

S.C. D. 73, L. XXXIV:

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (Sala VIII) – por remisión al dictamen del Ministerio Fiscal- confirmó la resolución de grado por la que se desestimó la alegación de la accionada dirigida a cuestionar la aptitud de la Justicia de la Nación para entender en estas actuaciones.

En concreto, adujo que el moderno concepto de inmunidad de jurisdicción –en el estado actual de las relaciones exteriores- excluye lo concerniente al cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales, limitándose a los actos de gobierno. Hizo mérito, además, de la índole irrenunciable de la jurisdicción natural, la que, precisó, el Alto Cuerpo pretendió particularmente resguardar en la hipótesis de créditos de índole alimentaria (cfse fs. 290/2).

-II-

Contra dicha decisión, dedujo recurso federal la demandada (fs. 295/313), el que fue concedido a fs. 317.

-III-

En síntesis, sostiene: a) que la inmunidad restringida de jurisdicción es propia de los Estados extranjeros y no de los organismos internacionales; b) que el carácter absoluto de la inmunidad de la organización accionada fue reconocido expresamente en los tratados internacionales suscriptos por la República Argentina; c) que la doctrina del fallo "Manauta" no es aplicable al caso por ser propia de los Estados y por existir a disposición de la actora vías alternativas adecuadas para la solución de su

reclamo; d) que los tratados internacionales en que se basamenta la inmunidad de la demandada, prevalecen sobre cualquier ley posterior por imperio del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, obstando, en consecuencia, a la aplicación analógica de la Ley 24.488; y e) que el desconocimiento unilateral de la inmunidad de la Organización Panamericana de la Salud, importaría una violación de los compromisos internacionales asumidos por la República Argentina.

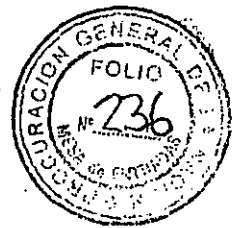
-IV-

En lo que aquí interesa, corresponde destacar que el actor, funcionario de la Organización Panamericana de la Salud - Organización Mundial de la Salud - Oficina Sanitaria Panamericana, demandó a su (hoy) ex-empleadora con amparo en las previsiones de los artículos 2, 8, 9 y concordantes de la Ley 24.028; y de los ítems 610.1, 625 (Sección 6ª), 720.1, 720.2.1, 730 y 780 (Sección 7ª), del reglamento para el personal de dicha organización (fs. 3/5 y 7/9).

Notificada la accionada, se presentó invocando el privilegio de inmunidad jurisdiccional (fs. 13/14), el que fue desestimado con amparo, centralmente, en la doctrina del precedente "Manauta..." (fs. 48/49).

Intimada, más tarde, para que contestara la demanda (v. fs. 74), opuso excepción de incompetencia, reiteró su alegación de inmunidad de jurisdicción y, en subsidio, contestó la demanda (fs. 88/107).

Rechazados los planteos de la Organización internacional - con amparo, esencialmente, en que el costo y la complejidad de las vías de reclamación interna de la OMS-OPS toman en la práctica inexistente el acceso jurisdiccional- (cfse. fs. 254/257), su apelación (fs. 262/268) fue denegada por los motivos detallados en el ítem inicial de este dictamen.



S.C. D. 73, L. XXXIV.

Procuración General de la Nación

-V-

En mi opinión, el recurso extraordinario resulta formalmente procedente. Ello es así, toda vez que el pronunciamiento en crisis ha puesto en cuestión disposiciones de naturaleza federal (artículo III, Sección 4ª, de la "Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas"), y la decisión recaída ha sido contraria al derecho que en ellas fundó el apelante (v., en ese sentido, el artículo 8º del "Convenio Básico entre la República Argentina y la OPS – OMS sobre Relaciones Institucionales y Privilegios e Inmunidades" de 1984 y los precedentes publicados en Fallos: 305:2139, 2150; y S.C. M. 1.109, L. XXIX, "Maruba S.C.A. Empresa de Navegación Marítima c/ Itaipú s/ daños y perjuicios" del 05 de febrero de 1998; entre varios otros).

En cuanto a la definitividad del resolutorio apelado, V.E. ha sostenido, de manera reiterada, que a los fines dispuestos por el artículo 14 de la Ley 48, sentencia definitiva no es sólo la que concluye el pleito, sino también aquella con consecuencias frustratorias respecto del derecho federal invocado, por su tardía o imposible reparación ulterior (v. Fallos: 300:1.273; 303:1708; 311:1.414, 1.835; 312:426, etc.); criterio este último, aplicable a la causa, habida cuenta que lo decidido impide a la demandada en forma definitiva hacer valer de manera eficaz la inmunidad que reclama, cuyo carácter de derecho que requiere de tutela inmediata fue admitido por V.E. —entre otros— en los precedentes de Fallos: 305:2150 y 314:1368.

-VI-

Ingresando a la consideración del fondo del asunto, estimo necesario señalar que, a diferencia de lo que ocurre con los estados extranjeros (cf. cons.

8º del voto del juez Fayt en el precedente de Fallos: 317:1880 y S.C. S. nº 304, L. XXXIII, "Saravia, Gregorio c/ Agencia de Cooperación Internacional del Japón", cons. 7º, del 1 de septiembre de 1998), si existen tratados relativos a la demandabilidad de organizaciones internacionales como la accionada (v. "Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados", adoptada por resolución nº 179 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de Noviembre de 1947, aprobada mediante decreto-ley nº 7672 del 13 de septiembre de 1963).

En el caso, la entidad demandada, integra la O.M.S. (Organización Mundial de la Salud) en virtud de lo dispuesto por su estatuto constitutivo - v. "Constitución de la Organización Mundial de la Salud", artículos 44 y 54, aprobada por Ley nº 13.211, del 30 de junio de 1948- y resulta, por esa vía, uno de los organismos especializados a que se refiere el artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas (conf. artículo 69 de la precitada Constitución; acuerdo del 24 de mayo de 1949 entre la O.M.S. y O.P.S. -en vigencia desde el 1º de julio de 1949-; y artículo 1º, ítem II, ap. g), de la "Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados").

En tales condiciones, resulta alcanzada por las previsiones del artículo III, sec. 4ª de la Convención, la que establece que los bienes y haberes de los organismos a que se refiere "disfrutarán de inmunidad de toda jurisdicción" salvo renuncia expresa (v., asimismo, las secciones 5 y 6 del mismo artículo), hallándose obligados, en virtud de ello, a prever procedimientos apropiados para la solución, entre otras, de las contiendas "... a que den lugar los contratos y otras controversias de derecho privado en las cuales sea parte el organismo especializado..." (v. artículo IX, sección 31). Prevé, además, un mecanismo de consulta entre la organización y el Estado que estime que se ha incurrido en un abuso de inmunidad; y, para los casos en que el mismo fracase, un



S.C. D. 73, L. XXXIV.

Procuración General de la Nación

recurso por ante la Corte Internacional de Justicia (v. artículo VII, sección 24, de dicha Convención).

A ello se agrega que, tanto en el "Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y la Oficina Sanitaria Panamericana Relativo al Establecimiento de una Oficina de Zona en la Ciudad de Buenos Aires", del 21 de agosto de 1951, (Art. 6) como en el posterior "Convenio Básico entre el Gobierno de la República Argentina y la OPS - OMS sobre Relaciones Institucionales y Privilegios e Inmunidades", de fecha 9 de noviembre de 1984, (v. arts. 4, ítem d), 6, 8, 9 y 43), con naturaleza, a estos efectos, de "tratados sede", se prevé igualmente dicha prerrogativa jurisdiccional. Como reza el artículo 8º del Convenio de 1984: "La organización, así como sus bienes y haberes, en cualquier parte y en manos de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento administrativo y judicial". (v., además, sus artículos 3º y 21), no obstante anotar que, habida cuenta la falta de cumplimiento del mecanismo previsto en su artículo 39, dicho convenio no ha entrado aún en vigor.

Precisado lo anterior, salta a la vista que, aunque vinculadas estrechamente, dos son las cuestiones en debate: a) el alcance de la "inmunidad" de que goza la organización demandada -particularmente, a la luz de reciente jurisprudencia del Alto Tribunal sobre esta materia-; b) la eventual privación del derecho del reclamante a la jurisdicción.

-VII-

La "inmunidad de jurisdicción", entendida como la exención, por razones propias del derecho de gentes, del sometimiento compulsivo a los tribunales (v. cons. 8º del voto de los jueces Gabrielli y Guastavino en el precedente de Fallos: 305: 2.150), constituye un viejo principio del derecho internacional, originariamente referido a

los Estados y diplomáticos extranjeros y, más tarde, a organismos internacionales como el que nos ocupa.

Si bien sus perfiles, en lo que atañe a las obligaciones de los Estados extranjeros, han sido ajustados a la moderna práctica internacional a partir del precedente de Fallos: 317:1880, reiterado tiempo después en "Saravia" (v. supra su cita), no han sido, en cambio, en rigor, recientemente redefinidos por el Alto Tribunal en lo que concierne a organismos como el aquí examinado, más allá de los atisbos provistos a ese respecto al fallar la causa "Maruba...", en la que -según mi opinión- sus particularidades obstaron a un abordaje del tema de mayor amplitud y generalidad. (Ello, sin perjuicio de que se impone apreciar la advertencia del juez Petracchi en orden a que la ausencia de homogeneidad de estas organizaciones -entre sí y respecto de los Estados- torna sus inmunidades "altamente específicas y variables". Considerandos 8º y 9º del voto de dicho magistrado en el citado precedente).

En relación a la primera de las cuestiones -exención de los Estados soberanos- resulta notorio el abandono por el Alto Cuerpo de la antigua noción de inmunidad absoluta en favor de la de inmunidad relativa o restringida, tendencia más tarde receptada, incluso, legislativamente (v. L. 24.488 y S.C. C. 131, L. XXXII, "Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la República Paraguaya s./ daños y perjuicios -incumplimiento de contrato-", del 29 de septiembre de 1998; la precitada "Saravia" y, por cierto, el precedente de Fallos: 317:1880, que inauguró esta jurisprudencia).

Más dicha readecuación de la prerrogativa, estimo, no cabe, sin más, extenderla a estos otros sujetos internacionales, toda vez que si en aquel marco se trató, finalmente, de reinterpretar a la luz de las modernas prácticas internacionales un "principio de la ley de las naciones", carente de recepción en un tratado general -v. supra

S.C. D. 73, L. XXXIV.

Procuración General de la Nación

citadas del párrafo inicial del ítem VI-, en este caso, como se advirtió, atañe el examinar los alcances de una inmunidad jurisdiccional acordada tanto multilateral como bilateralmente por los órganos competentes del Estado, respecto de un organismo especializado de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, a saber: la Organización Panamericana de la Salud (v. artículo 129 de la Carta de la OEA, su Protocolo de Buenos Aires, Acuerdo del 23.05.50 y ut-supra ítem VI).

A ese respecto, acaso resulte oportuno traer a colación las reflexiones del doctor Petracchi, entonces Procurador Fiscal ante la Cámara en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo Federal, vertidas al emitir dictamen en los autos "Saier S.R.L. c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande", del 8 de junio de 1979 (v. L.L. T. 1979-D, pág. 489), donde, tras reseñar jurisprudencia norteamericana según la cual "... no es propio de los tribunales denegar una inmunidad que huestro gobierno ha estimado conveniente otorgar, ni otorgar una inmunidad sobre la base de nuevos fundamentos que el gobierno no ha estimado conveniente reconocer...", anota que: "el que subyace parece, pues, el criterio de que el bienestar de la Nación también depende de las complejas decisiones de los poderes que conducen las relaciones exteriores..., y a nadie se le oculta el carácter eminentemente político de esas decisiones ni lo complejo de las situaciones que pretenden resolver, especialmente si son 'críticas'". Concluye atinado, pues, "conferir en esta materia cierta autonomía a los referidos poderes, máxime si su proceder revela que las inmunidades de que se trate no han sido concedidas en beneficio personal de individuo alguno, sino a favor del mejor cumplimiento de una función pública..."; ello, sin perjuicio, desde ya, de su oportuno examen en términos de razonabilidad (cfse. pág. 493 de la publicación precitada).

Y es que si bien esta inmunidad se configuró históricamente respecto de los Estados soberanos, puesto que, en rigor, solo a ellos conciernen los dos

principios en cuyo ~~rededor~~ cristalizó la exención -a saber: el sintetizado en la máxima "*par in parem non habet imperium*" y el de no intervención en los asuntos internos de los otros Estados- siendo, precisamente, aquella soberanía el principio omnicomprendivo que la sustenta, resulta virtualmente imposible, empero, respecto de los entes internacionales a quienes se extendió analógicamente, la identificación de un correlato general que permita referir a éstos, parafraseando a la recurrente: "por propiedad transitiva", esta prerrogativa jurisdiccional con el mismo alcance que a los estados, posibilitando, además, tornar prescindible una consideración individual por los órganos encargados de las relaciones exteriores del Estado respecto de su otorgamiento (v. cons. 8º del voto del juez Petracchi en la causa precitada).

Como ya lo señaló V.E., la capacidad de una organización intergubernamental para tener derechos y obligaciones frente a otros sujetos depende de la voluntad común de los estados que la han creado (Fallos: 305: 2139 y 2150) y no goza por su mera existencia derivada del privilegio de la inmunidad de jurisdicción respecto de terceros estados (cons. 6º de "Maruba..."); máxime cuando, como anota el juez Petracchi, este "mosaico de creaciones accidentales...", aparecen, muchas veces, como el resultado de arreglos empíricos que responden a necesidades precisas sin ideas preconcebidas, donde "... su estatuto jurídico es más que a menudo *sui generis*, establecido a *casu ad casum*...", y sus deberes y derechos dependen de sus fines y funciones, enunciados o implicados en su acto constitutivo y desarrollados en la práctica (también del voto del juez Petracchi, cons. 8º).

Todo ello, a mi modo de ver, obsta a una asimilación de la presente hipótesis en los términos del precitado "Manauta..." (v. Fallos: 317:1880), toda vez que, tratándose de una exención tanto multilateral como bilateralmente acordada por los órganos competentes del Estado Nacional (v. ut-supra ítem VI) -cuestión, vale la pena

S.C. D. 73, L. XXXIV.

Procuración General de la Nación

enfatarlo, que no ha sido puesta en entredicho en la causa- una eventual apreciación de esos instrumentos contraria a la inmunidad (dejando a salvo lo expuesto sobre el tratado sede) resultaría -a mi juicio- amén de lo expresado, contradictoria con los postulados de los artículos 75, inc. 22, y 99, inc. 11, de nuestra Ley Fundamental, a lo que se añade que el desconocimiento de los principios que rigen las relaciones diplomáticas internacionales no tendría otro desenlace que conducir al aislamiento de nuestro país del concierto de las naciones.

Dichos principios, como lo pusieron de manifiesto los jueces Gabrielli y Guastavino al pronunciarse en el precedente publicado en Fallos: 305:2.150 (v. cons. 7º), competen muy especialmente a VE., desde que amén de salvaguardar la plena vigencia de la Constitución Nacional, también tiene el deber de preservar por razones de prudencia la estabilidad de los pactos internacionales válidos celebrados por la República Argentina según el derecho de gentes, base y sustento de la seguridad en la comunidad de las naciones y en los cuales está solemnemente empeñada la fe pública.

En el mismo sentido, más recientemente, V.E. hizo hincapié en la especial cautela con que corresponde obrar en los casos que, en mayor o en menor medida, se afectan las relaciones internacionales de la República (Fallos: 314:1368) y se pronunció a favor de aquellas conclusiones más acordes con las presentes exigencias de cooperación, armonización e integración internacionales que la República Argentina ha hecho propias, eliminando la eventual responsabilidad del Estado Nacional por los actos de sus órganos internos (v. Fallos: 316:1669).

Véase, al respecto, lo dispuesto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados -aprobada por L. 19.865, ratificada por el Ejecutivo Nacional el 5 de diciembre de 1972 y en vigor desde el 27 de enero de 1980-, a mi juicio referible a la presente en virtud de lo dispuesto por los artículos 2, ap. 1. ítem a), y 5 del

citado convenio (Fallos: 316:1669), entre otros, en sus artículos 26 (*Pacta sunt servanda*: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe") y 27 ("Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado"); y las particularidades que a este respecto resultan de la "Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas", que introduce un sistema novedoso de control estadual frente a un ejercicio eventualmente abusivo de privilegios e inmunidades por uno de estos entes (art. VII, sec. 24 de esta Convención).

Amén de ello, y sin perjuicio de la advertencia apuntada en orden a su entrada en vigor, vale señalar que el ya citado Tratado Sede de 1984 -allende el compromiso asumido por la O.P.S. de colaborar con las autoridades competentes para impedir cualquier abuso que se produzca en relación con los privilegios e inmunidades establecidos en el acuerdo- prevé, respecto de cualquier diferencia que pudiera surgir entre el Gobierno y la Organización sanitaria a propósito de su interpretación o aplicación, un mecanismo arbitral obligatorio, con actuación de una junta integrada por un árbitro designado por cada parte y un tercero nombrado por la Corte Internacional de Justicia (a menos que se convenga un método distinto) habiéndose pactado, además, la aceptación del carácter definitivo de su pronunciamiento (v. arts. 20 y 38).

El tratado sede particulariza así la prescripción del artículo IX, sección 32, de la Convención aprobada por decreto-ley 7672/63, el que prevé que todas las diferencias relativas a su interpretación o aplicación serán sometidas -salvo convenio en contrario- a la Corte Internacional de Justicia, que procederá con arreglo a los arts. 96 de la Carta de la Naciones Unidas y 65 del estatuto de la Corte, tribunal cuya opinión será aceptada como decisiva.

S.C. D. 73, L. XXXIV.

Procuración General de la Nación

Por otro lado, y retomando lo expuesto a propósito de los postulados de los artículos 75, inciso 22, y 99, inciso 11, de la C. Nacional, no resulta ocioso remarcar que, según tiene dicho V.E., "...la misión más delicada de la justicia es la de saberse mantener, dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incuben a los otros poderes" (Fallos: 311:2553), así como "... que del juicio prudente de los magistrados en torno de los alcances de su jurisdicción, es de donde cabe esperar los mejores frutos en orden al buen gobierno de la Nación..." (cfse. Fallos: 310:112, entre varios otros).

A ello se agrega que, más allá de las polémicas suscitadas en torno a las relaciones existentes entre la noción de "inmunidad soberana" como propia de los Estados extranjeros y su símil relativa a estos tan diversos sujetos internacionales (v. cons. 8º y 9º del voto del juez Petracchi en la precitada "Maruba"), lo cierto es que V.E., en el considerando 6º de dicho precedente, ha hecho explícita su opinión según la cual, la distinción entre actos iure imperii y actos iure gestionis, base de la teoría "restringida" en materia de inmunidad de jurisdicción de los Estados, carece de sentido razonable cuando se consideran los actos realizados por una organización como la accionada (en ese caso, Itaipú binacional) los que, sin perjuicio de la finalidad pública perseguida por cada uno de los miembros del tratado constitutivo —anotó— no constituyen una manifestación inmediata y directa de la soberanía de un Estado. (v. cons. 9º, 2º párrafo, del voto del juez Petracchi en la causa precitada).

-VIII-

Concluida, entonces, la existencia de una exención absoluta en favor del organismo internacional, se impone considerar la cuestión concerniente a la

eventual privación "del derecho a la jurisdicción" que, como consecuencia de lo anterior, podría afectar en el caso de autos al actor.

Con respecto a ello, cabe anotar que como V.E. ha afirmado en forma reiterada, en nuestra constitución existe un verdadero derecho a la jurisdicción. Ese derecho, que integra el de la defensa en juicio, consiste en la posibilidad efectiva de ocurrir ante un órgano competente –judicial, administrativo o arbitral- que permita ejercer todos los actos razonablemente encaminados a una cabal defensa de la persona y sus derechos, sin que pueda hablarse, en rigor, de derecho de defensa ni de debido proceso, sin la presencia de un tribunal que, de acuerdo a un procedimiento legal, de cauce a las acciones enderezadas a hacer valer eficazmente los derechos individuales (v. Fallos 246: 87; 305:2150; 311:700, entre otros).

En tal sentido puede decirse que al sustentar la Constitución Nacional los derechos que plasma en su articulado –particularmente, en el caso, los que en materia de trabajo y seguridad social recogen los artículos 14 y 14 bis- da por sentado la existencia de los remedios técnicos necesarios para asegurar a los habitantes de la Nación su goce pleno y efectivo, puesto que de no ser así, ellos importarán declaraciones abstractas sin ningún valor.

Dicha conclusión, según mi entender, resulta respaldada por diversos preceptos de derecho internacional –todos ellos con la jerarquía conferida por el art. 75, inciso 22, de la Constitución Nacional- en los que se pone énfasis en la protección efectiva de los derechos y las libertades, como por ejemplo, los artículos 55 de la Carta de las Naciones Unidas; 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2º, incs. 2 y 3, ítems a) y b) y 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, ap. 1º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 8º del Pacto de San

C. D. 73, L. XXXIV.

Procuración General de la Nación

osé de Costa Rica, entre otros (considerandos 21 y 22 del voto del juez Fayt en Fallos: 17:1880).

En orden a esta cuestión, y repasando el tratamiento que le ha conferido —en cuanto a este punto— V.E. a estos sujetos intergubernamentales, merece estacarse que el criterio determinante para definir si corresponde exceptuarlos parece haber sido hasta aquí —dejado a salvo el reconocimiento de la inmunidad— la circunstancia, precisamente, que se encuentre salvaguardado el derecho que tiene todo reclamante a la jurisdicción.

En efecto, ello se desprende, al menos, de los precedentes de Fallos: 303:2033; 305:2139, 2150, 314:1368; 316:1669; y de la precitada causa "Marúba" (v. cons. 8º), varias veces referenciada.

Y es que esta retracción del juzgamiento compulsivo por los tribunales establecida en favor de ciertos organismos internacionales, tanto en la doctrina de V.E. como en las propias normas internacionales, se encuentra condicionada a que el ente en cuestión, provea procedimientos apropiados para la solución, entre otras, de las contiendas "a que den lugar los contratos y otras controversias de derecho privado en las cuales sea parte el organismo especializado..." (cfse. artículo IX, sección 31 del convenio aprobado por decreto-ley 7672/63).

Caso contrario, el tratado entraría en abierta colisión no sólo con las garantías consagradas en el artículo 18 de la Constitución Nacional, sino también, con una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*) que consagra la justiciabilidad de las controversias de derecho privado, lo que con arreglo a lo previsto por el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, lo tomaría nulo ab initio (Fallos: 305:2150, cons. 9º a 11º del voto de los jueces Gabrielli y Guastavino; y

cons. 8º de "Maruba"). (Sobre el carácter del tratado aprobado por L. 19.865, cfse. Fallos: 316:1669).

Precisamente, adviértase que la existencia de esa vía y la falta de acreditación de que le hubiera estado impedida al recurrente, determinaron la suerte de los agravios en los precedentes registrados en la publicación de Fallos: 303:2033 y 314:1368; su ausencia, la del de Fallos 305:2150; y su existencia, la del de Fallos: 316:1669 (En un sentido similar, v. S.C. G. nº 57, L. XXXII, "Ghiorzo, Juan J. c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande", del 1º de abril de 1997).

En consecuencia y con arreglo a ello, en la causa se impone determinar si existe a disposición del actor, previsto por la organización, un procedimiento apropiado para la tramitación de su reclamo, particularmente a la luz de las apreciaciones vertidas en tal sentido por la magistrado de mérito.

-IX-

Previo a examinar con ese propósito la normativa interna de la organización, estimo necesario precisar que si bien el actor en ocasión de fundar su escrito de fs. 59/62, invocó la condición de "empleado nacional" de la O.P.S. (v. artículo 1, ítem 1.13 del Estatuto del Personal), dicha afirmación contradice su presentación inicial, en la que invocó la calidad de "funcionario internacional" de la accionada (En rigor, ello se desprende de las presentaciones de fs. 3/5 y 7/9 –fundada esta última en el Reglamento del personal- y a la luz de lo dispuesto por el artículo 1º, ítem 12 del Estatuto).

Sin perjuicio de que la determinación del derecho de fondo que ha de regir la cuestión excede ciertamente a la temática bajo examen, debo señalar que dicha calidad le fue referida, asimismo, por la contraria –entre otras ocasiones- a fs. 88/107 y por la juez de mérito al pronunciarse a fs. 254/7, no habiéndola objetado el

S.C. D. 73, L. XXXIV.

Procuración General de la Nación

reclamante en las oportunidades de fs. 246/9 y fs. 260/1, amén de que tampoco invocó — ni demostró con los instrumentos respectivos— la de empleado o funcionario nacional para resistir a la pretendida inmunidad en la ocasión de fs. 33/4. Omitió, de su lado, evacuar los traslados de los remedios de fs. 262/8 (v. fs. 277) y de fs. 295/313 (v. fs. 316) por lo que, estimo, cabe asentir a aquella caracterización de funcionario internacional, al menos, provisoriamente, a efectos de resolver la cuestión cuyo examen nos convoca.

-X-

Retomando las consideraciones expuestas en el párrafo final del punto VIII de este dictamen, corresponde señalar que con arreglo a lo previsto en la Sección 12 del reglamento del personal (ítem 1230.1), los miembros de la organización podrán apelar contra cualquier medida administrativa o decisión que afecte a su situación de funcionarios, en las condiciones que establece el ítem 1230.7 y por los motivos que se enumeran en los ítems 1230.1.1 a 1.4.

Entenderá en dicha impugnación una Junta de Apelación (v. ítem 1230.2), integrada de la manera prevista en el ítem 1230.4, la que comunicará sus conclusiones y recomendaciones al Director —a quien corresponde la decisión definitiva— con arreglo al ítem 1230.3; resolución respecto de la cual cabe aún un recurso, que hasta tanto se establezca el procedimiento definitivo ante el U.N.A.T. (Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas) compete al ILOAT (Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo) (ítem 1240.1 y 2); organización, esta última, de la que nuestro país forma parte en virtud de lo dispuesto por L. 11.722 (Respecto de estos instrumentos: v. fs. 141: Reglamento y Estatuto del Personal; fs. 173/93: Reglas de Procedimiento ante el Tribunal de Apelaciones de la OMS; y fs. 194 /223: Estatuto y Reglamento del Tribunal

Administrativo de la OIT). (Respecto del primero, agregado también como Documental C. de la prueba de la actora).

Este procedimiento, debo señalarlo, según lo expresado por la accionada -que acompañó, inclusive, las constancias pertinentes (v. fs. 224/42) y no lo desmintió la contraria (v. fs. 246/9)- fue utilizado al menos en dos ocasiones por el actor, quien, por otra parte, en ningún momento hizo alusión a esta circunstancia, ni se agravó de las características de sus órganos o trámites.

En tales condiciones, existente a disposición del reclamante una vía interna en la organización, estimo referible la doctrina de ese Tribunal expuesta en ocasión de decidir los precedentes de Fallos: 303:2033 y 314:1368, en orden a que no ha mediado el agotamiento de la instancia interna administrativa ni tampoco evidencia de que le hubiera estado impedido al actor, a fin de satisfacer el objeto de la pretensión, su empleo.

A ello debe agregarse, particularmente frente a los dichos de la juez de grado, puesto que -lo reitero- tales circunstancias no fueron invocadas por el actor, que no resulta notorio -como refiere la magistrada- la complejidad y el costo de la vía, a punto tal de tornar "en la práctica inexistente el acceso jurisdiccional", aseveración que, virtualmente, sólo funda en la eventual necesidad de tener que sufragar los traslados necesarios para su comparencia.

Es del caso señalar, empero, que la previsión del artículo XI, Sec. 12, ítem 1230.6, del Estatuto y Reglamento del Personal, a la que implícitamente se refirió la Sra. jueza, dispone que el apelante podrá, si lo desea, comparecer ante la junta, sea en persona, sea por mediación de un representante o acompañado de él; y que los viajes necesarios para esa comparencia serán sufragados por el apelante, a menos que la junta de Apelación que atienda en el asunto considere la comparencia del interesado



S.C. D. 73, L. XXXIV.

Procuración General de la Nación

indispensable para el examen adecuado del caso, a lo que se añade que dicho órgano podrá recomendar el abono total o parcial de los gastos reclamados por el funcionario, que tengan relación directa con el recurso.

De ello se desprende, que el comparendo personal no es un requisito imprescindible y que en caso de serlo será a cargo de la demandada, lo que, por lo demás –sumado a lo ya expuesto– autoriza a desechar se trate ésta de una ocurrencia a la vía interna organizacional quimérica o necesitada de auxilio diplomático (Fallos: 317:1880).

En consecuencia, previo descartada la hipótesis que justificó la solución de Fallos: 305:2150 e, insisto, no habiéndose impugnado constitucionalmente los tratados constitutivos de la Organización ni puesto en evidencia circunstancias tales como las que justificaron las soluciones de Fallos: 303:2033 y 314:1368, sólo cabe colegir que la inmunidad de jurisdicción de que goza la Organización Panamericana de la Salud - Organización Mundial de la Salud – Oficina Sanitaria Panamericana, obsta al examen de esta reclamación por los tribunales argentinos (doctrina de Fallos: 316:1669 y de S.C. G. nº 57, L. XXXII, "Ghiorzo, Juan José c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande" R.H., ya citado).

-XI-

Por lo hasta aquí expuesto, estimo que debe revocarse la sentencia recurrida en cuanto fue materia de recurso extraordinario.

Buenos Aires, 31 de marzo de 1999.

ES COPIA

NICOLAS EDUARDO BECERRA


ALICIA BEATRIZ YOGI
PROSECRETARIA JEFE
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN

8/10/98