



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

**INSTRUMENTO DE ENMIENDA
A LA CONSTITUCION
DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO,
1997**

Preguntas y respuestas

CAMPAÑA PARA LA RATIFICACIÓN

Preguntas y respuestas

¿QUÉ SE PREVÉ EN EL INSTRUMENTO DE ENMIENDA?

En el Instrumento de Enmienda se prevé la adición de un nuevo párrafo 9 al artículo 19 de la Constitución de la OIT, que es el artículo por el que se rige la adopción de los convenios y recomendaciones y las obligaciones que de éstos dimanar para los Miembros. Este nuevo párrafo reza así:

Por iniciativa del Consejo de Administración, la Conferencia podrá derogar, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, todo convenio adoptado con arreglo a las disposiciones del presente artículo si se considera que ha perdido su objeto o que ya no representa una contribución útil para la consecución de los objetivos de la Organización.

Esta disposición faculta a la Conferencia Internacional del Trabajo para poner término a los efectos jurídicos resultantes para la OIT de los convenios internacionales del trabajo que considera obsoletos o inútiles para la consecución de los objetivos de la Organización.

¿CÓMO SE ADOPTÓ EL INSTRUMENTO DE ENMIENDA?

Al raíz de las detenidas discusiones celebradas en sus 265.^a y 267.^a reuniones (marzo y noviembre de 1996), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 85.^a reunión (1997) de la Conferencia Internacional del Trabajo la cuestión

relativa a la presentación de una enmienda a la Constitución de la OIT por la que se facultaría a la Conferencia para derogar los convenios obsoletos, así como a la presentación de las correspondientes enmiendas al Reglamento de la Conferencia. Después de haber sido examinado y aprobado por la Comisión del Reglamento, el Instrumento de Enmienda fue sometido a votación nominal final en la Conferencia, el 19 de junio de 1997, tras lo cual quedó adoptado por mayoría de 381 votos a favor. Hubo tres votos en contra y cinco abstenciones.

Esta enmienda constitucional ha sido, pues, tema de profunda reflexión en los principales órganos de la OIT, y en todas las fases obtuvo un apoyo tripartito prácticamente unánime.

¿CUÁL ES LA FINALIDAD DEL INSTRUMENTO DE ENMIENDA?

Esta enmienda constitucional forma parte de una serie de iniciativas que la Organización adoptó para reforzar la pertinencia, los efectos y la coherencia de su sistema normativo.

Al contemplarse en esta enmienda constitucional la posibilidad de derogar algunos convenios se da respuesta a una pregunta que es casi tan antigua como la propia Organización: ¿qué procede hacer con los convenios internacionales del trabajo hoy inadecuados o superados?

Siempre ha sido posible adoptar convenios nuevos y mejor adaptados sobre temas abordados en convenios anteriores, pero la Constitución de la OIT guarda silencio sobre lo que debe hacerse con los convenios que perdieron actualidad. Es cierto que los convenios adoptados después del año 1929 prevén que todo Miembro que ratifique un convenio revisor denuncia automáticamente el convenio revisado. Pero esto no soluciona el problema de los convenios obsoletos que fueron adoptados antes de 1929 ni el de los convenios que perdieron actualidad sin que se hubiera adoptado un convenio revisor, o cuando, aun habiéndose adoptado un convenio revisor, éste no fue ratificado por todas las partes en el convenio revisado.

A lo largo de los años se fueron adoptando algunas medidas que permitieron atenuar las consecuencias prácticas de la acumulación de instrumentos revisores y revisados. Una de ellas fue la decisión que tomó el Consejo de Administración de clasificar cierto número de convenios como *convenios en suspenso* (respecto de cuya aplicación ya no se solicitan memorias en virtud del artículo 22 de la

Constitución de la OIT) o como *convenios dejados de lado* (es decir, que, además de estar en suspenso, dejan de publicarse). Ahora bien, ninguna de las medidas adoptadas podía eliminar en su totalidad los efectos constitucionales de los convenios obsoletos, que, en particular, aún pueden ser objeto de reclamaciones o quejas en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT.

La derogación de un convenio obsoleto entraña la supresión de dicho convenio del cuerpo normativo de la OIT. Esto convierte la derogación en un instrumento satisfactorio desde el punto de vista jurídico y eficaz en la práctica para actualizar el cuerpo normativo de la OIT. El sistema normativo podría entonces centrarse nuevamente en los convenios que representan una contribución útil para la consecución de los objetivos de la Organización, y la pertinencia, el impacto y la coherencia de dicho sistema en su conjunto quedarían reforzados.

¿QUÉ GARANTÍAS DE PROCEDIMIENTO RODEAN LA FACULTAD DE DEROGACIÓN?

La decisión de derogar un convenio queda subordinada a ciertas condiciones de procedimiento cuya finalidad es garantizar que ningún convenio sea derogado si no es con un apoyo tripartito muy amplio. Las principales condiciones de procedimiento son las siguientes:

- Al Consejo de Administración le incumbe la iniciativa de proponer que se derogue un convenio determinado. En virtud del artículo 12 *bis* del Reglamento del Consejo de Administración, la decisión de inscribir en el orden del día de la Conferencia un punto relativo a la derogación de un convenio deberá ser, en la medida de lo posible, objeto de un consenso o, en su defecto, obtener la mayoría de cuatro quintos de los miembros del Consejo de Administración. No se exige esta última condición en el caso del procedimiento de adopción de un convenio.
- Por lo menos 18 meses antes de la reunión de la Conferencia, la Oficina envía a todos los gobiernos un breve informe y un cuestionario para que indiquen su opinión sobre la derogación prevista, previa consulta con las organizaciones

más representativas de los empleadores y los trabajadores. La Oficina redacta luego el informe que contiene la propuesta definitiva que se presenta a la Conferencia en función de las respuestas recibidas (artículo 45 *bis* del Reglamento de la Conferencia).

- Después de haber examinado la propuesta de derogación, la Conferencia decide por consenso o, en su defecto, mediante una votación preliminar con mayoría de dos tercios de los votos si ha de someterse dicha propuesta de derogación a una votación final. Cuando se trata de la adopción de un convenio no se requiere en esta etapa una mayoría calificada de esa composición.
- Al igual que para la adopción de un convenio, la adopción de una propuesta de derogación requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

De lo anterior se desprende que el procedimiento de derogación de un convenio es similar al procedimiento de su adopción. Pero en el caso de la derogación, ciertas condiciones exigidas son más estrictas, lo cual depara mayor protección al consenso tripartito.

¿CUÁLES SON LOS CONVENIOS QUE PODRÍAN SER DEROGADOS?

Según los términos de la enmienda constitucional de 1997, un convenio puede ser derogado «si se considera que ha perdido su objeto o que ya no representa una contribución útil para la consecución de los objetivos de la Organización». Al Consejo de Administración y, luego, a la Conferencia les incumbe la tarea de juzgar si se ha cumplido esta condición de fondo.

Con base en el trabajo realizado por su Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, el Consejo de Administración ya indicó los siete convenios que, en su momento, podrían ser derogados:

Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4);

Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921 (núm. 15);

Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, 1929 (núm. 28);

- Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934 (núm. 41);
- Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937 (núm. 60);
- Convenio sobre las horas de trabajo y el descanso (transporte por carretera), 1939 (núm. 67);
- Convenio sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar (revisado), 1949 (núm. 91).

¿QUÉ EFECTO TIENE EXACTAMENTE LA DEROGACIÓN DE UN CONVENIO?

El empleo del término «derogación» en el marco de la enmienda constitucional de 1997 no debe inducir a error a raíz de los distintos usos que se da a este término en los sistemas jurídicos nacionales. El efecto de la derogación de un convenio en el sentido de la enmienda constitucional de 1997 consiste en eliminar de manera definitiva todos los efectos jurídicos resultantes del convenio entre la Organización y sus Miembros. Esto significa que los Miembros que hayan ratificado el convenio no deberán presentar memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT y no podrán ser objeto de reclamaciones (artículo 24) ni quejas (artículo 26) por incumplimiento del convenio de que se trate. Por su lado, la Organización dejará de estar obligada a emprender actividades relacionadas con el convenio derogado. En particular, ya no se podrá solicitar a sus órganos de control que examinen la aplicación de dicho convenio. Además, la Oficina dejará de publicar el texto del convenio y las informaciones oficiales sobre las ratificaciones y denuncias de las que haya sido objeto, pero seguirá conservando una copia electrónica con fines históricos.

De esta manera, un convenio que haya sido derogado deja de ser un convenio *de la OIT*, pero nada impide que los Estados Miembros que lo hayan ratificado (y que se hayan opuesto a su derogación) consideren que permanecen vinculados entre sí por las disposiciones de dicho convenio. En cambio, ya no podrán pedir a la OIT que controle la aplicación de los convenios que ya no cumplen sus objetivos, que mantenga las correlativas obligaciones de procedimiento, ni que asuma las obligaciones presupuestarias que puedan derivarse.

Cabe añadir que la derogación de un convenio no implica en modo alguno que los Miembros deban revocar las medidas legislativas o de otra naturaleza que hayan adoptado para aplicar internamente las disposiciones del convenio.

¿ACASO NO RETIRÓ YA LA CONFERENCIA ALGUNOS CONVENIOS? ¿QUÉ DIFERENCIA EXISTE ENTRE EL RETIRO DE UN CONVENIO Y SU DEROGACIÓN?

Efectivamente, en su 88.^a reunión (2000), la Conferencia Internacional del Trabajo retiró cinco convenios, a saber, los Convenios núms. 31, 46, 51, 61 y 66.

El retiro de los convenios está previsto en una enmienda al Reglamento de la Conferencia que fue adoptada al mismo tiempo que la enmienda constitucional de 1997. Con arreglo al artículo 45 *bis* del Reglamento, la derogación se aplica a los convenios que están *en vigor*, mientras que el retiro es factible para los convenios que *no están en vigor* y las recomendaciones.

Se estimó que la Conferencia no necesitaba disponer de una habilitación constitucional formal para proceder al *retiro* de un convenio que no está en vigor porque en este supuesto, como también en el de una recomendación, los Miembros no están vinculados entre sí por obligaciones constitucionales, como tampoco lo está la Organización con ellos. Vale decir que la enmienda constitucional de 1997 sobre la derogación de los convenios obsoletos se refiere únicamente a los convenios que están *en vigor*.

El principal efecto del retiro de un convenio es evitar que entre en vigor cerrándolo a la ratificación. Además, como en el caso de un convenio derogado, la Oficina deja de publicar el texto del convenio y las informaciones oficiales relativas al mismo.

¿CUÁNDO ENTRARÁ EN VIGOR EL INSTRUMENTO DE ENMIENDA?

De conformidad con el artículo 36 de la Constitución de la OIT, la enmienda constitucional de 1997 entrará en vigor cuando haya sido ratificada o aceptada por dos tercios de los Miembros de la Organización, incluidos cinco de los diez Miembros representados en el Consejo de Administración como Miembros de mayor importancia industrial.

Esta última condición ya se ha cumplido, puesto que el Instrumento de Enmienda fue ratificado o aceptado por seis Estados de mayor importancia industrial, pero el número total de ratificaciones y aceptaciones no suma al nivel requerido. Para que la enmienda constitucional pueda entrar en vigor, se requieren unos 25 ratificaciones o aceptaciones más, que pueden provenir de todo Miembro que aún no haya ratificado ni aceptado el Instrumento de Enmienda.

Una lista actualizada de los Miembros que ya ratificaron el Instrumento de Enmienda figura en el sitio Internet de la Oficina del Consejero Jurídico de la OIT (<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/>).

¿QUÉ FORMA DEBERÍA TENER EL INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO DE ENMIENDA?

La ratificación (o aceptación) consiste en la expresión del consentimiento de un Estado Miembro en estar vinculado por la enmienda constitucional. Por consiguiente, este consentimiento debe ser manifestado por el o los representantes del Estado que esté(n) facultado(s) para vincular al Estado en sus relaciones exteriores.

La *aceptación* a que se hace referencia en el artículo 36 de la Constitución de la OIT como alternativa a la ratificación equivale de todo punto a la ratificación. La elección de una u otra depende del orden constitucional de cada Miembro.

En la página 9 figura un modelo de instrumento de ratificación o aceptación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1997.

¿POR QUÉ ES PRECISO ACTUAR CON URGENCIA?

En el seno de la Organización y sus mandantes existe hoy un consenso acerca de la necesidad de reforzar la pertinencia, el impacto y la coherencia del sistema normativo de la OIT, que constituye uno de los principales medios de acción de la Organización. En sus casi 90 años de existencia, la OIT adoptó 187 convenios que, en su mayoría, aportaron en su momento una contribución útil para la consecución de los objetivos de la Organización. Pero es evidente que algunos de ellos quedaron

superados y obsoletos a raíz de los cambios importantes que afectaron al mundo del trabajo a lo largo de ese período.

En 1995, el Consejo de Administración emprendió una vez más la tarea de examinar todos los instrumentos de la OIT para saber cuáles necesitaban ser actualizados. Su Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas dio cima a esta misión en el mes de marzo de 2002, tras siete años de actividad. En sus recomendaciones, que fueron adoptadas por el Consejo de Administración, se preconiza entre otras cosas la derogación de algunos convenios. Ahora bien, el instrumento de enmienda constitucional que contempla esta posibilidad todavía no entró en vigor, pese a haberse cumplido ocho años desde su adopción, toda vez que el número de ratificaciones registradas es insuficiente.

Sin embargo, en aras de la credibilidad de la Organización, resulta indispensable que la OIT se dote de los medios necesarios para centrar nuevamente su acción normativa en los convenios que hoy contribuyen a la consecución de sus objetivos, y para mantener actualizado su corpus normativo. Los convenios de la OIT constituyen una referencia mundial en materia de normas del trabajo; mantener entre ellos convenios obsoletos afecta a la claridad y legibilidad del corpus normativo de la OIT y no puede sino debilitar su impacto.

Por esta razón, en su 292.ª reunión (marzo de 2005), el Consejo de Administración pidió al Director General que iniciara «con carácter prioritario, una campaña para la ratificación o la aceptación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1997».

¿DÓNDE SE PUEDE OBTENER MÁS INFORMACIÓN AL RESPECTO?

En el sitio Internet de la Oficina del Consejero Jurídico de la OIT puede obtenerse más información sobre el Instrumento de Enmienda de 1997. La dirección es la siguiente: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/>

Además, la Oficina del Consejero Jurídico está a disposición de los interesados para responder a toda pregunta que le sea formulada sobre el particular.

Oficina del Consejero Jurídico, Oficina Internacional del Trabajo,
4, route des Morillons, CH-1211 Ginebra 22

Número de teléfono: +41 22 799 65 25;

Número de fax: +41 22 799 85 70; Correo electrónico: jur@ilo.org

**Modelo de instrumento de ratificación o aceptación
del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1997**

Considerando que el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1997, fue adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima quinta reunión, en Ginebra, con fecha 19 de junio de 1997,

El Gobierno de [nombre del país], habiendo examinado el Instrumento de Enmienda antedicho, declara por el presente que lo acepta/ratifica.

En fe de lo cual, firmamos el presente Instrumento

en

.....,

a de 200..

.....
Jefe de Estado

y/o

.....
*Ministro
de Relaciones Exteriores*