition politique du Comité, c'est là une objection dont il ne faut pas exagérer l'importance et les conséquences négatives qu'on en tire ne me paraissent pas justifiées. Il s'agit ici après tout de jugements internationaux affectant des Etats, lesquels sont tenus en fin de compte de payer, directement ou indirectement, les indemnités accordées»<sup>39 bis</sup>.

La Corte analizó asimismo la cuestión de la desigualdad que existiría en virtud del Estatuto de la Corte, entre el Secretario

39. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 30, p. 15.

39 bis. Opinión individual del Juez Jiménez de Aréchaga, C.I.J., *Recueil*, 1973, p. 82.

General y los Estados Miembros de una parte y el funcionario de la otra, que no podría comparecer directamente ante la Corte. Tanto en el caso analizado en 1956<sup>40</sup>, aunque por diferentes razones, que en el caso del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, del Artículo 11 de su Estatuto y de la Resolución 957 (X), la Corte estimó que el procedimiento no afectaba, en esencia, el principio de igualdad. Dijo en la parte final de su razonamiento:

«La Cour doit donc uniquement veiller à ce que les parties intéressées aient la possibilité de lui exposer, dans des conditions d'équité et d'égalité, leurs vues sur les questions à propos desquelles un avis lui est demandé, et à ce qu'elle-même dispose d'informations adéquates pour pouvoir rendre la justice en donnant son avis consultatif. La Cour estime que ces conditions sont satisfaites dans la présente procédure»<sup>41</sup>.

Finalmente, el hecho de que el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal dé a la opinión consultiva un efecto especial, así como el caso del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT en el que se le da a la opinión consultiva efecto obligatorio, no constituyen un obstáculo a que la Corte emita su opinión. Al respecto ha dicho:

«De plus, le fait qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal administratif l'avis rendu par la Cour doive avoir un effet décisoire à l'égard des questions en litige dans l'affaire ne met pas obstacle à ce que la Cour réponde à la requête. Certes cette conséquence dépasse la portée attachée par la Charte et par le Statut de la Cour à un avis consultatif. Elle résulte cependant non pas de l'avis consultatif lui-même mais d'une disposition contenue dans un instrument autonome qui a force de loi pour les fonctionnaires et le Secrétaire général. L'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT confère expressément force obligatoire à l'avis de la Cour. Traitant de cette conséquence, la Cour a dit, dans son avis consultatif donné à la demande de l'Unesco:

'Elle n'affecte en rien le mode selon lequel la Cour fonctionne: celui-ci reste fixé par son Statut et son Règlement. Elle n'affecte ni le raisonnement par lequel la Cour formera son opinion, ni

40. C.I.J., *Recueil*, 1956, p. 12. El criterio de la Corte en 1956 sobre este punto comentado en la opinión de 1973 (*Recueil*, párrafo 34, p. 17).

41. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 38, p. 20. Véanse también los párrafos 35, 36 y 37.

le contenu de l'avis lui-même. Par conséquent, le fait que l'avis de la Cour sera accepté comme ayant force obligatoire ne fait pas obstacle à ce que suite soit donnée à la demande d'avis.' (C.I.J. Recueil 1956, p. 84).

De même l'effet spécial que l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies attribue à l'avis de la Cour n'est pas une raison pour refuser de donner suite à la demande d'avis consultatif en la présente espèce»<sup>42</sup>.

En conclusión, reiterando su criterio anterior de que una solicitud de opinión consultiva no debería, en principio, ser desestimada, salvo que existieran razones decisivas, la Corte estimó que:

«En conséquence, comme on l'a déjà indiqué, tout en considérant que la procédure de réformation établie à l'article 11 n'est pas exemple de difficulté, la Cour n'estime pas douteux que, dans, les circonstances de l'espèce, elle doit donner suite à la requête pour avis consultatif présentée par le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif»<sup>43</sup>.

13. Ya hemos dicho que este recurso ha sido calificado como una especie de recurso de casación.

La propia Corte no ha usado esta expresión, que estimamos correcta en principio, pero ha dicho al respecto estas palabras que determinan la naturaleza de su actuación, con un sentido análogo al de la calificación antes referida. Ha expresado así:

«La Cour n'est donc pas habilitée à substituer son opinion à celle du Tribunal sur le fond de l'affaire tranchée par celui-ci. Son rôle est de déterminer s'il ressort des circonstances de l'espèce, concernant le fond ou la procédure, qu'une contestation formulée contre le jugement pour l'un des motifs mentionnés à l'article 11 est fondée»<sup>44</sup>.

Se trata, en efecto, de un controlador de juridicidad del fallo del Tribunal, en virtud de la posible ilegitimidad del mismo de-

42. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 39, p. 20.

43. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 40, p. 21.

44. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 47, p. 25.

rivada de que ha incurrido en una o varias de las causales de impugnación. Con esta precisión, y con los elementos aportados por la Corte, no hay inconveniente en calificarlo como una especie de recurso de casación.

14. En cuanto al órgano que, según el párrafo 4 del artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, puede hacer la solicitud de opinión consultiva a la Corte, caben hacer algunas consideraciones.

La posibilidad de que un órgano de las Naciones Unidas, además de los expresa y directamente habilitados para ello por la Corte, puedan solicitar una opinión consultiva de la Corte, está prevista por el artículo 96, párrafo 2 de la Carta que prevé esa situación en el caso de «los otros órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones especializadas que en cualquier momento sean autorizadas para ello por la Asamblea General» «sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades».

El Comité a que se refiere el artículo 11, párrafo 4 del Estatuto del Tribunal es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas creado por la Resolución 957 (X) del 8 de noviembre de 1955 de la Asamblea General en ejercicio de su competencia para establecer órganos subsidiarios que le asignan los artículos 7.2 y 22 de la Carta.

El Comité está compuesto de los Estados Miembros cuyos representantes hayan formado parte de la Mesa de la Asamblea General en el período ordinario de sesiones más reciente. Esta curiosa integración, que lo hace un órgano de composición no permanente, ya que variará cada año, formado por Estados, de naturaleza, por ende, esencialmente política y sin especial aptitud jurídica para determinar «si hay o no fundamento bastante» en la petición de una opinión consultiva a la Corte, en base a los vicios que contendría el fallo del Tribunal Administrativo reclamado, ha hecho que este punto haya sido uno de los más objetados en el análisis del recurso previsto por el artículo 11 del Estatuto del Tribunal. Pero, pese a las críticas, la Corte no ha llegado a negar trámite a ninguna de las dos opiniones consultivas que el Comité le ha demandado.

Si el Comité es un órgano subsidiario regularmente creado, sólo resta para determinar la licitud de la posibilidad de que solicite a la Corte opiniones consultivas, analizar si la determinación de si el Tribunal Administrativo ha actuado o no en violación de los extremos indicados por el artículo 11, párrafo 2 del Estatuto, constituye una cuestión jurídica que ha surgido en la esfera de la actividad del Comité.

La Corte ha estimado que la posibilidad de que el Comité le pueda pedir opiniones consultivas no viola la Carta ni el Estatuto de la Corte y que la forma especial en que el Estatuto del Tribunal encare la aplicación de la opinión consultiva de la Corte no afecta esta conclusión. Ha dicho la Corte al respecto:

«En réalité la fonction principale du Comité n'est pas de solliciter des avis consultatifs, elle est d'examiner les objections formulées contre des jugements afin de décider, dans chaque espèce, si la demande repose sur des bases suffisamment sérieuses pour qu'il y ait lieu de présenter une requête pour avis consultatif. Si la Comité conclut par la négative, il rejette la demande sans prier la Cour de donner un avis. S'il conclut par l'affirmative, les questions juridiques qu'il soumet alors à la Cour se posent manifestement dans l'exercice de sa fonction principale qui est de filtrer les demandes qui lui sont adressées. Ce sont donc des questions qui, selon la Cour, se posent dans le cadre de l'activité propre du Comité; elles ne sont pas soulevées en effet par les jugements du Tribunal administratif mais par les objections formulées contre ces jugements devant le Comité lui-même.»

«Certes l'article 11 ne charge pas le Comité de mettre en oeuvre les avis que la Cour peut rendre sur sa demande puisqu'en vertu du paragraphe 3 de cet article la tâche de mise en oeuvre incombe au Secrétaire général et au Tribunal administratif. Il n'empêche que les questions sur lesquelles portent les requêtes pour avis consultatif émanant du Comité sont des questions juridiques qui se posent dans le cadre de son activité. Pour qu'une question puisse être soumise à la Cour conformément à l'article 96, paragraphe 2, de la Charte, il faut et il suffit qu'elle soit juridique et qu'elle se pose dans le cadre de l'activité de l'organe intéressé. En l'espèce, le Comité sollicite un avis consultatif pour savoir si, comme on le prétend, le Tribunal administratif a omis d'exercer sa juridiction et commis des erreurs essentielles dans la procédure. Ce sont là, par leur nature même, des questions juridiques, du genre de celles que la Cour a considérées en 1956, dans son avis donné à la demande de l'Unesco, comme des questions juridiques au sens de l'article 96 de la Charte. De plus, rien dans l'article 96 de la Charte ni dans l'article 65 du Statut de la Cour n'impose que les réponses aux questions soient destinées à aider l'organe sollicitant l'avis

consultatif dans son activité future et n'exige que cet organe soit aussi celui qui lui donne effet»<sup>45</sup>.

Pese a las salvedades expuestas en algunas opiniones disidentes a las que ya nos hemos referido, creemos que el razonamiento de la Corte ha sido correcto y que no puede razonablemente ponerse en duda la regularidad jurídica de la creación del Comité y de la atribución de competencias que le ha hecho la Asamblea General.

15. Estudiaremos ahora la cuestión de quiénes tienen titularidad para presentarse ante el Comité.

Según el artículo 11 del Estatuto del Tribunal poseen este derecho todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, el Secretario General o la persona que haya sido objeto del fallo dictado por el Tribunal, inclusive cualquier persona que le haya sucedido en sus derechos a su fallecimiento.

De las tres posibilidades que da el Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, la de utilización más frecuente ha sido la impugnación del fallo por las personas que han sido objeto de sentencias del Tribunal. En el caso planteado en el año 1973 contra la Sentencia n.º 158 del Tribunal, la impugnación fue hecha por la persona afectada, el señor Mohamed Fasla. En el caso actualmente en trámite ante la Corte, respecto del Fallo n.º 273, ha sido el Gobierno de los Estados Unidos el que ha impugnado el fallo del Tribunal.

16. El Comité no tiene competencia para recibir una impugnación de un fallo del Tribunal dictado en el caso de un recurso de un funcionario contra un organismo especializado de las Naciones Unidas, que haya reconocido la competencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas según el Artículo 14 del Estatuto.

Quiere decir que mientras los organismos especializados que han reconocido la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT pueden llegar, de acuerdo con lo dispuesto en el Anexo del Estatuto de este Tribunal, a plantear por medio de sus Consejos o Comités Ejecutivos el recurso de reforma ante la Corte, los que han reconocido la competencia del Tribunal de las Naciones Unidas, y hasta hoy sólo se da el caso de la OACI, hasta que no se adicione en este sentido su Estatuto, no disponen de la posibilidad de ejercer este recurso.

45. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafos 21-22, pp. 12-13.



17. Las causales de impugnación son: a) extralimitación del Tribunal en su jurisdicción o competencia; b) que el Tribunal no haya ejercido la jurisdicción que le ha sido conferida; c) que haya incurrido en error sobre una cuestión de derecho relativa a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, o d) que haya cometido un error fundamental de procedimientos que le ha impedido que se hiciera justicia.

La Corte ha expresado, en general, sobre los motivos posibles de impugnación y respecto de su propia competencia en la materia, lo siguiente:

«Il s'ensuit que le Comité n'est autorisé à demander, et la Cour à donner, un avis consultatif que sur les questions juridiques qui peuvent légitimement être considérées comme se rattachant à un ou plusieurs de ces quatre motifs. De plus, en vertu de l'article 65 du Statut, la compétence de la Cour pour donner un avis consultatif se limite aux questions juridiques sur lesquelles son avis est demandé. La Cour peut interpréter les termes de la requête et préciser la portée des questions qui y sont posées. Elle peut aussi tenir compte de tous les éléments se rapportant à ces questions qui peuvent lui être nécessaires pour se former une opinion. Mais, lorsqu'elle rend son avis, la Cour est en principe liée par le libellé des questions formulées dans la requête (Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1955, p. 71-72; Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956, pp. 98-99)»<sup>46</sup>.

En el caso fallado en 1973, el señor Fasla alegó dos motivos: omisión de ejercicio de su jurisdicción por el Tribunal y error fundamental de procedimiento.

La Corte estudió minuciosamente lo referente a la primera causal. Dijo:

«L'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT envisage seulement une contestation élevée contre 'une décision du Tribunal affirmant sa compétence' et ne fait aucune mention d'un non-exercice de sa juridiction par le Tribunal. De même, dans le projet d'article 11 du

46. C.I.J., Recueil, 1973, párrafo 41, p. 22.

statut du Tribunal administratif des Nations Unies recommandé à l'Assemblée générale par le Comité spécial chargé d'étudier la question de la réformation des jugements du Tribunal administratif, le seul motif de contestation envisagé tenait à ce que le Tribunal avait 'outrepassé sa juridiction ou sa compétence'. Les termes 'ou n'a pas exercé sa juridiction' ont été ajoutés à la 499<sup>e</sup> séance de la Cinquième Commission sur la proposition de la délégation indienne qui avait déclaré antérieurement:

'Suivant le paragraphe 1 du projet d'article 11, on pourrait certes demander la réformation en alléguant que le Tribunal a outrepassé sa juridiction ou sa compétence. Mais il se pourrait que le Tribunal ait manqué à exercer sa compétence légitime comme il se pourrait qu'il y ait eu des erreurs dans l'exercice de sa compétence. La législation indienne prévoit un recours, analogue à la réformation, lorsqu'un tribunal a, soit outrepassé, soit manqué à exercer sa compétence légitime; on prévoit (ainsi) non seulement l'abus de compétence, mais encore le cas où un tribunal omet ou néglige d'exercer sa compétence.'

Cette explication paraît confirmer que ce motif supplémentaire de contestation d'un jugement était considéré comme ayant une portée relativement étroite, autrement dit comme concernant essentiellement le cas où le Tribunal s'abstient de mettre en oeuvre les pouvoirs juridictionnels qu'il possède et non pas le cas où, dans l'exercice de ces pouvoirs, il aboutit à un mal-jugé sur le fond. Il apparaît en outre que, en acceptant le non exercice de la juridiction comme motif supplémentaire de contestation, l'Assemblée générale y a vu un cas du même genre que ceux dans lesquels le Tribunal excède sa compétence ou sa juridiction; la Cinquième Commission semble donc avoir envisagé que le fait d'outrepasser sa juridiction ou de ne pas l'exercer soulève essentiellement des problèmes de juridiction ou de compétence au sens strict. De manière plus générale, on trouve dans l'historique de l'article 11, montrant que les motifs de contestation mentionnés dans cette disposition ne devaient s'appliquer qu'à des cas 'exceptionnels', la confirmation de la portée relativement étroite que l'on a voulu donner au non-exercice de la juridiction en tant que motif de contestation.

Selon la Cour, ce motif de contestation ne vise donc

que les cas où, soit sciemment soit par inadvertance, le Tribunal n'a pas exercé les pouvoirs juridictionnels qu'il détient et qui lui permettent de statuer à l'égard d'une affaire ou d'un élément important d'une affaire. Il est clair que, pour déterminer si le Tribunal a exercé des pouvoirs juridictionnels applicables en l'espèce, la Cour doit tenir compte de la substance et pas seulement de la forme. Il ne suffit donc pas que le Tribunal ait eu l'intention d'exercer ses pouvoirs à propos d'un élément important, encore faut-il qu'il les ait réellement exercés et se soit prononcé à ce sujet. Certes il peut y avoir des cas marginaux où il est difficile de dire si le Tribunal a véritablement envisagé et décidé d'exercer les pouvoirs juridictionnels appropriés. Mais cela ne modifie pas l'obligation qu'a la Cour d'apprécier dans chaque cas, compte tenu de tous les éléments pertinents, si le Tribunal a utilisé en l'affaire les pouvoirs juridictionnels qu'il possédait et qui lui permettaient de statuer»<sup>47</sup>.

Y agregó:

«Pour savoir si le Tribunal a exercé sa juridiction relativement à une certaine demande, on ne saurait recourir au critère purement formel qui consiste à s'assurer qu'elle figure nommément dans les motifs du jugement: on doit appliquer ce qui est le vrai critère et déterminer si le Tribunal a fait porter sa réflexion sur les bases de la demande et en a tiré ses propres conclusions quant aux obligations que le défendeur aurait enfreintes et à l'indemnité à accorder en conséquence. Cette méthode s'impose en particulier lorsque comme c'était le cas en l'espèce, le Tribunal se trouve saisi d'une série de demandes d'indemnisation ou de réparation qui se recouvrent ou du moins se chevauchent dans une large mesure et qui résultent d'un seul et même acte du défendeur: la diffusion d'une fiche analytique incomplète annexée aux lettres envoyées pour chercher un nouveau poste au requérant»<sup>48</sup>.

En cuanto al concepto de error esencial en el procedimiento, ha dicho la Corte:

47. *C.I.J., Recueil, 1973*, párrafo 50, p. 27.

48. *C.I.J., Recueil, 1973*, párrafo 56, p. 31.

«Une faute essentielle dans la procédure» est l'un des deux motifs de contestation prévus à l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT, et c'est avec un libellé très proche —'erreur essentielle dans la procédure'— que ce motif a été introduit dans le projet d'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies recommandé à l'Assemblée Générale par le Comité spécial chargé d'étudier la question de la réformation des jugements du Tribunal administratif en 1955. Les mots 'qui a provoqué un mal-jugé' ont été ajoutés à la 499<sup>e</sup> séance de la Cinquième Commission sur la proposition de la délégation indienne qui avait déclaré antérieurement:

'Le paragraphe 1 prévoit un autre motif de réformation: l'erreur essentielle dans la procédure. En employant le mot 'essentielle', on a voulu écarter les demandes de réformation fondées sur des erreurs mineures ou sans conséquences. Afin de préciser cette intention, la délégation indienne propose d'insérer, dans le texte de ce paragraphe les mots 'qui a provoqué un mal-jugé' après les mots 'erreur essentielle dans la procédure'.'

L'insertion de ces quelques mots n'avait donc pas pour objet de modifier la portée de ce motif de contestation et encore moins d'en créer un qui soit indépendant, mais tendait simplement à préciser le sens d'«essentielle» et, en acceptant la proposition indienne, la Cinquième Commission paraît avoir pensé qu'elle ne changeait rien, en substance, au projet initial. Un délégué a même souligné 'qu'une erreur essentielle dans la procédure implique incontestablement un mal-jugé'.

Sans doute n'est-il pas facile d'énoncer tout ce que recouvre la notion d'«erreur essentielle dans la procédure qui a provoqué un mal-jugé». Mais dans les affaires dont connaît le Tribunal administratif, l'idée de base est qu'un fonctionnaire a le droit fondamental d'exposer sa cause, soit oralement soit par écrit, et d'être assuré que le Tribunal l'étudiera avant de statuer sur ses droits. Une erreur procédurale est essentielle et constitue 'un mal-jugé' si elle aboutit à violer le droit du fonctionnaire à être impartialement entendu comme il est indiqué ci-dessus et, en ce sens, empêche que justice lui soit faite. En présentant les choses ainsi, on ne résout pas complètement le problème que pose la définition précise des erreurs pro-

cédurales visées à l'article 11, mais certains éléments du droit d'être impartialement entendu sont cependant bien connus et fournissent d'utiles critères pour déterminer les cas d'erreurs procédurales essentielles ayant provoqué un mal-jugé: on peut citer, par exemple, le droit d'avoir accès à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi; le droit d'obtenir une décision de justice dans un délai raisonnable; le droit d'avoir, dans des conditions raisonnables, la faculté de présenter sa cause au tribunal et de commenter les thèses de l'adversaire; le droit à l'égalité avec celui-ci dans la procédure; et le droit d'obtenir une décision motivée»<sup>49</sup>.

Y específicamente, en cuanto a si la ausencia de motivación constituye un error esencial en el procedimiento, la Corte estimó:

«Si l'absence de motivation ne figure pas expressément dans la liste des causes de réformation, cela n'exclut pas la possibilité que cette lacune puisse constituer une des erreurs de procédure visées à l'article 11. Non seulement il est de l'essence des décisions judiciaires d'être motivées, mais en outre l'article 10, paragraphe 3, du statut du Tribunal, qui a été considéré par la Cour comme une disposition 'de caractère essentiellement judiciaire' (C.I.J. Recueil 1954, p. 52), stipule que 'les jugements son motivés'»<sup>50</sup>.

18. Corresponde ahora estudiar el procedimiento que se sigue ante el Comité una vez presentada la impugnación.

El petitorio mediante el que se impugna el fallo del Tribunal y se solicita se demande una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, debe presentarse por escrito al Comité dentro de los treinta días siguientes a la fecha del fallo (Art. 11.1).

Dentro de los treinta días posteriores al recibo de la petición, el Tribunal decidirá si hay o no fundamento bastante para que la petición se formule. Si el Comité decide que existe tal fundamento, solicitará la opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia. En el caso de que se disponga a pedir esta opinión, el Secretario General dispondrá que se trasmita a la Corte la opinión de la persona que haya sido objeto del fallo del Tribunal (Art. 11.2).

49. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 91, p. 46.

50. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 94, p. 48.

19. La existencia de este recurso trae como consecuencia que un fallo del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas sólo puede considerarse definitivo si no se presenta ninguna petición dentro del plazo de treinta días después de haber sido dictado o si el Comité no decide pedir una opinión consultiva dentro de los treinta días del recibo de la petición (Art. 11.3).

Pero, además, si la Corte encuentra, en el caso de que se solicitó su opinión, que el fallo no contiene ninguno de los vicios alegados, la sentencia del Tribunal debe considerarse firme e inatacable.

Por el contrario, si la Corte acoge la impugnación y opina que el Tribunal ha incurrido en alguno o algunos de los vicios jurídicos especificados en el párrafo 1 del Artículo 11, se abre una nueva etapa. Hay que señalar desde ya, sin embargo, que una vez emitida la opinión consultiva de la Corte, el Secretario General puede solicitar «que el Tribunal se reúna especialmente con objeto de que, de conformidad con la opinión de la Corte, confirme su fallo original o emita uno nuevo» y «Si no se le ha solicitado que se reúna especialmente el Tribunal en su próxima sesión, confirmará su fallo o lo emitirá conforme a la opinión de la Corte». Resulta de este texto del párrafo 3 del Artículo 11 del Estatuto, que el Tribunal puede confirmar su fallo original. Y si confirma su fallo debe entenderse que, ahora, es definitivo.

Esta hipótesis no se ha dado nunca, ya que el único caso en que la Corte ha emitido una opinión consultiva en base del Artículo 11 del Estatuto del Tribunal, no encontró los vicios alegados en la impugnación. Pero, además, en la hipótesis de que en el futuro la Corte estimara que el fallo del Tribunal ha incurrido en alguno o algunos de los vicios jurídicos previstos en el párrafo 1 del Artículo 11, sería, en los hechos, muy difícil que el Tribunal confirmara su fallo originario.

20. El párrafo 5 del Artículo 11 está dirigido a darle a la persona a la que el Tribunal haya otorgado una indemnización, en los casos en que el Comité ha solicitado una opinión consultiva sobre el fallo que otorgó digna indemnización, los medios económicos para que pueda defenderse, mediante un anticipo de un tercio de la indemnización fijada, sujeto a los procedimientos y condiciones establecidos en esa disposición.

21. En lo que se refiere al procedimiento ante la Corte, el Artículo 11.2 del Estatuto del Tribunal sólo establece que el Secretario General dispondrá que se trasmita a la Corte «la opinión de la persona a que se hace mención en el párrafo 1».

En primer lugar hay que tener en cuenta que debe aplicarse

al procedimiento a seguir en estos casos, el Capítulo IV (Opiniones Consultivas) Artículos 65-68 del Estatuto de la Corte, las normas pertinentes del Reglamento de la Corte (adoptado el 6 de mayo de 1946 y modificado el 10 de mayo de 1972) que se encuentran en el Título III (Opiniones Consultivas), Artículos 87-91, así como el Artículo 72, y la Resolución Relativa a la Práctica Interna de la Corte en Materia Judicial (Reglamento, Art. 33), adoptada el 12 de abril de 1976.

En segundo lugar es preciso señalar que tratándose de un recurso contra una sentencia de otra jurisdicción (del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas), es aplicable al Artículo 72 del Reglamento de la Corte que dice:

«1. Lorsque la Cour est saisie d'un recours contre une sentence rendue par quelque autre juridiction, l'instance devant la Cour est régie par les dispositions du Statut et du présent Règlement.

2. Si l'acte introductif d'une instance en recours doit être déposé dans un délai déterminé, c'est la date de la réception de cet acte au Greffe qui est à considérer comme la date dont la Cour tiendra compte.

3. L'acte introductif d'une instance en recours formule en termes précis, comme objet du différend devant la Cour, les griefs invoqués contre la sentence attaquée.

4. A l'acte introductif d'une instance en recours doit être jointe une copie certifiée de la sentence attaquée.

5. Il appartient aux parties de produire devant la Cour tous éléments utiles et pertinents sur le vu desquels la sentence attaquée a été rendue.»

Como este recurso se ha utilizado en base a la emisión por la Corte de una opinión consultiva, hay que tener en cuenta lo que, con carácter general respecto de estas opiniones, expresa el Artículo 87.1 del Reglamento, que dice:

«1. En matière d'avis consultatifs, la Cour applique, en dehors des dispositions de l'article 96 de la Charte et du chapitre IV du Statut, les articles ci-après. Elle s'inspire, en outre, des dispositions du présent Règlement relatives à la procédure en matière contentieuse dans la mesure où elle les reconnaît applicables: à cet effet, elle recherche avant tout si la demande d'avis consultatif a trait ou non à une question juridique actuellement pendante entre deux ou plusieurs Etats.



2. Lorsque l'organe ou institution autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander un avis consultatif informe la Cour que la demande appelle une réponse urgente, ou lorsque la Cour estime qu'une prompte réponse serait désirable, la Cour prend toutes mesures utiles pour accélérer la procédure. Si elle ne siège pas lorsque la demande est présentée, la Cour est convoquée pour tenir audience et délibérer à son sujet.»

Es preciso señalar que la necesidad de inspirarse en el procedimiento contencioso en la medida en que sea aplicable, deriva directamente del Artículo 68 del Estatuto de la Corte.

En cuanto a la parte final del Artículo 87 del Reglamento sería prácticamente inaplicable a estos casos, porque es casi imposible que un recurso contra una sentencia del Tribunal Administrativo se relacione con una «cuestión jurídica actualmente pendiente entre dos o varios Estados».

Antes de examinar concretamente el procedimiento que debe seguirse ante la Corte, según el Artículo 66 del Estatuto y los Artículos 87 y siguientes del Reglamento, hay que recordar que la Corte deberá pronunciar sus opiniones consultivas en audiencias públicas, previa notificación al Secretario General de las Naciones Unidas, a los representantes de los Miembros de las Naciones Unidas, de los otros Estados y de las organizaciones internacionales directamente interesadas (Arts. 67 del Estatuto y 91 del Reglamento). La solicitud de opinión consultiva, en estos casos, debe ser dirigida a la Corte por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, luego de la decisión del Comité a que se refiere el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

La Corte, en los dos casos en que ha sido solicitada su opinión consultiva en este tipo de asuntos, ha recibido del Secretario General un expediente «con todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión» (Art. 65.2 del Estatuto de la Corte). Estos documentos deben transmitirse a la Corte junto con la solicitud de opinión consultiva, o inmediatamente después, según lo dispuesto en el Artículo 88 del Reglamento de la Corte.

La Corte ha hecho las notificaciones a los Estados que tengan derecho a comparecer ante ella y a toda organización internacional que a juicio de la Corte o de su Presidente si la Corte no estuviese reunida, puedan suministrar alguna información (Art. 66.1 y 2). Aunque estas organizaciones internacionales han sido en estos dos casos, hasta hoy, sólo organizaciones intergu-

bernamentales, compartimos la opinión de Jiménez de Aréchaga en el sentido de que, de acuerdo con la Carta y con el Estatuto, podrían ser también organizaciones no gubernamentales, criterio que la Corte siguió en el caso de la opinión consultiva sobre el caso de Namibia, en que se aceptó una exposición escrita de la Liga Internacional para los Derechos del Hombre<sup>50 bis</sup>. Por último, la Corte ha fijado plazo para recibir las exposiciones escritas, dentro del término establecido por el Presidente (Art. 66.2 del Estatuto).

En el caso referente a la Sentencia n.º 158 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, ante la existencia de dudas respecto de si el texto del Sr. Fasla remitido a la Corte por el Secretario General expresaba con exactitud los puntos de vista del interesado, la Corte decidió que podría presentar posteriormente una versión corregida de sus opiniones<sup>51</sup>.

En este mismo caso la Corte decidió no celebrar audiencias públicas consagradas a las exposiciones orales, que la Corte tiene facultad discrecional para disponer o no<sup>52</sup>. La falta de procedimiento oral, en el cual, por imperativo del Estatuto de la Corte, no podría presentarse el funcionario afectado por el fallo del Tribunal, no ha sido estimada por la mayoría de la Corte como un obstáculo que le impida dar la opinión consultiva solicitada<sup>53</sup>. Lo que imponen los principios generales de derecho aplicables, es que deba existir siempre la posibilidad de todas las partes interesadas —en igualdad de trato— de presentar los elementos de juicio que estimen necesarios<sup>54</sup>. Jiménez de Aréchaga

50 bis. Revision of the Rules of Court, Draft Report, Rules of Court on Advisory Opinions, Prepared by Judge Jiménez de Aréchaga, 19 June 1970, Rules Committee, Working Document 70/15, pp. 27-31. Después de expresar que: «Further reflection and study of the question leads to the conclusion that the adjective 'public' was not utilized in Article 66, in contrast to Article 34, in order to permit the Court also to invite a non-governmental international organization, provided the Court considers that this organization is likely to furnish useful information on the question under advice», estudia la historia de la cuestión desde 1929, para concluir: «It may be objected that use is made only of 'travaux préparatoires'. However, a contextual interpretation of Article 71 of the Charter, Articles 34 and 66 of the Statute and 85 (2) of the Rules, would lead to the conclusion that in Article 66, paragraphs 2 and 3, the omission of the qualification 'public' was deliberate and was designed to include non-governmental organizations in these particular provisions». «This seems to have been the position taken by the Court when it allowed the International League for the Rights of Man to present a statement in the *Status of South West Africa Advisory Opinion*».

51. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 6, p. 6.

52. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 9, p. 6.

53. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 35, p. 18.

54. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 35, p. 18.

ha estudiado la cuestión, haciendo una minuciosa recapitulación de los antecedentes de la posibilidad de que no haya procedimiento oral y la interpretación gramatical de los párrafos 2, 3 y 4 del Artículo 66 del Estatuto de la Corte en que esta posibilidad está prevista, mediante el empleo de la conjunción «o», y ha concluido que:

«This proposal raises, naturally, the *vexata questio* of whether it is possible to do away with either the written or the oral proceedings in the exercise of advisory functions.

The Court has already decided that it can dispense with oral proceedings in the interest of the equality of the parties before the Court. (I.L.O. *Administrative Tribunal* case).

This appears to be a correct interpretation of the Statute, taking into account the flexible nature of Article 66, the deliberate use of the word 'or' in the three paragraphs, 2, 3 and 4, where reference is made to written or to oral statements, and particularly the use of the words 'or both' in the second line of paragraph 4 of the same Article.

It is submitted that the Court should avail itself of this option, dispensing with written proceedings in the interest of an accelerated procedure, just as it has dispensed with oral proceedings in the interest of equality of the parties»<sup>54 bis</sup>.

En el caso referente a la Sentencia n.º 273 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, la Corte por ordenanza del 6 de agosto de 1981, tomó nota de que el Secretario General, en aplicación del Artículo 11, párrafo 2, comunicó que tomaría las disposiciones necesarias para transmitir a la Corte la opinión

54 bis. Jiménez de Aréchaga, cit., pp. 25, 26 y 27. Y en otro estudio ha reiterado sus opinión diciendo: «De acuerdo al Estatuto es perfectamente posible prescindir en el procedimiento consultivo de la fase oral o de la fase escrita. Ello resulta del texto del art. 66 del Estatuto; del empleo deliberado de la conjunción copulativa 'o' en los párrafos 2, 3 y 4 cuando se refieren a declaraciones orales o escritas y en particular, del uso de las palabras 'o de ambas clases' en el párrafo 4 del mismo artículo. De acuerdo a su jurisprudencia anterior la Corte ha igualmente prescindido de la fase oral en interés del principio de igualdad de las partes en aquellos casos en que, por tratarse de recursos contra decisiones de Tribunales administrativos, no era posible dar audiencias a los funcionarios internacionales afectados». (La Reforma del Procedimiento de la Corte Internacional de Justicia, Revista Uruguaya de Derecho Internacional, N.º 3, Montevideo 1974, p. 14).

del señor Mortished, que es la persona afectada por el fallo del Tribunal, y fijó el 30 de octubre de 1981 como fecha de expiración del plazo en el que las exposiciones escritas pueden serle sometidas en aplicación del Artículo 66.2 del Estatuto.

Según el procedimiento establecido por el Artículo 66 sólo los Estados y las organizaciones internacionales pueden presentar exposiciones ante la Corte. Entre estas organizaciones, en el caso del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, se encuentran las Naciones Unidas propiamente dichas y la Organización de Aviación Civil Internacional, organismo especializado de las Naciones Unidas que ha reconocido la competencia del Tribunal Administrativo según el régimen previsto por el Artículo 14 del Estatuto. Pero como ya expresamos en el párrafo 16, dada la redacción actual del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, no cabe la posibilidad del recurso de reforma ante la Corte contra una Sentencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en el caso de un fallo en una demanda de un funcionario contra la OACI.

Podría darse el caso de que el funcionario de las Naciones Unidas, objeto del fallo, haya sido antes funcionario de otra organización internacional y por ello ésta puede «suministrar alguna información sobre la cuestión». En estos casos también esa o esas organizaciones internacionales o no gubernamentales, podrían comparecer por escrito ante la Corte, según el párrafo 2 del Artículo 66 de su Estatuto.

Como el funcionario afectado por el fallo impugnado no puede presentar directamente sus puntos de vista ante la Corte, ello podría afectar el principio de la igualdad que debe respetarse necesariamente en el procedimiento. Por eso la Corte en el caso del Fallo n.º 158 del Tribunal Administrativo estimó, ya que lo referente a esta misma obligación respecto del Artículo 12 del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT se estudiará por separado, que el hecho de que el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal imponga al Secretario General el deber de remitir la opinión del funcionario interesado, que como dice la Corte no puede ser controlada en su contenido por el Secretario General<sup>55</sup>, aseguraba la no violación de este principio de la igualdad. Por lo demás, la Corte recordó la Resolución 957 (X) de la Asamblea General que después de haber adoptado el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo recomendó a los Estados Miembros que se abstuvieran de presentar exposiciones orales ante la Corte.

55. *C.I.J., Recueil, 1973*, párrafo 34, p. 17. Véase *C.I.J., Recueil, 1956*, p. 7.

De tal modo el procedimiento se reduce a la exposición escrita del funcionario, remitida por el Secretario General, y a las exposiciones escritas de los Estados interesados y de la organización internacional según el Artículo 66 del Estatuto de la Corte. No puede haber exposición oral del funcionario interesado, ya que no está habilitado para presentarse, pero como hasta ahora no han habido exposiciones orales de los Estados interesados o de la organización internacional, en cumplimiento a la Resolución 957 (X), no se ha podido llegar a afectar, en la realidad, el principio de la igualdad. Por eso la Corte, luego de expresar que «su finalidad es vigilar que las partes interesadas tengan la posibilidad de expresar en condiciones de equidad e igualdad sus puntos de vista para que ella misma pueda disponer de informaciones adecuadas...»<sup>56</sup>, estimó que estos extremos están satisfechos con el procedimiento establecido por el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal, en la forma en que ha sido aplicado en virtud del Artículo 65 del Estatuto de la Corte y de la Resolución 957 (X) de la Asamblea General.

Según el Artículo 90 del Reglamento, la opinión consultiva se emite, luego de deliberación, por la Corte en sesión plenaria. No estudiaremos el proceso de deliberación y redacción de la sentencia, regulado por la Resolución Sobre la Práctica Interna de la Corte en Materia Judicial del 12 de abril de 1976, pero es preciso recordar que esta forma de actuación se realiza en virtud de la aplicabilidad, en principio, a las opiniones consultivas de las disposiciones sobre el procedimiento contencioso.

La opinión contiene el nombre de los jueces que han constituido la mayoría y todo juez puede, si lo desea, hacer acompañar la opinión de la Corte de su opinión individual o desacuerdo, o la simple constancia de su disenso.

22. Por último, corresponde estudiar los efectos de la opinión consultiva de la Corte en estos tipos de casos según lo dispuesto en el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal.

Ya nos hemos referido a las objeciones que se han hecho en la forma en que estos efectos necesarios están impuestos por el Artículo y cómo la Corte ha entendido que, pese a estas críticas, dicho régimen no inhibe, en principio, a la Corte de emitir la opinión consultiva solicitada. Nos remitimos a lo que antes hemos expuesto al respecto en el párrafo 12.

Las situaciones que puedan darse luego de que la Corte emita su opinión consultiva, son las siguientes:

56. C.I.J., *Recueil*, 1973, párrafo 39, p. 20.

a) La Corte es de opinión de que el Tribunal Administrativo no ha incurrido en ninguna de las causales de impugnación especificadas en el párrafo 1 del Artículo 11. El fallo en este caso es definitivo y no cabe ya ningún otro recurso.

b) La Corte ha encontrado que el Tribunal ha incurrido en una o en varias de las causales de impugnación.

En este caso se pueden dar las siguientes posibilidades:

I) El Secretario General puede, directa o indirectamente, dar efecto a la opinión de la Corte. Es decir, que el Secretario General es competente para dejar sin efecto el fallo del Tribunal, de acuerdo con la opinión de la Corte.

II) En defecto de la precedente actitud, el Secretario General puede solicitar que el Tribunal se reúna especialmente. En este caso el Tribunal puede:

i) Confirmar su fallo original. Este segundo fallo confirmatorio del Tribunal sería definitivo, ya que no se prevé ningún recurso contra él, y

ii) Emitir un nuevo fallo. Este mismo fallo seguirá, total o parcialmente, la opinión de la Corte.

III) Si el Secretario General no ha solicitado una reunión especial del Tribunal, éste, en su próxima reunión, puede adoptar dos actitudes:

i) Confirmar su fallo original, y

ii) Emitir un nuevo fallo conforme a la opinión de la Corte.

Esta compleja gama de posibilidades plantea múltiples problemas, ya que son muy diversas las opciones que se abren y algunas de ellas, como por ejemplo la b) II) ii), permitiría, inclusive, pensar teóricamente en la posibilidad de que el Tribunal en su nuevo fallo acogiera algunos de los criterios sostenidos por la Corte sobre las diversas causales de impugnación al fallo original del Tribunal y rechazara otras. En este caso habría un nuevo fallo del Tribunal que no ratificaría los criterios de la sentencia original, ni seguiría plenamente la opinión de la Corte. Pero no entraremos en este análisis, no sólo porque hasa hoy no ha existido ningún caso en que se ha dado esta posibilidad, sino porque, razonablemente, es casi imposible que se dé en el futuro.

Interesa, sí, señalar que los efectos que el Estatuto del Tribunal da a las opiniones consultivas de la Corte, no implican necesariamente el cumplimiento obligatorio de las mismas, sino

un régimen de consecuencias especiales, según las diferentes situaciones que encara el Artículo 11, párrafo 3 del Estatuto.

Como ya hemos indicado en el párrafo 12, estos efectos especiales dados a una opinión consultiva de la Corte, por un instrumento internacional distinto de la Carta y del Estatuto de la Corte, diferente del efecto que resultaría de la aplicación estricta y exclusiva de la Carta y del Estatuto de la Corte, no ha sido juzgada por la propia Corte como incompatible o inconciliable con la posibilidad de dar la opinión consultiva que se le ha solicitado. Ya dimos, también en ese párrafo, nuestra opinión acorde, con reservas, con este criterio.

### I I I

23. El Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, dice:

«1. En los casos en que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo o el Consejo de Administración de la Caja de Pensiones impugnen una decisión del Tribunal que confirme su competencia o consideren que una decisión del Tribunal está viciada por una falta esencial en el procedimiento seguido, el Consejo de Administración someterá con carácter consultivo a la Corte Internacional de Justicia la cuestión de la validez de la decisión del Tribunal.

2. La opinión que emita la Corte será 'obligatoria'.»

24. El Anexo del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, que establece el régimen aplicable para las organizaciones internacionales otras que la OIT, que reconocen la competencia del Tribunal, dispone:

«El Estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, se aplica integralmente a las organizaciones internacionales de carácter intergubernamental que, de acuerdo con su Constitución o con sus reglas administrativas internas reconozcan la competencia del Tribunal y declaren formalmente que aceptan sus reglas de procedimiento, de acuerdo con el párrafo 5 del Artículo II de su Estatuto, a reserva de las disposiciones siguientes que, en caso de afectar en algunas de esas organizaciones, se aplica en la forma siguiente:



## Artículo XII, párrafo 1,

En los casos en que el Consejo Ejecutivo de una Organización Internacional que haya formulado la declaración prevista en el párrafo 5 del Artículo II del Estatuto del Tribunal que confirme la competencia o considere que una decisión del Tribunal está viciada por una falta esencial en el procedimiento seguido, el Consejo Ejecutivo interesado someterá con carácter consultivo a la Corte Internacional de Justicia la cuestión de la validez de la decisión del Tribunal.»

25. El Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT fue adicionado al Estatuto originario —que era, a su vez, el del Tribunal Administrativo de la Sociedad de Naciones, enmendado por la Asamblea el 18 de abril de 1946, y vuelto a enmendar en 1949 para hacer posible que otros organismos internacionales reconocieran su competencia, por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo—, a propuesta del Consejo de Administración, en 1949.

La razón de esta adición fue la siguiente: en 1946 el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo tomó conocimiento de un conjunto de sentencias pronunciadas por el antiguo Tribunal Administrativo de la Sociedad de Naciones, antes de su transformación en Tribunal Administrativo de la OIT. Estas sentencias declaraban inaplicable, respecto de los funcionarios involucrados, la resolución adoptada por la Asamblea de la Sociedad en 1939, reduciendo de cuatro años a seis meses la indemnización en el caso de licenciamiento de funcionarios permanentes. La Asamblea General de la Sociedad de Naciones antes de disolverse en 1946, estimó por el Tribunal se había excedido en su competencia y decidió no cumplir esas sentencias. Frente al malestar suscitado por esta decisión de la ex-Asamblea de la Sociedad de Naciones, el Presidente del Consejo de Administración de la OIT sugirió que se buscara una fórmula para evitar que situaciones análogas pudieran producirse en el futuro. La fórmula proyectada consistió en atribuir a la Corte Internacional de Justicia la competencia de pronunciarse, en base a una opinión consultiva, de efecto obligatorio, que podría ser pedida por el Consejo de Administración si éste estimaba que el Tribunal había pronunciado una sentencia en base a una afirmación errónea de su competencia o si su fallo estaba viciado por un error esencial en el procedimiento seguido, para que la



Corte se pronunciase sobre la validez de la sentencia del Tribunal<sup>57</sup>.

26. En cuanto al recurso, su objeto y su compatibilidad con la Carta y con el Estatuto de la Corte, nos remitimos a lo dicho con respecto al recurso contra las sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. La opinión expuesta por la Corte en el caso planteado en 1956 por la UNESCO, coincide sobre este punto con lo que ya hemos analizado, expuesto en 1973, en el caso referente a la Sentencia n.º 158 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Tanto los criterios afirmados como las críticas al procedimiento, son análogos<sup>58</sup>.

Nuestra opinión coincidente con la de la mayoría de la Corte, ya ha sido expuesta.

27. Siguiendo el mismo método que hemos usado para analizar el régimen del Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, estudiaremos el procedimiento establecido por el Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT.

Primero, en cuanto al órgano que puede solicitar la opinión consultiva de la Corte.

El Consejo de Administración de la OIT está autorizado para pedir una opinión consultiva a la Corte, según lo dispuesto en el párrafo 2 del Artículo 96 de la Carta, en virtud de que el Artículo XI del Acuerdo de 1946 entre las Naciones Unidas y la OIT prevé que la Organización podrá pedir a la Corte opiniones consultivas por la vía de la Conferencia General o del Consejo, cuando aquella lo autorice. En 1949 la Conferencia Internacional del Trabajo, bajo reserva de las cuestiones jurídicas relativas a las relaciones entre la OIT, las Naciones Unidas y otros organismos especializados, dio al Consejo de Administración una autorización general. El ejercicio de la competencia prevista por el Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo constituye,

57. F. Wolf, *Le Tribunal*, op. cit., *Etudes et Documents*, p. 65. La nota 1 de esta página indica la bibliografía sobre este asunto y remite, en lo esencial, al Boletín Oficial de la OIT, 31/VIII/46, vol. XXIX, N.º 1.

58. Sobre la naturaleza del recurso dijo la Corte en 1956: «La demande d'avis consultatif présentée conformément à l'article XII, n'est pas un appel quant au fond du jugement. Elle se limite à une contestation de la décision du Tribunal affirmant sa compétence ou à des cas de faute essentielle dans la procédure. En dehors de cela, il n'y a aucun recours contre les décisions du Tribunal administratif. Une contestation de l'affirmation de compétence ne peut être transformée en une procédure contre la façon dont la compétence a été exercée ou contre le fond de la décision».

por tanto, uno de los casos en que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo puede actuar para pedir una opinión consultiva a la Corte.

Según el Artículo XII del Estatuto del Tribunal, también el Consejo de Administración de la Caja de Pensiones es competente para impugnar una sentencia del Tribunal Administrativo. Pero la petición de una opinión consultiva a la Corte sólo puede ser hecha directamente por el Consejo de Administración de la OIT que es el que, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, está autorizado por el Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT y por la Conferencia Internacional del Trabajo para solicitarla.

Con respecto a las otras organizaciones internacionales que han reconocido la competencia del Tribunal Administrativo de la OIT, el Anexo al Estatuto del Tribunal en la parte referente a la aplicabilidad del Artículo XII, dispone que «en los casos en que el Consejo Ejecutivo de un organismo internacional haya formulado la declaración prevista en el párrafo 5 del Artículo 2 del Tribunal» ... «el Consejo Ejecutivo autorizado someterá con carácter consultivo a la Corte Internacional de Justicia la cuestión de la validez de la decisión del Tribunal». Sin embargo, hay que precisar que aunque no lo dice este Anexo, sólo podrán pedir la opinión consultiva a la Corte los Consejos Ejecutivos de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas que han reconocido la competencia del Tribunal. Las otras organizaciones internacionales intergubernamentales que han reconocido esta competencia, pero que no son Organismos Especializados (Arts. 57-60 de la Carta de las Naciones Unidas), no pueden pedir opiniones consultivas a la Corte en virtud de lo dispuesto por el Artículo 96, párrafo 1, de la Carta.

En cuanto a la UNESCO, es útil precisar, por el antecedente existente de la opinión consultiva de 1956, que esta Organización Especializada está habilitada para pedir opiniones consultivas en virtud del Artículo XII del Acuerdo con las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1946. La Conferencia General de la UNESCO —al enmendar el Artículo V de la Convención del 16 de noviembre de 1945 que creó la UNESCO y estableció su Constitución— autorizó al Consejo Ejecutivo, en los intervalos de las sesiones de la Conferencia General, a solicitar opiniones consultivas de la Corte.

28. Hasta el día de hoy ninguna opinión consultiva ha sido pedida por el Consejo de Administración de la OIT. El único caso en que ha sido solicitada esta opinión, bajo el régimen del Artículo XII del Estatuto del Tribunal de la OIT, ha sido el

planteado, como ya expusimos, por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

Aunque sólo un caso ha llegado hasta hoy a la Corte en aplicación del Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, creemos, como ya dijimos en el párrafo 7, que el sólo hecho de la existencia de este recurso constituye una garantía que ha traído como consecuencia que el Tribunal haya tenido que extremar el cuidado y la atención en el ejercicio de su competencia jurisdiccional.

29. La solución de atribuir a los Consejos de Administración o Consejos Ejecutivos la competencia de pedir en estos casos una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, es distinta, en cuanto al órgano que puede solicitarla, a la adoptada en el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

Es imposible que la solicitud pueda ser hecha por la o las personas afectadas, en virtud de que las opiniones consultivas sólo pueden solicitarse por los órganos de las Naciones Unidas y por los Organismos Especializados autorizados por la Asamblea General (Art. 96.2 de la Carta). Esto, sin embargo, no significa que los funcionarios afectados no puedan dirigirse al Consejo de Administración o al Consejo Ejecutivo pertinente, pidiendo que ejerzan su competencia de solicitar una opinión consultiva a la Corte.

30. El Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT no prevé, a diferencia del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, que el funcionario afectado por el fallo, el Director General o un Estado Miembro, pueden impugnar el fallo del Tribunal y pedir al Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo o al Consejo Ejecutivo de la organización especializada involucrada, que solicite a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva.

Esta situación, sin duda objetable, ha sido estudiada por la Corte en su opinión consultiva de 1956. Aun considerando criticable la solución adoptada en el Artículo XII del Estatuto del Tribunal, la Corte no llegó a estimar que esta circunstancia obstaba a que emitiera su opinión. Dijo:

«Dans l'article XII, on a cherché à surmonter cette difficulté et à aboutir néanmoins à un examen par la Cour et à une décision de celle-ci par le moyen d'une demande d'avis consultatif émanant du Conseil exécutif. A celui-ci et à lui seul est reconnue la prérogative de pou-

voir contester un jugement du Tribunal administratif. La particularité de cette procédure est que la voie consultative est substituée à la voie contentieuse que le Statut de la Cour ne permettait pas de suivre.

La Cour n'a pas à apprécier les mérites d'une telle procédure ni les motifs qui ont conduit à l'adopter. Elle doit rechercher seulement si son Statut et son caractère judiciaire font ou non obstacle à ce qu'elle se prête à l'exercice d'une telle procédure en donnant suite à la demande d'avis.

Selon une pratique généralement acceptée, les voies de recours contre un jugement sont ouvertes également à l'une et à l'autre parties. Chacune de celles-ci dispose de facultés égales pour la présentation de ses moyens devant le juge appelé à en connaître. L'idée d'égalité des parties à une instance judiciaire trouve dans une autre matière une expression dans l'article 35, paragraphe 2, du Statut de la Cour qui, en confiant au Conseil de Sécurité le soin de régler les conditions d'accès à la Cour d'Etats que ne sont pas parties au Statut, ajoute: 'sans qu'il puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour'. Or la voie consultative ici instituée comporte une certaine inégalité entre l'Unesco et les fonctionnaires tant à son point de départ que dans sa mise en oeuvre.

Tout d'abord, en contestant les quatre jugements et en s'adressant à la Cour, le Conseil exécutif a exercé un droit qui est à la disposition de lui seul. Les fonctionnaires ne disposent d'aucun droit semblable à l'égard des jugements du Tribunal administratif. Nonobstant sa portée limitée, l'article XII du Statut du Tribunal administratif a conféré sur ce point un droit exclusif au Conseil exécutif.

L'inégalité ainsi constatée n'est pas, en réalité, une inégalité devant la Cour. Elle est antérieure à l'examen de la question par la Cour. Elle n'affecte pas la manière dont la Cour procède à cet examen. Au surplus, en l'espèce, cette inégalité reste quelque peu théorique parce que les fonctionnaires ont eu gain de cause devant le Tribunal administratif et qu'en conséquence ils ne sauraient avoir de griefs à formuler. Cela étant, il n'est pas nécessaire pour la Cour de se prononcer sur la valeur en droit de l'article XII du Statut du Tribunal administratif. S'en tenant aux données de l'espèce, il lui suffit de constater



que le fait que le Conseil exécutif était seul à pouvoir ouvrir la procédure ne constitue pas un motif pour écarter la demande d'avis»<sup>59</sup>.

Y en 1973, en el caso del fallo n.º 158 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Jiménez de Aréchaga, en su opinión individual, señaló la diferencia a este respecto entre el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, dejando entrever la mayor garantía que ofrece con respecto a la apertura del recurso ante la Corte, el primeramente citado. Dijo así:

«De plus, il est expressément prévu que la procédure de réformation peut être engagée sur requête de l'une quelconque des parties au différend sur lequel porte le jugement, ce qui donne à chacune de ces parties la garantie supplémentaire de pouvoir entamer la procédure de réformation. (Sois dit en passant, dans l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT, sur la base duquel la Cour a rendu son avis de 1956, alors que le Conseil d'administration de l'organisation intéressée, qui est composé d'Etats, est habilité à contester le jugement, on n'a pas jugé nécessaire d'accorder cette même garantie supplémentaire aux deux parties au différend initial)»<sup>59 bis</sup>.

Pero la falta de previsión expresa del derecho de los funcionarios a plantear la cuestión ante el Consejo, no implica, como afirmamos en el párrafo anterior, que un funcionario, o su Gobierno, no puedan pedir al Consejo de Administración o al Consejo Ejecutivo correspondiente, que este órgano ejerza la competencia que le asigna el Artículo XII del Estatuto del Tribunal. Se trataría del ejercicio de su derecho genérico de petición. Por ello esta tramitación no está sujeta a ningún procedimiento específico.

Es importante destacar que para nosotros el funcionario afectado por un fallo del Tribunal Administrativo de la OIT tiene el derecho de petición para plantear al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo o del Consejo Eje-

59. C.I.J., *Recueil*, 1956, pp. 12 y 13.

59 bis. Opinión individual Jiménez de Aréchaga, C.I.J., *Recueil*, 1973, p. 83.

cutivo del organismo especializado pertinente, su solicitud de que se demande una opinión consultiva a la Corte. Un petitorio del funcionario dirigido al Presidente del Consejo en tal sentido, no podría, en principio, considerarse como una actitud violatoria de los deberes funcionales o inaceptables para la Administración<sup>59 ter.</sup>

En los casos recientes en que algunos funcionarios han pedido al Consejo de la OIT o al Consejo Ejecutivo de la OMS que se ejerza esta competencia, la respuesta, siempre negativa, ha sido comunicada por el Presidente del respectivo Consejo<sup>60.</sup>

31. En cuanto a las causales de impugnación sólo son dos, a diferencia del caso del Tribunal Administrativo:

a) Impugnación de una decisión del Tribunal que afirma su competencia.

El texto del Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT sobre estas causales difiere a la causal análoga prevista en el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (que «el Tribunal se ha extralimitado en la jurisdicción o competencia o que el Tribunal no ha ejercido la jurisdicción que le ha sido conferida»). Sin duda la causal del Artículo XII, a este respecto, tiene un ámbito más limitado que la causal análoga prevista en el Artículo 11, en especial porque en el caso del Tribunal Administrativo de la OIT, sería difícil poder sostener que cabría impugnar una sentencia del Tribunal Administrativo, en base a la afirmación de que el Tribunal no habría ejercido la competencia que le ha sido conferida.

La Corte Internacional de Justicia, sin entrar concretamente a este punto, ha dicho respecto de la interpretación del Artículo XII en lo que se refiere a la causal que estamos analizando:

«La Cour est ici invitée à prononcer sur la compétence du Tribunal Administratif. L'article XII du Statut de ce Tribunal qui est à la base de la demande d'avis a fait apparaître que ce qui est en cause c'est la décision du Tribunal affirmat sa compétence, donc le dispositif sur

59 ter. Por carta del 31 de mayo de 1965 a un funcionario de la OIT —en la que éste decía que pensaba dirigirse a los miembros del Consejo de Administración para pedirles que se solicitara una opinión consultiva sobre el fallo N.º 83 del Tribunal—, el Director General expresó: «qu'une prise de contact éventuelle avec les membres du Conseil d'administration était inadmissible...» (Tribunal Administratif, OIT, Affaire Jurado, Jugement N.º 101, p. 2).

60. María Adriana de Villegas, La Cour de Justice et Nous, UN Special, N.º 387, février 1982, p. 24.



ce point de son jugement. La Cour n'est pas limitée à l'examen des motifs que le Tribunal Administratif a expressément invoqués à l'appui de sa décision; elle doit arriver, pour les motifs qu'elle jugera déterminants, à sa propre décision au sujet de la compétence du Tribunal.

Les termes 'compétent pour connaître' employés dans la demande d'avis signifient qu'il s'agit de déterminer si le Tribunal administratif était juridiquement qualifié pour examiner les requêtes dont il était saisi et statuer au fond sur les prétentions qui y étaient énoncées. Le fait que le Tribunal aurait bien ou mal jugé au fond, qu'il aurait bien ou mal interprété et appliqué le droit pour juger au fond n'affecte pas sa compétence. Celle-ci doit être appréciée en recherchant si la requête était de celles dont l'examen au fond relève de la connaissance du Tribunal administratif selon les dispositions gouvernant la compétence de celui-ci. Cette distinction entre la compétence et le fond est très importante dans le régime juridique du Tribunal administratif. Les erreurs que le Tribunal administratif peut être amené à commettre au sujet de sa compétence sont susceptibles d'être redressées par la Cour sur demande d'avis émanant du Conseil exécutif. Les erreurs de fait ou de droit que commettrait le Tribunal administratif dans ses jugements sur le fond ne peuvent pas donner lieu à une telle procédure: à ses jugements sur le fond s'applique purement et simplement la disposition de l'article VI du Statut du Tribunal portant que les jugements de celui-ci sont 'définitifs et sans appel' »<sup>61</sup>.

Y ha agregado:

«De même la Cour n'a pas à retenir l'allégation suivant laquelle le Tribunal compétent pour connaître de la requête aurait, dans sa décision rendue sur elle, commis un dépassement de compétence (excess of jurisdiction) ou excès de pouvoir. L'article XII du Statut du Tribunal ne vise que la contestation d'«une décision du Tribunal affirmant sa compétence». La demande d'avis fondée sur cet article ne peut contrairement à ce qu'a soutenu l'Unesco, s'étendre au grief selon lequel le Tribunal aurait 'dépassé

61. C.I.J., *Recueil*, 1956, p. 14. La cuestión se desarrolla ampliamente entre las páginas 14 y 25.

les limites de sa compétence... dans l'examen des litiges'. Ce grief, à le supposer admis, ne saurait conduire à dire que le Tribunal n'était pas compétent pour connaître de la requête.

Dans ces conditions, la Cour n'a pas à examiner la prétention selon laquelle la validité des jugements du Tribunal serait viciée par un dépassement de compétence du fait qu'il a été accordé des indemnités *ex aequo et bono*. Elle se bornera à dire que si le Tribunal, dans les motifs de sa décision sur le fond, a dit 'que la réparation sera assurée *ex aequo et bono* par l'allocation au requérant du montant ci-après', le contexte ne fait nullement apparaître que le Tribunal ait entendu par là se départir des principes du droit. Il a voulu seulement énoncer que, le calcul du montant de l'indemnité ne pouvant pas être déduit de règles de droit posées à cet effet, il entendait fixer ce que la Cour a, en d'autres circonstances, appelé la juste mesure de la réparation, le chiffre raisonnable de celle-ci (Affaire du Détroit de Corfou, arrêt du 15 décembre 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 249)<sup>62</sup>.

Estos conceptos de la Corte son suficientemente claros, y a nuestro juicio correctos, para caracterizar y limitar la primera de las posibles causales de impugnación ante la Corte de una sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT.

b) Consideración de que una decisión del Tribunal está viciada por una falta esencial en el procedimiento seguido.

También en este caso, la causal en el Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT no coincide exactamente con la prevista en el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas («ha cometido un error fundamental de procedimiento que ha impedido que se hiciera justicia»). En el caso de esta causal, el Artículo 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas parece ser más limitativo o restrictivo que el Artículo XII del Estatuto del Tribunal de la OIT, porque exige que el error «fundamental» («falta esencial» dice el Artículo XII del Estatuto del Tribunal de la OIT) haya «impedido que se hiciera justicia». El Estatuto del Tribunal de la OIT requiere sólo una falta esencial en el procedimiento seguido, sin que se exija la demostración de que esa

62. C.I.J., Recueil, 1956, p. 27.

falta se ha traducido en el resultado de haber impedido que se hiciera justicia.

Sobre esta causal la Corte no llegó a pronunciarse en el caso de la opinión consultiva de 1956, ya que:

«La question I énoncée dans la présente demande d'avis concerne seulement une contestation de la décision affirmant la compétence. Elle ne se réfère pas à l'autre chef de contestation prévu à l'article XII, à savoir la faute essentielle dans la procédure suivie. Le Statut du Tribunal Administratif aurait pu prévoir d'autres raisons de contester la décision du Tribunal que celles énoncées dans l'article XII. Il ne l'a pas fait. C'est la raison pour laquelle, en conséquence, la Cour, dans la cadre de cet article —le seul article auquel il est fait référence dans la demande d'avis consultatif—, ne peut répondre à la question II»<sup>63</sup>.

32. En cuanto al procedimiento, el Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, es mucho menos explícito que el del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

Nada se dice, como ya hemos expuesto en el párrafo 28, sobre el procedimiento ante el Consejo.

Nada existe tampoco respecto a los plazos dentro de los que el Consejo puede actuar.

Nada hay, finalmente, sobre el procedimiento ante la Corte.

La Corte, naturalmente, aplicará —y aplicó en el caso en el que opinó en 1956— el Artículo 66 de su Estatuto y las formas pertinentes de su Reglamento en la forma que ya analizamos en el párrafo 21. Para evitar repeticiones nos remitimos a lo que allí expresamos.

En el caso del Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, no se prevé especialmente que se haga llegar a la Corte la opinión del funcionario afectado. Si esta opinión no llegara a la Corte se afectaría el principio de igualdad, ya que el Consejo al presentar el recurso dará, naturalmente, a conocer su opinión a la Corte, pero el funcionario no podría hacerlo. Esta desigualdad teórica fue salvada en el caso de la UNESCO en 1956, al informar el Consejero Jurídico de la UNESCO, que elevaría a la Corte las observaciones formuladas por los beneficiarios de las Sentencias Núms. 17, 18, 19 y 21 del Tribu-

63. C.I.J., *Recueil*, 1956, p. 26.

nal Administrativo<sup>64</sup> y que la Organización, después de haber hecho llegar su exposición escrita inicial y las opiniones de los funcionarios, no se beneficiaría de su facultad de presentar nuevos documentos o alegaciones<sup>65</sup>, por lo que la Corte no estimó que se había violado, efectivamente, el principio de la igualdad de las partes.

Como sólo los Estados y las organizaciones internacionales pueden comparecer en el procedimiento oral ante la Corte —además del procedimiento escrito en que se reciben las comunicaciones de todas las partes interesadas, incluso las que a través de la Organización haga llegar el funcionario afectado—, la Corte ha optado por no efectuar esta etapa oral, para no desequilibrar la necesaria igualdad. Sobre la regularidad de supresión del procedimiento oral, así como sobre la posibilidad de que las organizaciones no gubernamentales puedan hacer llegar a la Corte expresiones escritas, nos remitiremos a lo dicho en el párrafo 21.

33. En cuanto a los efectos de la opinión consultiva, el párrafo 2 del Artículo XII del Estatuto dispone que tendrá fuerza obligatoria. En el caso en que emitió su opinión en 1956, la Corte estimó que este extremo no viciaba la esencia misma del recurso y que lo hacía incompatible en el instituto de las opiniones consultivas. Dijo entonces:

«L'avis ainsi demandé aura, aux termes de l'article XII du Statut du Tribunal Administratif, 'force obligatoire'. Cette conséquence de l'avis dépasse la portée attachée par la Charte et le Statut de la Cour à un avis consultatif. Toutefois, cette disposition n'est pas autre chose qu'une règle de conduite pour le Conseil exécutif, règle qui déterminera la suite à donner par lui à l'avis de la Cour. Elle n'affecte en rien le mode selon lequel la Cour fonctionne: celui-ci reste fixé par son Statut et son Règlement. Elle n'affecte ni le raisonnement par lequel la Cour formera son opinion, ni le contenu de l'avis lui-même. Par conséquent, le fait que l'avis de la Cour sera accepté comme ayant force obligatoire ne fait pas obstacle à ce que suite soit donnée à la demande d'avis»<sup>66</sup>.

64. *C.I.J., Recueil, 1956, p. 7.*

65. *C.I.J., Recueil, 1956, p. 13.*

66. *C.I.J., Recueil, 1956, p. 11.*



Este criterio fue reiterado en 1973, como ya hemos visto, en el caso del fallo n.º 158 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, aunque también en esta ocasión se expresaron varios votos discordes en la Corte, que repitieron y ampliaron los criterios contrarios a esta fórmula que habían sido expuestos en 1956.

Ya hemos dado nuestra opinión favorable, con reservas, a la tesis sostenida por la Corte Internacional de Justicia.

34. Salvo el caso de la existencia de una de las dos causales de impugnación, y cuando se puso en aplicación el Artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la OIT, el fallo del Tribunal es definitivo y obligatorio, sin perjuicio, naturalmente, de la posibilidad de ejercer, en los casos en que ello sea pertinente, el recurso de revisión.

#### IV

35. El extenso análisis que hemos efectuado de los Artículos 11 del Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y XII del Estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, muestra, a nuestro juicio, la necesaria utilidad de la existencia de este tipo de recurso.

Es cierto que su regulación ha planteado y plantea serios problemas. Pero las dificultades existentes no son insuperables. Debería hacerse un esfuerzo para proyectar una reforma de los Artículos XII y 11, que armonizara las soluciones a adoptar y permitiera la aprobación de dos textos análogos y paralelos que, tomando en cuenta los resultados de la experiencia de los dos Tribunales, lo que resulta de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y los aportes de la doctrina, llegara a soluciones similares, aunque no necesariamente idénticas, en cuanto a los derechos de los funcionarios afectados, de los Estados y de las organizaciones internacionales involucradas para plantear ante el Comité de Reforma (caso de las Naciones Unidas) o ante los respectivos Consejos Ejecutivos o de Administración (caso del Tribunal de la OIT) la solicitud de una opinión consultiva, en cuanto a las causales de impugnación, en lo que respecta al procedimiento ante el Comité o los Consejos Ejecutivos o de Administración y en lo que se refiere a los efectos de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia.

Armonizar los dos regímenes no significa adoptar uno en desmedro del otro. Quiere decir —sin perjuicio de aceptar la posi-



bilidad de dos textos diferentes en el caso de los dos Tribunales en lo que se refiere al recurso ante la Corte— que debe hacerse un esfuerzo para mejorar estos dos Artículos (el XII y el 11 de los dos Estatutos), dándoles una estructura análoga y soluciones similares y paralelas que mejoren ambos textos y recojan lo mejor de los dos, eliminando las diferencias injustificables y los defectos existentes.

Lo que no puede aceptarse, dentro del proceso dirigido al progreso de la justicia administrativa internacional, es el orgullo «provinciano» de considerar a priori —sin argumentación científica válida— mejor el Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas que el de la OIT, o viceversa, y resistirse a un análisis comparativo de las soluciones de ambos, hecho con el loable propósito de mejorar las fórmulas existentes.

