

**SENTENCIA, CASOS NOS. 86, 87 Y 89- RUDI LUIS CRESSA Y OTROS, MARÍA
CECILIA ARES Y OTROS, KAREN ALLISON CANTERBURY Y OTROS
c. BID**

El Tribunal Administrativo del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo, integrado por el Juez Alberto Wray, Presidente; la Jueza Edith Brown Weiss, Vicepresidenta; y los jueces Désirée Bernard (a través de medios electrónicos), German Leitzelar V.; Mónica Pinto, Hugo Lorenzo; y Shoschana Zusman Tinman, consideró los casos 86, 87 y 89, de conformidad con los procedimientos establecidos en el Reglamento del Tribunal.

ANTECEDENTES PROCESALES:

1. El 12 de diciembre de 2013, siete empleados nacionales de la Representación del BID en Venezuela (Rudi Luis Cressa Z., Xiomara Margarita Aleman Delfin, Ana Maria Brandt Rosell, Naily Contreras, Patricia Carolina Machado Artega, Carmen Teresa Martin y Victor Eduardo Roa Rodríguez (en adelante, “los demandantes en el caso 86”), contando con la asistencia legal del abogado Omar Fumero, presentaron una demanda ante el Tribunal Administrativo del BID (“el Tribunal”) referida a la suspensión el 5 de febrero de 2013 del servicio administrativo de ahorro directo mediante el sistema Global Payroll.

2. El 9 de enero de 2014, cinco empleados nacionales de la Representación del BID en Argentina (Maria Cecilia Ares, Natalia Benasso, Damian Ricardo Crivaro, Felix Martin Soto y Gabriella Szarfer, (en adelante, “los demandantes en el caso 87”), contando con la asistencia legal del abogado Alex Philippe Haines, presentaron una demanda ante el Tribunal procurando una reparación ante los efectos de la decisión administrativa del Banco de 30 de noviembre de 2012.

3. El 11 de marzo de 2014, el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, “el BID”, “el Banco” o “el demandado”), representado por el abogado Salvador Corona, solicitó que, conforme al Art. 32 del Reglamento, el Presidente del Tribunal autorizara la consolidación de los casos 86 y 87 dado que una parte sustancial de las cuestiones de hecho y de derecho de estos casos coincidían. Todos los demandantes eran empleados nacionales asignados a su respectiva representación del Banco; todos alegaron que la decisión del Banco había afectado su capacidad de efectuar ahorros, solicitaron la revocación de la decisión del Banco de suspender el servicio administrativo de conversión. El Tribunal aceptó el pedido del demandado y consolidó los casos el 10 de junio de 2014.

4. El 12 de junio de 2014, nueve empleados nacionales de la Representación del BID en Guyana (Karen Allison Canterbury; Michelle Charles (nee Day); Naveen Jainauth-Umrao; Christopher Persaud; Ramdeholl Ragubir; Leticia Ramjag; Sheron Ann Roberts; Derise Avione Williams y Ava Yarde (en adelante, “los demandantes en el caso 89”), también con la asistencia legal del abogado Alex Philippe Haines, interpusieron una demanda ante el Tribunal referida a la decisión administrativa del 22 de enero de 2013. El 31 de Julio de 2014, el Sr. Persaud pasó a ser empleado internacional y su sueldo, denominado y pagado en dólares de Estados Unidos, por lo que el 11 de febrero de 2016 se retiró del caso.

5. El 6 de noviembre de 2014, el demandado, presentó una petición de consolidación del caso 89, Karen Allison Canterbury y otros, con los casos 86 y 87, a lo que se accedió por las razones antes indicadas en el párrafo 3, el 28 de agosto de 2015; en adelante, “los demandantes”.

6. Los demandantes impugnan la decisión del Banco de suspender el servicio administrativo de conversión en las respectivas representaciones conforme al cual, como empleados nacionales

asignados respectivamente a cada una de ellas, solicitaban al Banco que convirtiera parte de sus sueldos denominados en moneda local a dólares de Estados Unidos y asignara el monto resultante a sus cuentas de la Cooperativa Federal de Crédito del BID y la CII, en Washington DC.

Los demandantes solicitan que este Tribunal:

- 1) Revoque la decisión del Banco de 5 de febrero de 2013 (caso 86), 30 de noviembre de 2012 (caso 87) y 22 de enero de 2013 (caso 89) de suspender el servicio administrativo de ahorros directos mediante el sistema Global Payroll en vista del daño económico y moral que les ha causado;
 - 2) Otorgue una indemnización por el daño causado por la violación de las políticas y normas desde la fecha de la suspensión de este beneficio hasta el cumplimiento con la sentencia favorable del Tribunal en el monto de (80%) de la remuneración mensual de cada demandante (caso 86); otorgue una indemnización a los funcionarios por toda pérdida atribuible al incumplimiento contractual por parte del Banco desde el 22 de enero de 2013 (caso 87) y desde el 22 de enero de 2013 (caso 89);
 - 3) Otorgue una indemnización por el monto que resulte superior entre el doble del sueldo mensual y el doble del sueldo promedio del Banco, por razones de discriminación por país de origen y por daño al “proyecto de vida” (caso 86);
 - 4) Otorgue una indemnización por daños en razón del incumplimiento del contrato (casos 87 y 89);
 - 5) Otorgue una indemnización por daños punitivos (caso 87 y caso 89);
 - 6) Otorgue las costas razonables incurridas en la reparación del comportamiento ilegítimo del Banco (caso 87 y caso 89).
7. El 17 de septiembre de 2014, el Banco presentó su contestación a las demandas en los casos 86 y 87.
8. El 17 de febrero de 2015, los demandantes en el caso 87 presentaron una petición para consultar los anexos confidenciales ofrecidos por el Banco en su contestación. La inspección tuvo lugar el 14 de abril de 2015. La semana del 12 de julio de 2015, el abogado de los demandantes en el caso 86 inspeccionó los anexos confidenciales presentados con la contestación del Banco a los casos consolidados 86 y 87.
9. El 23 de septiembre de 2015, el Banco presentó una petición de desestimación del caso 89, ya que la institución había tomado medidas que brindarían la reparación procurada por los demandantes al apoyar a la Cooperativa de Crédito en el mantenimiento de un programa de préstamos para los funcionarios nacionales; medidas que serían a la vez congruentes con las recomendaciones del Auditor Ejecutivo, la normativa del BID y las legislaciones nacionales de los países respectivos. El 18 de diciembre de 2015, tras la presentación de los argumentos de los demandantes contra el pedido de desestimación del caso 89, el Tribunal postergó su decisión y fijó una audiencia plena para considerar las reivindicaciones de los demandantes en los tres casos consolidados. Asimismo, el Tribunal concedió al Banco la oportunidad de enmendar su contestación en los casos 86 y 87 para incluir una contestación en el caso 89.

10. El 19 de enero de 2016, el Banco presentó su suplemento a la contestación del demandado en los casos consolidados 86, 87 y 89 (“suplemento a la contestación”).
11. El 10 de febrero de 2016, el abogado de los demandantes en el caso 86 presentó su réplica. El 11 de febrero de 2016, el asesor de los demandantes en los casos 87 y 89 presentó su réplica.
12. El 28 de marzo de 2016, el Presidente del Tribunal ordenó la iniciación de la etapa probatoria. El 12 de abril de 2016, el abogado de los demandantes en los casos 87 y 89 presentó un “escrito de nuevas pruebas documentales”. El mismo día, el asesor del demandado en los casos consolidados 86, 87 presentó una “petición del demandado para la admisión de pruebas”. El 14 de abril de 2016, el asesor de los demandantes en el caso 86 presentó un escrito para la admisión de pruebas.
13. El 16 de mayo de 2016, el Tribunal admitió las pruebas ofrecidas por las partes y les notificó la fecha de la audiencia. Las pruebas fueron recibidas los días 11 y 12 de julio de 2016 en Washington DC.
14. El 10 de febrero de 2017, el demandado presentó una petición para la admisión de pruebas adicionales. El 15 de febrero de 2017, el Presidente del Tribunal, luego de escuchar a los demandantes, admitió la petición del demandado para la admisión de pruebas adicionales.
15. El Tribunal oyó la argumentación oral el 22 de febrero de 2017; las Oficinas del BID en Venezuela, Argentina, y Guyana se conectaron a través de videoconferencia.

POSICION DE LAS PARTES:

Sobre el fondo, los argumentos de los demandantes pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Violación de los derechos adquiridos de los demandantes

16. De acuerdo con los demandantes, las condiciones fundamentales del empleo se definen como las que habrían inducido al funcionario a aceptar el empleo. Desde la introducción de su sistema Global Payroll en 2004, el Banco adoptó una política de activo aliento a los empleados a ahorrar en esta forma y con ello proteger mejor su futuro financiero. El derecho a ahorrar en dólares de Estados Unidos no sólo era usado por el Departamento de Recursos Humanos del BID como instrumento de reclutamiento para atraer a potenciales empleados, sino que los propios demandantes se basaron en este beneficio cuando aceptaron el empleo en el Banco. Además, los empleados han ejercido ese derecho en los últimos años. A juicio de los demandantes, esta práctica se convirtió en fuente de derecho y formaba parte de la normativa interna del Banco y de las condiciones de empleo adquiridas por ellos, por lo que no puede ser revocada sin su consentimiento expreso. Concluyen que a lo largo del tiempo esta práctica ha alterado los contratos de empleo y los términos y condiciones de servicio de los funcionarios, por lo cual la facultad del Banco de enmendar el conjunto de beneficios de que gozan los empleados está limitada por la doctrina de los derechos adquiridos. Esas enmiendas pueden no afectar adversamente en forma sustancial una condición esencial de la relación de empleo (citando De Merode, Informes del Tribunal Administrativo del Banco Mundial [1981], Decisión No.1 Mesch y Siy c. Banco Asiático de Desarrollo (Nos. 1, 2, 3 y 4) [1994, 1995, 1996 y 1997, respectivamente]; Sras. M.M.A. y otros c. OPS [2008] Sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT No. 2696, 104ª periodo de sesiones y Tribunal Administrativo del BID, Caso 20, Manuel Valderrama c. BID [1988]).

b) Aplicación errónea y no aplicación de la legislación interna a los funcionarios locales del BID

17. Los demandantes argumentan que el Banco no demostró cómo la perpetuación del uso del mecanismo de conversión podría considerarse incongruente con la legislación nacional de Argentina, Venezuela o Guyana.

18. Además, al analizar las legislaciones nacionales, los demandantes observaron que el BID está regido por las disposiciones del derecho público internacional que otorga personalidad jurídica al BID e inmunidad de sus funciones y activos. Por tanto, el manejo del cambio de moneda – sostienen los demandantes- está comprendido en estas prerrogativas e inmunidades, por lo que debería considerarse admisible conforme a los regímenes jurídicos respectivos.

c) Ausencia de consulta

19. Los demandantes alegan que ha habido una violación de la norma PE-381, Sección 104 (que dispone la consulta de la Administración a la Asociación de Empleados sobre los proyectos de nuevas políticas o enmiendas que puedan afectar las condiciones de trabajo de los empleados). Además, sostienen que los funcionarios nacionales del Banco en Argentina fueron contactados por primera vez el mismo día en que empezó a regir la prohibición de depositar en sus cuentas en dólares en Washington DC y que los depósitos que tenían programados fueron cancelados en sus cuentas individuales de la nómina del BID.

d) Violación del principio del tratamiento igualitario

20. Los demandantes agregan que la Administración del Banco trata de distinguir y discriminar a los funcionarios nacionales de los internacionales, ya que éstos, cuando trabajan en una representación del BID, pueden ahorrar y usar los servicios de la Cooperativa de Crédito en tanto aquéllos no pueden hacerlo.

21. Si realmente hubiera habido una razón legítima para privar a los funcionarios de su derecho al ahorro, cabía esperar que el Banco contactara a todas las representaciones en forma simultánea y abierta para anunciar los cambios y explicar la situación.

e) Sobre el daño económico y moral derivado de la suspensión del sistema de ahorro a través de la Cooperativa de Crédito para los funcionarios del BID

22. Los demandantes afirman que la eliminación unilateral del sistema de ahorro denominado en dólares causa dificultades y perjuicios para el “proyecto de vida” en la medida en que restringe y dificulta la concreción de las metas personales fijadas por cada empleado, al no permitirse que dispongan del ingreso que planearon inicialmente.

f) Argumento del Banco sobre incompatibilidad con la norma PN-7.02 del Manual del BID

23. Los demandantes rechazan el argumento del Banco de que la asignación de un porcentaje de los sueldos de los demandantes en dólares a sus respectivas cuentas en la Cooperativa de Crédito del BID es incompatible con la sección 3.04 de la norma PN-7.02 del Manual del BID. Los demandantes sostienen que no existe incompatibilidad ya que los funcionarios son efectivamente

pagados en moneda local. Ello está confirmado por los documentos correspondientes emitidos por la Cooperativa de Crédito.

Sobre el fondo, los argumentos del demandado pueden resumirse de la siguiente manera:

a) El mecanismo de conversión no constituía un “derecho de ahorro” ni un “beneficio de ahorro” y la doctrina de los derechos adquiridos no impide que el Banco ejerza su autoridad para suspender el mecanismo de conversión

24. Según el Banco, no debe interpretarse el uso del mecanismo de conversión como un beneficio del empleado, y es por ello que no se lo define como tal en el Manual del Personal Nacional ni en el contrato de empleo del funcionario. Su uso no era obligatorio y no había garantía alguna de que se mantendría en el tiempo. Pero, más importante aún, el mecanismo de conversión nunca tuvo como objetivo brindar a los funcionarios nacionales una forma de obtener un ingreso por encima de su sueldo contractual. Los ingresos que los funcionarios nacionales puedan haber obtenido como resultado de actos posteriores al recibo de los sueldos -como el ingreso derivado de las diferencias en el cambio de moneda o de inversiones en jurisdicciones extranjeras- no constituyen un beneficio adquirido ya que no puede considerarse una condición esencial y fundamental que razonable y legítimamente pueda decirse indujo a los funcionarios nacionales a suscribir un contrato de empleo con el Banco.

25. El demandado afirma que los tribunales administrativos de distintos países aceptan el postulado de que la organización tiene autoridad para cambiar políticas de personal que alteran todas las condiciones de empleo, aún cuando tales cambios causen perjuicio a los intereses de los empleados, siempre que no tenga una motivación indebida. Los derechos adquiridos, por su parte, se consideran una condición del contrato de empleo tan esencial y fundamental que no puede ser objeto de enmienda unilateral por parte de la organización (citando Tribunal Administrativo del BID, Caso 20, Manuel Valderrama c. BID [1988]; Tribunal Administrativo del Banco Mundial, Sentencia 1, de Merode c. el Banco Mundial [1981]; Tribunal Administrativo de la OIT, Sentencia 832, In re Ayoub, [1987]).

26. El demandado concluye que, dado que la suspensión del mecanismo de conversión no afectó en forma directa y genérica los sueldos y beneficios del personal y dado que el beneficio resultaba de actos externos al Banco, no puede considerarse que hubo violación de un derecho adquirido.

b) El pago de los sueldos de los funcionarios nacionales en dólares de Estados Unidos es incongruente con ciertas legislaciones nacionales y podría derivar en un riesgo para la reputación del BID

27. En el primer semestre de 2012, la División de Compensaciones, Beneficios y Servicios de Recursos Humanos del Departamento de Recursos Humanos (HRD/COB, por sus siglas en inglés) empezó a recibir expresiones de inquietud de las representaciones en relación con el aumento de los porcentajes del sueldo que los empleados nacionales solicitaban convertir a dólares de Estados Unidos, en particular en países con controles cambiarios. Tras el análisis de este factor por el Auditor General, y conforme a su recomendación, el Banco examinó las legislaciones de los países en que el Banco tiene representaciones para determinar si esta práctica podía ser considerada incongruente con las mismas y si ello podría plantear un riesgo para su reputación en algunos de

los países, así como la posibilidad de que los funcionarios nacionales violaran el Código de Ética del Banco por incumplimiento de la legislación local.

28. El Banco concluyó que, en particular en países con restricciones monetarias, el mecanismo de conversión podría considerarse incongruente con las legislaciones nacionales. Además, estas no califican al Banco como una actividad con licencia o de alguna manera calificada para brindar servicios cambiarios.

29. En cuanto al argumento de los demandantes sobre las inmunidades, el demandado sostiene que el Banco goza de prerrogativas e inmunidades otorgadas por los países miembros para el cumplimiento de sus objetivos y funciones institucionales, por lo cual los funcionarios no pueden usar ni intentar usar dichas prerrogativas e inmunidades para preservar y avanzar sus intereses personales. El intento de usar las prerrogativas e inmunidades del Banco con algún otro propósito sería contrario al Código de Ética.

c) El Banco adoptó medidas sustanciales para tratar de aliviar las posibles consecuencias de la suspensión repentina del mecanismo de conversión para el personal nacional

30. El demandado sostiene que en todas las representaciones se permitió que los funcionarios siguieran solicitando conversiones monetarias para el pago de los préstamos previamente contraídos con la Cooperativa de Crédito hasta la cancelación de los mismos. Además, se estableció un período de transición que varía de un país a otro de acuerdo con aspectos como los controles cambiarios u otros factores derivados de las legislaciones locales y conforme a cuan inminente era el riesgo para la reputación del Banco.

d) El pago de sueldos en moneda local no es discriminatorio

31. El Banco decidió que el mecanismo de conversión ya no estaría a disposición del personal nacional en ninguna representación. Esta decisión fue aplicada en las 26 representaciones del BID. La medida fue adoptada, no sólo para dar a todo el personal nacional un tratamiento similar, independientemente de su ubicación, sino también por las dificultades prácticas para el Banco de tener que actualizar su accionar y las operaciones de nómina controlando continuamente las diversas legislaciones de los países en que el Banco tiene una representación a fin de determinar si la práctica plantea algún riesgo legal o para su reputación, aparte de las sustanciales tareas administrativas que ello comportaría.

32. En cuanto a la alegada discriminación entre el personal nacional y el internacional, el Banco explica que estas dos categorías diferentes de empleo tienen distintas condiciones para la designación y que la distinción se debe a las circunstancias especiales en que funciona el Banco y es inherente al contrato de empleo.

e) Norma de Personal PN-7.02

33. El demandado sostiene que no existe un fundamento de política para el pago de los sueldos del personal nacional en una moneda diferente de la local del país al que fue asignado y que los contratos de empleo disponen expresamente un sueldo denominado y pagadero en la moneda local. La Sección 3.04 de la Norma de Personal PN-7.02 dispone específicamente que “Los salarios nacionales son denominados y abonados en la moneda oficial de cada país.”

34. En virtud de que, conforme a los contratos de empleo y a la Norma de Personal PN-7.02, los sueldos del personal nacional son denominados y pagados en moneda local, el Banco no tiene

obligación alguna de convertir los sueldos denominados en la moneda local a dólares de Estados Unidos ni de asignar a cada demandante los montos convertidos a sus cuentas de la Cooperativa de Crédito del BID y la CII en Estados Unidos.

CONSIDERANDO:

35. El Tribunal tiene jurisdicción para conocer y juzgar “las peticiones en virtud de las cuales un Empleado del Banco o de la Corporación alegue el incumplimiento de su contrato de empleo o de los términos y condiciones de nombramiento” (Estatuto del TABID, artículo II.1). Como cuestión de principio, el Tribunal reconoce que no le corresponde sustituir el criterio administrativo de los gerentes cuyas decisiones hayan sido impugnadas por el suyo propio, a menos que haya evidencia de discriminación, arbitrariedad o motivación impropia (TABM: Barnes, Decisión 176, 1997, para.10; AE, Decisión 392, 2009, para.24-25; Yoon (13,14,16,17,18), Decisión 447, 2011, para.72; DA, Decisión 523, 2015, para.100; CW, Decisión 516, para.119).

36. Por lo tanto, las alegaciones de los demandantes cuestionando la necesidad de respetar la legislación nacional y sobre los riesgos para su reputación en que pueda haber incurrido el Banco por no haber modificado la política impugnada exceden el alcance de las decisiones del Tribunal.

37. Las partes reconocen el hecho de que la institución cuenta con personal internacional y personal nacional. Con respecto a este último, el Reglamento de Personal 7.02, párrafo 3.04, dispone que “Los salarios nacionales son denominados y abonados en la moneda oficial de cada país”.

38. Las partes están de acuerdo en que los contratos de los funcionarios disponen que los salarios de los funcionarios se denominarán y pagarán en monedas locales y que en los documentos de designación emitidos en el pasado y hasta que la medida impugnada dejara de aplicarse no se hace mención a las posibilidades que les fueron ofrecidas a través del servicio del Banco y de la Cooperativa de Crédito.

39. Los demandantes alegan que la práctica del Banco de autorizarlos a depositar parte de sus salarios denominados en dólares de los Estados Unidos en sus respectivas cuentas en la Cooperativa de Crédito obliga al Banco, y asimismo que tienen derechos adquiridos a ese respecto.

40. De hecho y de derecho, los organismos internacionales, incluido el BID, están investidos de la potestad de dictar normas referentes a los derechos y obligaciones de sus funcionarios y, en consecuencia, tienen la potestad de modificar esas normas. Esa manifestación, que consta en numerosos tratados constitutivos, en publicaciones de doctrina jurídica y en la jurisprudencia de tribunales administrativos internacionales, consta en el caso *De Merode* (Decisión del TABM No. 1, 1981). Los jueces que dictaron esa sentencia decidieron por unanimidad que en caso de enmienda de esas normas debería tenerse en cuenta el respeto de los principios de no retroactividad, no discriminación y razonable relación entre fines y medios. En general, esas enmiendas no deben imponer “cambios sustanciales desfavorables en las condiciones de empleo esenciales del funcionario”.

41. Los demandantes del presente caso alegaron que el beneficio ofrecido por el Banco constituye un derecho esencial que poseen como trabajadores, derecho que el Banco no podía haber enmendado o suspendido sino después de realizar consultas con los funcionarios. Alegaron, en segundo lugar, que aún cuando esto no tuviera la calidad de norma, el Banco no había procedido regularmente, porque la medida fue discriminatoria y no razonable. En general, caracterizaron la

situación como sigue: el beneficio en cuestión es “una condición de empleo que posee un carácter fundamental y esencial”. Sostuvieron que el Banco no abolió la práctica en forma compatible con el derecho internacional e invocaron seis condiciones enunciadas por el TABM en la sentencia del caso *De Merode*, párrafos 46 y 47. Consideraron que los funcionarios nacionales habían sido objeto de discriminación en comparación con el tratamiento dispensado a los funcionarios internacionales.

42. Como cuestión de principio, y como lo respaldan la doctrina y la jurisprudencia, el Tribunal considera que los organismos internacionales tienen la potestad de establecer y enmendar o suprimir prácticas referentes a los derechos y a las obligaciones de sus funcionarios. Del mismo modo, el Tribunal considera que no es automático que toda práctica que guarde relación con los temas arriba mencionados se vuelva, *per se*, vinculante. Si lo fuera, los organismos internacionales verían restringidas sus posibilidades de introducir mejoras en la relación que mantienen con sus funcionarios.

43. Las condiciones de empleo, cuando guarden relación con el salario, como sucede en el presente caso, incluyen el importe del salario, sus componentes, la moneda en que haya de pagarse, el lugar en que se pague, la fecha en que se pague. Todos esos elementos referentes al salario son condiciones de empleo.

44. Los demandantes alegaron que la medida adoptada por el Banco infringía el Convenio No. 95 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre La Protección del Salario, y mencionaron los artículos 5 y 6 de ese convenio, que disponen que “[e]l salario se deberá pagar directamente al trabajador interesado, a menos que la legislación nacional, un contrato colectivo o un laudo arbitral establezcan otra forma de pago, o que el trabajador interesado acepte un procedimiento diferente” y que “[s]e deberá prohibir que los empleadores limiten en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario.”

45. Dejando de lado la cuestión de la aplicabilidad de los convenios de la OIT y, en general, de tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho del trabajo a las organizaciones internacionales, el Tribunal considera que no resulta claro qué papel cumplen las disposiciones citadas en el contexto del caso en análisis, ya que los empleados cobran su salario en tiempo y mantienen el derecho de decidir qué hacer con él.

46. De hecho, el Banco tiene la obligación de pagar en efectivo el importe total del salario a cada funcionario, en la suma convenida del salario tal como haya ido evolucionando desde el momento en que se haya hecho efectivo el documento de designación, en la respectiva cuenta bancaria constituida en el lugar en que el salario haya de pagarse. A ese respecto no ha habido disputa en este caso.

47. Al mismo tiempo el Tribunal es de la opinión que otras modalidades ofrecidas por el Banco para ayudar a sus funcionarios a obtener servicios de crédito y de ahorro son accesorias a las condiciones de empleo principal referentes al salario, como se demostró más arriba. Esas modalidades incluían, entre 2005 y 2012, la posibilidad de que los funcionarios nacionales solicitaran al Banco que mantuviera una parte, o incluso la totalidad, de sus salarios en dólares de los Estados Unidos en sus respectivas cuentas en la Cooperativa de Crédito. Esa era una posibilidad que cada funcionario utilizó en forma diferente y muy personal, que variaba incluso cada vez que se le pagaba su salario.

48. El Tribunal considera que la posibilidad arriba referida difícilmente puede asimilarse al pago del salario; ello por múltiples razones, y en especial porque si así fuera, cada uno de los

funcionarios estaría en condiciones de determinar la moneda, o las monedas en que hubiera de pagarse, en la práctica, su respectivo salario y el lugar de pago. Es un principio general que esas condiciones figuran en el documento de designación, que constituye una oferta que adquiere obligatoriedad en virtud de la firma del funcionario.

49. Hay casos en que la conducta concurrente del empleador y del empleado constituyen una modificación en las condiciones de empleo acordadas expresamente por las partes. Sin embargo, éste no es uno de esos casos. El Banco ha actuado como un mandatario que para ejecutar el encargo del empleado ha depositado en una cuenta de éste parte de la remuneración, en dólares de los Estados Unidos. Al introducir esta política el empleador no ha tenido intención de modificar la remuneración, sino de facilitar las operaciones entre el personal y su mutual de ahorro y crédito. De esto no puede concluirse que el empleado haya adquirido el derecho a decidir en qué moneda y en dónde ha de pagarse la remuneración. La posibilidad de disponer de la remuneración supone que ésta ha ingresado ya al patrimonio del empleado, de manera que la práctica descrita no modifica las condiciones establecidas en el contrato respecto de la cuantía de la remuneración, la moneda de pago y el lugar en que debe hacerse el pago.

50. Además, el hecho de que esa política fue un beneficio que el Banco ofreció durante cierto tiempo queda demostrado por la inexistencia de norma escrita y por el silencio de los actos de designación a ese respecto. Tampoco se hicieron públicos los fundamentos de la adopción de esa política.

51. La decisión adoptada por el Banco no tenía carácter retroactivo. El Banco estableció un período de transición (de casi tres años) para facilitar el pago de créditos ya adjudicados a los funcionarios y pagaderos en dólares estadounidenses a la Cooperativa de Crédito.

52. El Tribunal, contrariamente a lo alegado por los demandantes, no considera discriminatoria la medida adoptada por el Banco. De hecho, los demandantes no lograron plantear su caso *prima facie* porque compararon la situación del personal internacional y nacional, y en el BID como en otros organismos internacionales existen dos regímenes jurídicos diferentes, lo que significa diferentes vías de reclutamiento, diferentes posibilidades de promoción, diferentes obligaciones y el no menos importante detalle de que los funcionarios internacionales son reclutados en la sede y luego enviados en misión a diferentes países, con lo cual sus salarios se pagan en monedas internacionales. Por lo tanto, no es razonable decir que el personal nacional haya sido objeto de discriminación en este caso por el hecho de que percibiera un tratamiento diferente del que recibía el personal internacional. Al mismo tiempo el Banco afirmó que la medida se aplicó, en relación con el personal nacional, en las 26 Representaciones de la institución.

53. Los demandantes han alegado la violación del “proyecto de vida” del personal nacional, causada por la decisión adoptada por el Banco. No obstante, no dieron a conocer los perjuicios concretos experimentados por cada uno de ellos. De todos modos, el Tribunal tiene presente que el proyecto de vida es un elemento que la Corte Interamericana de Derechos Humanos invoca cuando los Estados, en lugar de proteger los derechos humanos de las personas que viven en sus jurisdicciones, para que ellas puedan definir sus proyectos de vida, los infringen, como en el caso de *Niños de la Calle* (1999, párrafo 191). En este caso el Banco suspendió la posibilidad de que los funcionarios mantuvieran una parte de sus salarios, cuando así lo solicitaran, en los Estados Unidos antes de transferirlos a las Representaciones locales. El monto de los salarios, denominado en moneda local, no sufrió modificación alguna, y dependiendo de los reglamentos locales, el personal pudo solicitar créditos y pagar sus deudas a la Cooperativa de Crédito a través de operaciones con bancos locales.

54. En consonancia con esos argumentos, el Tribunal considera que la suspensión de la posibilidad de usar el servicio de la Cooperativa de Crédito a través del Banco en ocasión de hacer efectivos sus salarios no constituye una “modificación sustancial desfavorable de las condiciones esenciales de designación del empleado”.

POR TANTO:

El Tribunal resuelve desestimar la demanda en todas sus partes.

(firma)

Alberto Wray
Presidente

(firma)

Edith Brown Weiss
Vicepresidente

(firma)

Désirée Bernard

(firma)

German Leitzelar V.

(firma)

Mónica Pinto

(firma)

Hugo Lorenzo

(firma)

Shoschana Zusman Tinman

(sello)

(firma)

Giuliana Canè
Secretaria Ejecutiva

Washington, D.C., 24 de febrero de 2017

VOTO DISIDENTE de los jueces Zusman y Lorenzo:

Según la norma del artículo 26, numeral 4, del Reglamento de este Tribunal, los Jueces Zusman y Lorenzo, hemos fundado nuestro voto en minoría, con la siguiente declaración:

Hemos votado negativamente la parte dispositiva (fallo) de la sentencia definitiva que pone fin a los casos acumulados números 86, 87 y 89, centralmente por las siguientes razones:

1. A diferencia de la opinión de la mayoría, con el respeto que nos merece su decisión, opinamos que debieron ser acogidas las tres demandas acumuladas y, al menos, haber sido anulados los actos administrativos adoptados por el Banco Interamericano de Desarrollo que suprimieron la ventaja laboral de que gozaron, por varios años, los funcionarios nacionales del BID de Argentina, Guyana y Venezuela, demandantes en este juicio, según la cual ellos pudieron recibir parte de sus respectivos salarios, en Washington, mediante depósito en la cuenta de cada trabajador, en la Cooperativa de Crédito del BID y la CII.

2. En el Derecho Internacional Público, incluido el Derecho Administrativo Internacional, que rige la constitución y el funcionamiento de un organismo internacional, como es el BID, la costumbre constituye fuente del derecho y “las doctrinas de los publicistas de mayor competencia” constituyen “un medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho” (artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia).

3. El profesor de derecho del trabajo Américo Plá Rodríguez, quién fue un autor de gran prestigio internacional, en su materia, e integró este Tribunal, entre 2000 y 2005. En su libro *Los Principios del Derecho del Trabajo*, páginas 73 a 116, Plá Rodríguez analiza, extensa y profundamente, el principio protector y dentro de él, en las páginas 109 a 116, la regla de la “condición más beneficiosa”, según la cual “la existencia de una situación concreta anteriormente reconocida” “debe ser respetada en la medida que sea más favorable al trabajador” (página 109). En la página 114, citando al profesor español Alonso García, Plá menciona que la “*fijación de condiciones de trabajo más beneficiosas* que las anteriormente disfrutadas (...) se puede hacer por ley, por acuerdo de las partes, por uso o costumbre, por convenio colectivo e, incluso, por simple decisión unilateral”. También surge de las enseñanzas del Profesor Plá que la condición laboral más beneficiosa, para que se transforme en un derecho adquirido de los trabajadores, ha de surgir de un cambio indefinido, no provisorio (como podría ser, por ejemplo, un traslado transitorio, a cargo de mejor salario). Cuando el retorno del trabajador a su cargo permanente resulte en una disminución del salario que había recibido temporariamente, la anterior mejora temporaria no obliga, al empleador, a respetar aquella condición más beneficiosa que por su naturaleza, no comportaba un nuevo derecho permanente adquirido por el trabajador.

4. En el caso del presente juicio: a partir del año 2005, se había operado, por el uso o la costumbre, un cambio más beneficioso, en las condiciones de trabajo de los funcionarios nacionales del BID, que consistió en la efectiva práctica según la cual, tales funcionarios pudieron pedir y obtener del Banco empleador, que éste les retuviera, en Washington, convirtiera a dólares, y depositara en la cuenta de cada trabajador en la Cooperativa de Crédito, parte de su respectivo salario. Según la regla de la condición más beneficiosa, emanada del principio general del derecho universal del trabajo, denominado “principio protector”, desde la consolidación de esa práctica (que duró aproximadamente ocho años), los mencionados funcionarios, entre ellos, los demandantes, adquirieron el derecho a esa práctica consuetudinaria y el BID quedó jurídicamente obligado a mantenerla. El plazo de ocho años de duración de esta práctica, nos permitió concluir que ésta se convirtió en costumbre y, por lo tanto, obligaba al BID.

5. En sus defensas, el demandado afirmó, como justificativos para haber puesto fin a aquella práctica beneficiosa para sus funcionarios nacionales que trabajan en sus representaciones: por una parte que: “en especial en países que mantienen restricciones monetarias, la práctica de permitir que funcionarios nacionales soliciten el depósito directo de cierto porcentaje de sus salarios convertidos en dólares de los Estados Unidos, en sus cuentas en la Cooperativa de Crédito podría considerarse incompatible con la legislación nacional”; y por otra, que: “el pago en dólares estadounidenses de los salarios del personal nacional podría generar riesgo de reputación para el Banco”.

6. Frente a estos temores que, de buena fe, pudieron tener algunos altos funcionarios administrativos del BID, este Tribunal habría de juzgar aplicando el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, que es la constitución de esta persona jurídica internacional, organismo internacional independiente (véase el artículo VI, numeral 3, del Estatuto de este Tribunal).

7. El artículo V del Convenio Constitutivo, en lo pertinente para el caso de este juicio, establece: “La moneda de cualquier país miembro que el Banco tenga (...) podrá ser empleada por el Banco o cualquiera que la reciba del Banco sin restricciones de parte del miembro (“miembro” refiere a los estados partes del organismo internacional BID), para efectuar pagos de bienes y servicios producidos en el territorio de dicho país (...). Los países miembros no podrán mantener o imponer medidas de ninguna clase que restrinjan el uso para efectuar pagos en cualquier país, ya sea por el banco o por cualquiera que los reciba del Banco (y a continuación, ese artículo del Convenio Constitutivo enumera los recursos que el BID puede usar para los aludidos pagos, enumeración que incluye: al oro, los dólares y cualquier otra moneda de los países miembros de este organismo internacional).

8. Según las mencionadas normas del Convenio Constitutivo del BID, los jueces firmantes de este voto disidente entendemos que eran infundados los temores manifestados por el demandado (que le habrían conducido a suprimir la práctica objeto del juicio de autos), pues, dados los derechos y las obligaciones internacionales del BID y de sus Estados miembros, pactados libremente en el tratado internacional denominado

Convenio Constitutivo, el Banco no podía temer que ninguno de sus Estados miembros hubiera podido exigirle, con sólidos fundamentos jurídicos, cumpliera disposiciones internas de tales Estados, que pudieran impedir al BID cumplir con su obligación laboral de mantener la práctica beneficiosa para sus funcionarios nacionales, que fue objeto de este pleito.

9. Por los precedentes argumentos, los jueces que hemos pronunciado el presente voto disidente, sostenemos que el Banco estaba obligado, ante los funcionarios nacionales de sus representaciones, a mantener la ventaja laboral de que ellos gozaron por ocho años. Y las normas citadas de su Convenio Constitutivo amparan al BID para cumplir libremente con aquella obligación, propia de sus relaciones jurídicas administrativas referentes al ejercicio de la función pública internacional.

10. Asimismo, es convicción de los firmantes que mantener el beneficio laboral concedido durante ocho años por el BID no causaba perjuicio al Banco y sí a sus trabajadores locales de Argentina, Guyana y Venezuela, quienes, sin ninguna participación en dichos actos, se vieron perjudicados por la devaluación de las respectivas monedas, perdiendo con ello, calidad de vida. Es cierto que los regímenes de control cambiario perjudicaron a toda la población, pero es verdadero, también, que los trabajadores locales del BID contaban con un beneficio que les protegía de dicha situación, lo cual no genera, en lo absoluto, un riesgo reputacional al Banco.

11. Es cierto que los trabajadores locales hubieran podido acceder al mercado paralelo y realizar transacciones consideradas ilegales por la normativa local. Ello es, sin embargo, una suposición que no resultó demostrada y que, además, habría comprometido, tan sólo, al trabajador, mas no al Banco, quien habría pagado los salarios en la forma en que lo hizo durante ocho años, en los cuales, al menos en Venezuela, se mantuvo el control de cambios.

12. Un balance equitativo y sereno entre el riesgo reputacional a que el BID alude y una forma de pago que, en opinión de los firmantes, pasó a convertirse en un derecho de los trabajadores locales, nos llevó a concluir que debiéramos optar por esta última.

(firma)

Soschana Zusman, Jueza

(firma)

Hugo Lorenzo, Juez

Voto disidente de la Jueza Edith Brown Weiss

A lo largo de ocho años el Banco ofreció un beneficio laboral a los funcionarios locales que trabajaban en las representaciones de la institución, incluidas, entre otras, las establecidas en la Argentina, Guyana y Venezuela. A los funcionarios locales se les permitía asignar parte de sus salarios para que fueran convertidos en dólares de los Estados Unidos de América y depositados directamente en sus respectivas cuentas en la Cooperativa Federal de Crédito del BID y la CII, en Washington, D.C.

El Banco tiene la potestad de modificar beneficios de empleo que no constituyan elementos esenciales de la relación de empleo, pero la institución debe hacerlo de modo que ello no dé lugar a discriminación entre los funcionarios del organismo, que esté razonablemente relacionada con los fines de la organización y que no provoque “cambios desfavorables sustanciales en las condiciones esenciales de empleo” del funcionario. En el caso de autos la medida por la que se optó, consistente en la supresión inmediata, sin previo aviso, de la opción de conversión de los salarios de los funcionarios locales a dólares estadounidenses y mantenimiento de esas sumas en depósito en la Cooperativa Federal de Crédito del BID y la CII, dio lugar a sustanciales modificaciones desfavorables de las condiciones salariales para el personal local en tres representaciones, así como a una discriminación de facto entre funcionarios locales en diferentes representaciones. Los funcionarios locales en la Argentina, Guyana y Venezuela habían contado con el mencionado beneficio laboral para protegerse contra la devaluación de sus respectivas monedas. El BID disponía de otras opciones que no consistieran en la completa cesación de ese beneficio laboral. Tal como se enuncia en el voto disidente de los Jueces Zusman y Lorenzo, el Derecho Laboral Internacional protege a los funcionarios frente a esa práctica. En virtud de lo expuesto, disiento de la mayoría en la Sentencia.

(firma)

Edith Brown Weiss
Jueza