



## PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Mejoras de las actividades normativas de la OIT:  
artículos 19, 24 y 26 de la Constitución****Resumen**

En este documento, solicitado por el Consejo de Administración, se describen, por un lado, las disposiciones constitucionales relativas a los procedimientos de examen de la puesta en práctica de los instrumentos adoptados por la Conferencia y no ratificados (artículo 19) y de la aplicación de los convenios ratificados (artículos 24 y 26) y, por otro lado, las prácticas adoptadas por el Consejo de Administración sobre la base de las disposiciones constitucionales antes citadas. Asimismo, se recuerda que ciertos aspectos de esos procedimientos han sido examinados por el Consejo anteriormente sin que éste llegase a un consenso, y se indican los puntos respecto de los cuales sería posible y deseable introducir mejoras con miras a un mejor funcionamiento de esos procedimientos y de su seguimiento y se formulan también propuestas en ese sentido. Si se aprueban dichas propuestas, o algunas de ellas, la Oficina podrá presentar en la próxima reunión del Consejo propuestas más elaboradas que tengan en cuenta las diferentes opiniones expresadas con miras a su adopción por el Consejo.

1. En su 283.<sup>a</sup> reunión (marzo 2002), el Consejo de Administración solicitó que se examinase en el marco de la posible mejora de las actividades normativas de la OIT la cuestión de los procedimientos relativos a la aplicación de las normas<sup>1</sup>. El objetivo de este examen es reforzar la capacidad de los mecanismos previstos en los artículos 19, 24 y 26 de la Constitución con miras a garantizar: i) que las obligaciones constitucionales de los Miembros, en particular con respecto a los convenios ratificados, se cumplan de hecho y en derecho, y ii) que esos mecanismos no se superpongan y funcionen en conformidad con las disposiciones constitucionales o reglamentarias que rigen al respecto.
2. Cerca de la mitad de los artículos de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (17 en un total de 40) se refieren a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo. De esos 17 artículos, 14 se refieren en su totalidad o en parte a los mecanismos de control del cumplimiento por parte de los Estados Miembros de las obligaciones relativas tanto a las normas no ratificadas como a los convenios ratificados. El conjunto de la actividad normativa de la OIT se rige por estas disposiciones:
  - la preparación de las normas, la forma que éstas pueden revestir (convenios o recomendaciones), la consideración de las condiciones diferentes de desarrollo de los Miembros en el marco del proceso de adopción de las normas, el procedimiento de

<sup>1</sup> Véase el documento GB.283/PV, págs. V/6 a VI/4. Véase también el documento GB. 283/4.

adopción por la Conferencia por mayoría calificada de dos tercios, las obligaciones de los Miembros en cuanto a los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia y el control de esas obligaciones (artículos 19 y 30);

- las memorias sobre los convenios ratificados, su comunicación a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y su examen por la Conferencia (artículos 22 y 23);
- el procedimiento de reclamación con respecto a la aplicación de un convenio que pueden incoar las organizaciones profesionales de empleadores y de trabajadores y la posibilidad de hacer pública dicha reclamación (artículos 24 y 25);
- el procedimiento de queja y las facultades de la comisión de encuesta, así como el curso que ha de darse a las recomendaciones de la misma, el papel de la Corte Internacional de Justicia por lo que respecta a dichas recomendaciones y el procedimiento que debe seguirse para la aplicación de las mismas (artículos 26 a 29 y 31 a 34);
- diversas disposiciones relativas al registro de las normas adoptadas por la Conferencia (artículo 20), a los proyectos de convenios no adoptados por la Conferencia (artículo 21), o a la interpretación de los convenios (artículo 37).

3. A partir de ese marco constitucional y asegurando el respeto del mismo, el Consejo de Administración y la Conferencia han establecido, a medida que han ido surgiendo nuevas necesidades, procedimientos que permiten la aplicación de esas disposiciones. Si bien se puede considerar que es conveniente introducir mejoras en las disposiciones constitucionales, la situación de las últimas dos enmiendas a la Constitución, que no han entrado aún en vigor, debe inducirnos a ser prudentes. La introducción de enmiendas en la Constitución es un proceso largo cuyo resultado es incierto. Esto no ocurre en el caso de las decisiones de la Conferencia o del Consejo. No obstante, en vista de la naturaleza de las cuestiones planteadas en este documento, que se refieren a la esencia misma de la actividad de la Organización, las mejoras que se decidan deberían ser objeto del más amplio consenso posible para su adopción, a fin de garantizar una aplicación efectiva por todos los Miembros.

4. En el presente documento se abordan solamente los aspectos relacionados con el control de la aplicación de las obligaciones relativas a los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia y a los convenios ratificados, con excepción del procedimiento previsto en el artículo 22 que el Consejo ha examinado y respecto del cual ha introducido modificaciones que han entrado en vigor y que se examinan periódicamente. No obstante, los procedimientos relativos a los convenios ratificados son en cierta forma interdependientes y no pueden considerarse aisladamente, y menos aún sin referencia al procedimiento periódico y automático, y en ese sentido «regular», previsto en el artículo 22. Los procedimientos previstos en los artículos 24 y 26, que se ponen en marcha por iniciativa de un mandante de la Organización (Estado Miembro, organización de empleadores o de trabajadores, delegado de la Conferencia) o del Consejo de Administración, son en este sentido procedimientos «especiales», que remiten generalmente al mecanismo «regular» para seguir la evolución de las recomendaciones adoptadas.

5. Parece conveniente a efectos de la claridad de este documento tomar como punto de partida los procedimientos tal como figuran en el texto constitucional y, luego, proceder a examinar las modalidades de su puesta en práctica (la forma en que el Consejo de Administración o la Conferencia han decidido proceder). Con tal finalidad, se hará una distinción entre los procedimientos relativos a la puesta en práctica de las normas

adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (convenios no ratificados y recomendaciones) y los procedimientos relativos a la aplicación de los convenios ratificados.

## I. Procedimientos relativos a las normas adoptadas por la Conferencia

6. Una de las peculiaridades del sistema normativo de la OIT reside en que los Estados Miembros, por el mero hecho de pertenecer a la Organización, tienen obligaciones jurídicas con respecto a las normas adoptadas por la Conferencia aun cuando no las hayan ratificado. Estas obligaciones son de dos tipos. Por un lado, hay una obligación automática derivada de la adopción de nuevas normas por la Conferencia Internacional del Trabajo: someter a las autoridades competentes las normas adoptadas, convenios o recomendaciones, a fin de que se tomen medidas para garantizar su puesta en práctica en el plano nacional. Por otro lado, la obligación de informar «con la frecuencia que fije el Consejo de Administración» sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a esas normas, en particular a los convenios no ratificados.

### A. Obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes

7. El artículo 19 de la Constitución prevé que los Estados Miembros tienen la obligación de someter las normas adoptadas por la Conferencia a sus «autoridades competentes», con miras a que se les dé forma de ley o a que se adopten otras medidas, por ejemplo, en el caso de convenios, proceder a su ratificación (artículo 19, párrafos 5, *a*). Esta obligación de someter las normas a las autoridades competentes está sujeta a un plazo (artículo 19, párrafos 5, *b*), y 6, *b*) y a condiciones especiales destinadas a tener en cuenta la situación de los Estados federales (artículo 19, párrafo 7). Los Miembros deben informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo acerca de los resultados a este respecto «comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas».
8. En virtud del artículo 30, todo Miembro de la Organización puede dirigirse al Consejo de Administración en caso de que otro Miembro no cumpla su obligación de someter las normas adoptadas por la Conferencia (convenios y recomendaciones) a la autoridad nacional competente. Si el Consejo de Administración considera que no se han tomado medidas para someter dichas normas a la autoridad competente, «informará a la Conferencia sobre el particular». El trato que la Conferencia ha de dar a dicha información no se precisa<sup>2</sup>.

### B. Informaciones solicitadas por el Consejo de Administración

9. El artículo 19 (párrafos 5, *e*), y 6, *d*) dispone que los Miembros no estarán sujetos a ninguna otra obligación que la de «informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración» sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos abordados en el instrumento de que se trate. Esa información debe precisar en qué medida se han puesto en práctica las disposiciones del convenio (no ratificado) o de la recomendación «por vía legislativa o

<sup>2</sup> Hasta la fecha, esta disposición no se ha utilizado en ninguna ocasión.

administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo». En el caso de un convenio, deben indicarse también las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.

### **C. Cumplimiento de esas dos obligaciones y perspectivas futuras**

10. El Consejo de Administración ha confiado el examen de las dos categorías de memorias a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, incluyendo en el mandato de la misma el examen de las informaciones y memorias presentadas en virtud del artículo 19. La Conferencia ha dispuesto otro tanto en cuanto al mandato de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia (artículo 7, párrafo 1, *b*), del Reglamento de la Conferencia).

#### ***Obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes***

11. El examen de las memorias de los Miembros relativas a la obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes da lugar, en caso de incumplimiento, a la adopción de observaciones o de solicitudes directas de la Comisión de Expertos que señala ciertos casos graves a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Con objeto de ayudar a los gobiernos, el Consejo de Administración adoptó un memorándum relativo a la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes a fin de precisar ciertos aspectos de esta obligación<sup>3</sup>. El memorándum se refiere a la naturaleza de la autoridad competente (la autoridad que, en general, tiene el poder de legislar), el alcance de la obligación (recordando la distinción entre los conceptos de «sumisión» y de «ratificación»; la obligación de someter los instrumentos no implica la necesidad de proponer la ratificación), así como la forma de la sumisión (la sumisión debería ir siempre acompañada o seguida de una declaración o de proposiciones en las que se expresen los puntos de vista del gobierno acerca del curso que debiera darse a estos textos).
12. La obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes, que es una disposición única en el sistema internacional, podría sin duda utilizarse de manera más racional como herramienta para permitir garantizar mejor la promoción y la visibilidad de las normas adoptadas por la Conferencia. A este respecto podrían explorarse varias vías. La primera consistiría en ajustarse más estrictamente al texto constitucional y examinar con mayor detalle las informaciones comunicadas por los gobiernos en virtud de los apartados *b*) y *c*) de los párrafos 5 y 6 del artículo 19. Otra solución consistiría en promover la sumisión a las autoridades competentes, que en la casi totalidad de los casos son los Parlamentos nacionales, ante los propios protagonistas<sup>4</sup>. Por último, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno volver a examinar el memorándum revisado en 1958 para tener en cuenta la evolución de la situación en cuanto al papel asignado a los

<sup>3</sup> Véanse los documentos GB.208/SC/4/5; GB.209/9/20, párrafos 2 a 14; GB.211/SC/1/5; GB.211/15/16, párrafos 2 a 21; GB.212/SC/4/1 y GB.212/14/21, párrafos 28 a 34.

<sup>4</sup> El acuerdo entre la Unión Interparlamentaria y la OIT, firmado el 27 de mayo de 1999, podría servir de base para una acción de sensibilización de este tipo. Véase *Boletín Oficial*, vol. LXXXII, 1999, serie A, núm. 1.

Parlamentos nacionales con respecto al poder ejecutivo, tanto en materia de labor legislativa como de ratificación<sup>5</sup>.

### **Informaciones solicitadas por el Consejo**

13. El examen de las memorias solicitadas por el Consejo de Administración, en virtud de los párrafos 5, *b*), y 6, *b*), del artículo 19, da lugar a un «estudio general» de la Comisión de Expertos, publicado como informe a la Conferencia y examinado por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en una sesión especialmente dedicada a esa finalidad. El resumen de ese examen figura en la parte general del informe que la Comisión somete al plenario de la Conferencia.
14. Por otra parte, al adoptar la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Conferencia se basó en el párrafo 5, *e*), del artículo 19 de la Constitución<sup>6</sup> para fundamentar la obligación de presentar memorias anuales que tienen los Miembros que no han ratificado uno o varios convenios fundamentales a los cuales se refiere dicha Declaración. Con el fin de disociar el examen de las memorias anuales solicitadas con arreglo al artículo 19 en el marco de la Declaración y el examen encomendado a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en virtud del párrafo 1, *b*), del artículo 7 del Reglamento de la Conferencia, fue necesario enmendar dicho artículo que prevé que la Comisión está encargada de examinar «las informaciones y memorias relativas a los convenios y a las recomendaciones, enviadas por los Miembros de conformidad con el artículo 19 de la Constitución, *con excepción de las informaciones solicitadas en virtud del apartado e) del párrafo 5 de dicho artículo, cuando el Consejo de Administración haya decidido adoptar un procedimiento diferente para su examen*» (se ha utilizado la letra cursiva a efectos de la presentación de este informe). El examen de las memorias anuales y de las conclusiones de los Expertos Consejeros en la Declaración incumbe al Consejo de Administración. Con el fin de permitir a los gobiernos que no están representados en el Consejo de Administración que expresen sus puntos de vista con respecto a las cuestiones relativas a su propia situación, se procedió a enmendar el Reglamento del Consejo. El Consejo puede reunirse en comisión plenaria para llevar a cabo un intercambio de opiniones con los representantes de los gobiernos que no son miembros del Consejo, en particular pero no exclusivamente, sobre las memorias anuales.
15. Conviene también mencionar que las solicitudes dirigidas a los Estados Miembros en el marco de los trabajos preparatorios para las discusiones generales basadas en un enfoque integrado se basan también, al menos parcialmente por lo que atañe a los aspectos normativos, en el artículo 19. Este último ejemplo es una prueba más de la utilización flexible de esta disposición. Parece necesario conservar esta flexibilidad para actuar que se otorga al Consejo de Administración.

<sup>5</sup> El memorándum podría reexaminarse en particular a la luz de las obligaciones previstas en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), ratificado por 107 Estados.

<sup>6</sup> Véase el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, II B.1. Con anterioridad a esas memorias anuales, se presentaba cada cuatro años una memoria relativa al Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) (véase el documento GB.209/SC/2/3), y a partir de 1997 se adoptó como modalidad la presentación de memorias «especiales» sobre los convenios fundamentales las que, a su vez, fueron suprimidas y reemplazadas por las memorias anuales con arreglo a la Declaración de 1998 (véase el documento GB.273/3).

16. Así, pues, no parece posible que puedan introducirse mejoras generales en este procedimiento. Incumbe al Consejo, cuando utiliza este procedimiento, precisar el alcance de las informaciones que desea recibir con respecto a la puesta en práctica de los instrumentos no ratificados, con arreglo al marco constitucional. El artículo 19 permite recoger informaciones de los Estados Miembros sobre el estado de su legislación y la práctica. Las posibilidades que ofrece esta disposición a efectos promocionales, en particular con miras a identificar los obstáculos para la puesta en práctica de las normas — lo cual es imprescindible para poder prestar asistencia técnica —, podría no obstante explorarse de manera más sistemática.

## II. Procedimientos relativos a los convenios ratificados

17. Hay en total tres procedimientos relativos a los convenios ratificados: el envío por los Estados Miembros de memorias anuales sobre los convenios ratificados y la obligación de comunicar copia de las mismas a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, el procedimiento de reclamación y el procedimiento de queja. Como ya se ha indicado antes, sólo se examinarán los procedimientos de reclamación y de queja. Cabe recordar, sin embargo, que cada uno de esos procedimientos cumple una función precisa y presenta características que, si se toman en consideración, deben permitir evitar todo traslapo o duplicación, asegurando al mismo tiempo la coherencia del sistema.

### A. Procedimiento de reclamación – artículos 24, 25 y 26, párrafo 4

18. El procedimiento de reclamación puede ser iniciado por una organización profesional de empleadores o de trabajadores que se dirija a la Oficina para alegar que un Miembro que ha ratificado un convenio no ha adoptado las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento satisfactorio. El Consejo de Administración podrá transmitir la reclamación al gobierno de que se trate y «podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente». Se desprende claramente del texto, como lo indica la repetición del término *podrá*, que incumbe al Consejo de Administración (o al órgano en el cual éste haya delegado esa función), en esta etapa, desempeñar una función de filtro y pronunciarse sobre el curso que procede dar a la reclamación: transmitirla al gobierno de que se trate y, si lo juzga oportuno, invitarlo a formular una declaración sobre los alegatos presentados.
19. Si el gobierno al que se ha invitado a formular una declaración no responde en un plazo prudencial o si el Consejo de Administración considera que la declaración recibida no es satisfactoria, el Consejo podrá hacer pública la reclamación y la respuesta recibida<sup>7</sup>. Por último, en virtud del párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución, el Consejo podrá emprender de oficio el procedimiento de queja si considera, en vista de la reclamación y de la respuesta enviada por el gobierno, que el Miembro de que se trata no asegura de manera satisfactoria la puesta en ejecución de un convenio.

### ***Aplicación del procedimiento de reclamación***

20. El reglamento relativo al procedimiento que debe seguirse en caso de reclamación que está actualmente en vigor fue adoptado por el Consejo de Administración en el decenio de 1930

<sup>7</sup> Con referencia a la aplicación del artículo 25, véase el documento GB.273/LILS/1.

y enmendado por última vez en 1980<sup>8</sup>. Dicho reglamento rige la admisibilidad de la reclamación, su remisión a un comité tripartito, el procedimiento de examen por dicho comité y, una vez que éste formule propuestas, el procedimiento de examen por parte del Consejo. Las enmiendas de 1980 introdujeron dos cambios fundamentales con respecto al texto inicial del reglamento:

- a) El primer cambio consiste en la delegación de facultades del Consejo en su Mesa a fin de que ésta proceda a un examen preliminar de la admisibilidad de la reclamación. Anteriormente, el examen de la admisibilidad era efectuado por el Consejo. Se comprobó que era difícil mantener la distinción necesaria entre el examen de la admisibilidad en cuanto a la forma en conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 24 y las cuestiones de fondo planteadas por la reclamación. Por esta razón, el Consejo confió el examen preliminar de la admisibilidad a su Mesa, la cual, en virtud del párrafo 3 del artículo 2 del Reglamento, «informará al Consejo de Administración respecto a la admisibilidad de la reclamación en cuanto a la forma», habida cuenta del resultado del examen de las condiciones enunciadas en el párrafo precedente. Ese examen previo se encomendaba antes al Director General<sup>9</sup>.
- b) El segundo cambio consistió en establecer una delimitación más nítida entre las facultades delegadas en el comité tripartito y las que el Consejo de Administración ejerce directamente. En resumen, el Consejo de Administración delega la facultad de ejercer todas las funciones que él mismo ejercía antes hasta que el comité pueda presentar propuestas en cuanto a la decisión que habrá de tomarse con respecto a la reclamación. De esta manera se simplificó el procedimiento, ya que el comité no tiene que presentar al Consejo informes sobre cada etapa del procedimiento.

Además, se introdujeron dos modificaciones en el procedimiento: por un lado, la posibilidad de confiar el examen de las reclamaciones relativas a convenios que se refieran a la libertad sindical al Comité de Libertad Sindical, a fin de evitar un doble examen de una misma cuestión por el citado comité y, por otra parte, la posibilidad que tiene el gobierno contra el cual se ha presentado la reclamación de solicitar al comité tripartito que escuche a un representante suyo o de solicitar que se aplique el procedimiento de contactos directos para obtener informaciones sobre el objeto de la reclamación a efectos de su presentación al comité.

### ***¿Habría que mejorar el procedimiento para lograr una mayor transparencia?***

21. El Consejo de Administración ya ha tenido ocasión de examinar ciertos aspectos de este procedimiento sin llegar a un consenso acerca de las mejoras que podrían introducirse en el mismo ni tampoco sobre la necesidad de efectuar tales mejoras. Así, ya se han examinado las cuestiones relativas al origen de la práctica de la transmisión obligatoria de las reclamaciones a un comité tripartito o al Comité de Libertad Sindical según cual sea el fondo de la cuestión, la posible diversificación de los procedimientos de examen, así como la incidencia del procedimiento contencioso del artículo 24 en el control regular en virtud

<sup>8</sup> Véase el documento GB.212/SC/5/2.

<sup>9</sup> El párrafo 2 del artículo 2 del Reglamento disponía que «el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo transmitirá al Consejo de Administración toda la información de que disponga sobre la procedencia de la reclamación, sin que eso signifique iniciar el procedimiento».

del artículo 22<sup>10</sup>. Por otra parte, las razones para una eventual revisión del procedimiento (aumento del número de reclamaciones, riesgo de solapamiento de los procedimientos, confidencialidad), así como los objetivos de esta revisión han sido examinados y se han propuesto soluciones para estas cuestiones<sup>11</sup>. Con excepción de la cuestión de la confidencialidad, que se refiere esencialmente a la aplicación del artículo 25 y respecto de la cual no se ha adoptado ninguna conclusión<sup>12</sup>, el Consejo ha considerado que esas cuestiones podrían examinarse en el contexto más amplio de la reflexión sobre la política normativa de la Organización.

22. Cuestiones tales como la de la colisión de los procedimientos y la incidencia del procedimiento de reclamación sobre el procedimiento de control regular han quedado pendientes. Además, se plantearon ciertos interrogantes en lo que respecta a las modalidades de la admisibilidad de las reclamaciones. Sin volver a plantear las cuestiones ya examinadas, parece necesario proporcionar ciertas explicaciones y sugerencias con respecto a la admisibilidad, a la repetición de los procedimientos y a la prescripción de los mismos.

### **Condiciones de admisibilidad**

23. El examen de la admisibilidad de las reclamaciones incumbe, desde 1980, a la Mesa del Consejo, y el Consejo aprueba sin discusión la propuesta de su Mesa. Las seis condiciones para la admisibilidad de una reclamación que figuran en el párrafo 2 del artículo 2 del Reglamento retoman exactamente, con una excepción (la referencia expresa al artículo 24 en la reclamación) los términos empleados en el artículo 24. Cuatro de esas condiciones son únicamente condiciones de forma, mientras que las otras dos son a la vez condiciones de forma y de fondo: el carácter profesional de la organización que presenta la reclamación, por una parte (párrafo 2, *b*), del artículo 2 del Reglamento) y, por otra parte, las precisiones relativas a la cuestión que es objeto de la reclamación (párrafo 2, *f*), del artículo 2 del Reglamento). Ahora bien, cuando la Mesa del Consejo presenta su informe sobre la admisibilidad de la reclamación, el Consejo de Administración, según lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 2, «no entrará en una discusión sobre el fondo de la reclamación». En esta etapa, no se solicita al gobierno contra el cual se ha presentado la reclamación que presente sus observaciones sobre esos dos puntos, ya que el procedimiento se inicia de manera automática.
24. Puede ocurrir que el gobierno de que se trate plantee cuestiones respecto de la admisibilidad después de que el Consejo de Administración, sobre la base del informe de su Mesa, se haya pronunciado de manera positiva. A su vez, el comité tripartito, al disponer de informaciones complementarias comunicadas por el gobierno o por la organización que presentó la queja, podría recomendar que el Consejo revise su decisión relativa a la admisibilidad. La dificultad con que tropieza la Mesa del Consejo reside en que tiene que formular recomendaciones al Consejo sin disponer de criterios precisos para el examen de esas condiciones.
25. Dado que en la Constitución no hay una definición de la noción de organización profesional de empleadores o de trabajadores a la que se hace referencia en el artículo 24

<sup>10</sup> Véanse los documentos GB.273/LILS/1 y GB.273/8/1, párrafos 2 a 58.

<sup>11</sup> Véanse los documentos GB.276/LILS/2 y GB.276/10/1, párrafos 56 a 67.

<sup>12</sup> Véanse los documentos GB.277/LILS/1 y GB.277/11/1, párrafos 2 a 18.



de la Constitución<sup>13</sup>, los criterios utilizados para decidir si la organización que presenta la reclamación es una organización profesional en el sentido de los términos del artículo 24 deberían resultar tan claros como los que se utilizan para las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical. En particular, si el Consejo de Administración no puede basarse en ninguna definición nacional de esos términos ni tampoco en la existencia de cualquier restricción o exclusión impuesta que sea incompatible con las normas y los principios de la libertad sindical, debería no obstante poder tener en cuenta el interés manifiesto por esta cuestión que pueda tener la organización querellante. Sería posible, sin duda, precisar la condición de admisibilidad enunciada en el párrafo 2, b), del artículo 2 del Reglamento inspirándose en los principios enunciados a lo largo del tiempo por el Comité de Libertad Sindical en los informes que presenta al Consejo de Administración<sup>14</sup>.

26. La condición establecida en el párrafo 2, f), del artículo 2 del Reglamento, a saber, indicar respecto de qué se alega que «el Miembro contra el que se dirige no garantiza el cumplimiento efectivo, dentro de su jurisdicción, del mencionado convenio», se refiere a la vez a la forma y al fondo de la reclamación. Si bien es legítimo que el Consejo no pueda discutir sobre el fondo de la reclamación en el momento en que debe tomar una decisión en cuanto a la admisibilidad de la misma, por no tener los elementos objetivos de apreciación que le proporcionará posteriormente el comité tripartito, debe poder, por lo menos, estar razonablemente seguro de que la indicación contenida en la reclamación es pertinente para darle curso habida cuenta de las obligaciones del convenio de que se trate.
27. Estas cuestiones pueden ser resueltas ya sea por la Mesa del Consejo, sobre la base de un informe preciso preparado por la Oficina — la cual solicita habitualmente copia de los estatutos o de los documentos pertinentes —, en el caso de que una organización querellante no pueda identificarse de manera irrefutable como una organización profesional, ya sea por el propio Consejo, sobre la base de las dudas que podría expresar su Mesa en cuanto a una u otra de las condiciones de admisibilidad de una determinada reclamación, o incluso respecto de las dos.

### **Carácter repetitivo**

28. Se ha planteado la cuestión del carácter repetitivo de ciertas reclamaciones. Cabe preguntarse si no se debería invocar el principio de la cosa juzgada (*res judicata*) en el caso de una reclamación que se refiera al mismo tema que una reclamación precedente. Si el principio de la cosa juzgada se aplica legítimamente en el orden jurídico interno en el cual la decisión va seguida generalmente de medidas de ejecución, no ocurre otro tanto en el orden jurídico internacional, ya que las decisiones de los órganos de la OIT sólo pueden ser puestas en práctica mediante una acción voluntaria del Miembro de que se trate. Por otra parte, la Constitución no fija el plazo para que un Miembro que no haya asegurado el cumplimiento de un convenio adopte las medidas decididas por el Consejo de

<sup>13</sup> Esta noción de organización profesional es más amplia que la de organización representativa según los términos de los artículos 3 y 23 de la Constitución.

<sup>14</sup> Véanse los párrafos 39 a 40 del procedimiento en vigor para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical de la Comisión de Investigación y Conciliación del Comité de Libertad Sindical (*La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, cuarta edición (revisada) 1996, anexo I*).

Administración sobre la base de las conclusiones y recomendaciones de su comité tripartito<sup>15</sup>.

29. No obstante, es evidente que no puede considerarse que un Miembro que no ha dado pleno cumplimiento a las decisiones del Consejo relativas a una reclamación examinada precedentemente haya «adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio... de un convenio en el que dicho Miembro sea parte». La condición prevista en el artículo 24 y reiterada en el párrafo 2, f), del Reglamento se cumpliría en ese caso. Queda pendiente sin embargo la cuestión del plazo de que dispone dicho Miembro para cumplir sus obligaciones. El seguimiento de la puesta en práctica de las decisiones del Consejo está a cargo de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en el marco del control periódico. A este respecto podrían hacerse varias propuestas. Una solución consistiría una vez más en aplicar, *mutatis mutandis*, los principios de procedimiento establecidos por el Comité de Libertad Sindical<sup>16</sup>. Otra solución podría permitir también a la Mesa del Consejo pronunciarse sobre una base objetiva. En lo que se refiere a toda nueva reclamación que tenga el mismo objeto y que se presente antes de que la Comisión de Expertos haya tenido ocasión de examinar las medidas adoptadas por el gobierno de que se trate, la Mesa del Consejo podría recomendar que se aplazase el establecimiento del comité tripartito encargado de examinar la reclamación en espera del informe de la Comisión de Expertos.

### **Prescripción**

30. Otra cuestión que podría examinarse es la de las reclamaciones que se refieren a hechos ocurridos hace tiempo. En la Constitución no se fija ningún plazo de prescripción para el examen de reclamaciones. El Comité de Libertad Sindical ha adoptado en la materia un principio sensato según el cual «sería muy difícil, si no imposible, que un gobierno respondiera de manera detallada en relación con acontecimientos que remontan a un pasado lejano»<sup>17</sup>. Este principio parece igualmente válido en el caso de las reclamaciones, ya que el procedimiento sólo se justifica en la medida en que los hechos relativos al incumplimiento sigan teniendo efectos en el momento en que se presenta la reclamación.

### **Seguimiento de las decisiones del Consejo**

31. El seguimiento de las medidas tomadas por el gobierno que ha sido objeto de una reclamación, en aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración con respecto a dicha reclamación, incumbe a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, una vez que se ha declarado el cierre del procedimiento de reclamación. Ese seguimiento podría ser sin duda más eficaz, al menos en ciertos casos, si se acompañase de una propuesta de asistencia por parte de la Oficina. En vista de las circunstancias de la reclamación y del contenido de la declaración formulada por el gobierno en el curso del procedimiento, el Consejo de Administración podría proponer a

<sup>15</sup> En el caso de las recomendaciones de una comisión de encuesta establecida a raíz de una queja, el Miembro dispone de un plazo de tres meses para comunicar si acepta o no las recomendaciones de la comisión de encuesta o si decide someter la queja a la Corte Internacional de Justicia (párrafo 2 del artículo 29 de la Constitución), y en el informe de la comisión de encuesta se deben prever los plazos dentro de los cuales deberían ponerse en práctica las recomendaciones (artículo 28).

<sup>16</sup> Véase el procedimiento antes mencionado, párrafos 41 a 42 *bis*.

<sup>17</sup> Véase el procedimiento antes mencionado, párrafo 67.

dicho gobierno que solicite la asistencia de la Oficina<sup>18</sup> y que le informe del curso dado a dicha invitación.

32. Los puntos antes mencionados podrían ser considerados por la Mesa del Consejo o por el propio Consejo cuando examine la admisibilidad de las reclamaciones sin que sea necesario modificar el Reglamento. No obstante, a fin de mejorar la transparencia del procedimiento y de garantizar el funcionamiento armonioso del mismo, sería aconsejable, si esa fuera la intención del Consejo, introducir en el Reglamento las enmiendas que pudieran ser necesarias para completarlo respecto de los puntos antes planteados.

## **B. Procedimiento de queja – artículos 26 a 29 y 30 a 34**

33. El procedimiento de queja puede ser iniciado por un Miembro de la Organización que considera que otro Miembro no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos han ratificado (párrafo 1 del artículo 26), por un delegado a la Conferencia o por el Consejo de Administración (párrafo 4 del artículo 26). El Consejo de Administración «podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta [...], ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja», y puede invitarse a dicho gobierno a formular una declaración sobre la queja. Si el Consejo no considera necesario comunicar la queja al gobierno o si éste no responde o si la respuesta no es satisfactoria, el Consejo «podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto» (párrafo 3 del artículo 26). En el artículo 28 se detalla el contenido del informe de la comisión de encuesta: el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos «que permitan precisar el alcance del litigio», y recomendaciones «con respecto a las medidas que debieran adoptarse [...] y a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse».
34. El informe de la comisión de encuesta se comunica al Consejo de Administración y al gobierno o los gobiernos interesados y debe publicarse (párrafo 1 del artículo 29). Cada uno de los gobiernos interesados debe indicar «dentro de un plazo de tres meses, si acepta o no las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia» (párrafo 2 del artículo 29). La Corte, cuya decisión será inapelable (artículo 31), podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones de la comisión de encuesta (artículo 32).
35. Un gobierno acusado de incumplimiento «podrá informar en cualquier momento al Consejo de Administración que ha adoptado las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones de la comisión de encuesta» y «podrá pedir que se constituya una comisión de encuesta encargada de comprobar sus aseveraciones» (artículo 34). En el caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones de la comisión de encuesta, «el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones» (artículo 33). Esas medidas deben suprimirse si la comisión de encuesta

<sup>18</sup> A este respecto, cabe recordar que un comité tripartito encargado del examen de una reclamación había sugerido al Consejo de Administración que solicitase al Director General que propusiera sus buenos oficios a los países a los que concernía directa o indirectamente la reclamación «a fin de explorar las modalidades de una solución equitativa» (véase documento GB.265/12/6, párrafo 26). No obstante, la propuesta que se formula ahora es la de invitar al gobierno o a los gobiernos de que se trate a utilizar los servicios de asistencia que puede proporcionar la Oficina.

instituida en virtud del artículo 34 o la Corte Internacional de Justicia adoptan una decisión favorable al gobierno.

### **Aplicación del procedimiento de queja**

36. El Consejo de Administración no ha adoptado reglas para el procedimiento que debe seguirse con miras al examen de las quejas. En cada caso, la Mesa del Consejo ha presentado al Consejo recomendaciones análogas sobre el procedimiento que ha de aplicarse en esta materia inspirándose, *mutatis mutandis*, en las aceptadas por el Consejo cuando se examinó la primera queja que dio lugar a la constitución de una comisión de encuesta<sup>19</sup>. El Consejo ha confirmado el carácter judicial del procedimiento previsto en los artículos 26 a 29 y 31 a 34 de la Constitución y ha juzgado incompatible, con ese carácter, el hecho de poder examinar la cuestión de fondo antes de disponer de las informaciones comunicadas por el querellante y de las observaciones del gobierno contra el cual se presenta la queja «acompañadas de una apreciación objetiva de dichas observaciones formulada por un organismo imparcial», esto es, la comisión de encuesta. En ausencia de indicaciones constitucionales o reglamentarias, el Consejo ha precisado también que los miembros de la comisión de encuesta «desempeñarían su cometido a título individual y personal, serían escogidos por su imparcialidad, integridad y la consideración de que gozan y se comprometerían por una declaración solemne a desempeñar su cargo y atribuciones «con honor, fidelidad, imparcialidad y conciencia». Una declaración solemne concebida en esos términos correspondería a la que se exige de los jueces de la Corte Internacional de Justicia»<sup>20</sup>.
37. El Consejo, de acuerdo con la recomendación de su Mesa, ha decidido también que la comisión de encuesta determinaría «su propio procedimiento, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Organización y con el informe de la Mesa Directiva aprobado por el Consejo de Administración» en su 148.<sup>a</sup> reunión<sup>21</sup>. En consecuencia, las comisiones de encuesta han adoptado reglas de procedimiento que, *mutatis mutandis*, son similares<sup>22</sup>.
38. Incumbe al Consejo de Administración, cuando se presenta una queja, determinar las medidas que han de adoptarse. Según lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 26 puede elegir entre cuatro posibilidades:

- rechazar la queja;
- reunir informaciones complementarias por los medios apropiados;

<sup>19</sup> Véase *Actas de la 148.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración*, apéndice XXIII, punto complementario del orden del día: Queja presentada por el Gobierno de Ghana acerca del cumplimiento por Portugal del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), párrafos 6 a 10.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párrafo 10.

<sup>21</sup> Véanse *Actas de la 149.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración*, apéndice XV, decimoquinto punto del orden del día: Queja presentada por el Gobierno de Ghana relativa al cumplimiento por Portugal del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), párrafo 6.

<sup>22</sup> Véanse, por ejemplo, las reglas de procedimiento de la primera comisión de encuesta (*Boletín Oficial*, vol. XLV, 1962, núm. 2, suplemento II, párrafos 16 a 27 y 46 a 54) y las de la última hasta la fecha (*Boletín Oficial*, vol. LXXXI, 1998, serie B, suplemento especial, párrafos 12 a 85 y anexo III).

- ponerse en contacto con el gobierno contra el cual se presenta la queja en conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 24 para invitarle a formular una declaración sobre la cuestión que se examina;
  - proceder inmediatamente a constituir una comisión de encuesta.
- 39.** El empleo exclusivo del verbo «poder» cada vez que, en las disposiciones antes citadas, se trata de señalar el papel del Consejo de Administración muestra hasta qué punto son amplias las facultades del Consejo hasta el momento en que la comisión de encuesta una vez constituida presenta su informe para que el Consejo tome nota del mismo. Si bien la mayor parte de las comisiones de encuesta han recomendado que el seguimiento de su informe esté a cargo de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en el marco del examen periódico de las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, el Consejo puede no obstante desempeñar un papel al respecto, en particular en el caso de que el gobierno contra el cual se presentó la queja no acepte las recomendaciones de la comisión de encuesta o no cumpla con dichas recomendaciones en el plazo prescrito por la comisión de encuesta. El Consejo ha demostrado recientemente su capacidad de adaptación al adoptar procedimientos que hacen hincapié en la asistencia para poner en práctica las recomendaciones de la comisión de encuesta que, si bien no están previstos expresamente en la Constitución, están en consonancia con el espíritu de la misma, es decir, asegurar la debida aplicación de las obligaciones libremente aceptadas por los Miembros al ratificar los convenios internacionales del trabajo.
- 40.** En esta etapa no parece necesario introducir mejoras en el procedimiento de queja. Se trata de un procedimiento que debería reservarse para los casos particularmente importantes en lo que se trata de la aplicación de convenios ratificados. A este respecto, la única cuestión que podría examinar el Consejo sería la de los medios destinados a preservar una jerarquía entre esos distintos procedimientos (artículos 22, 24 y 26) con miras a evitar solapamientos. Esta jerarquía no está expresamente establecida en la Constitución, aunque puede deducirse de una interpretación de buena fe de las disposiciones constitucionales.

\* \* \*

- 41.** A la luz de las discusiones, la Oficina presentará, llegado el caso, propuestas detalladas de mejoras en la próxima reunión del Consejo de Administración.

Ginebra, 29 de septiembre de 2003.

*Este documento se presenta para discusión.*