

## Democratización de la gobernanza de la OIT e información actualizada sobre la situación relativa a la ratificación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1986 (GB.353/INS/6)

### Información adicional

El 12 de marzo de 2025, durante la discusión del Consejo de Administración del punto relativo a la democratización de la gobernanza de la OIT e información actualizada sobre la situación relativa a la ratificación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1986 (GB.353/INS/6), algunos miembros del Consejo de Administración plantearon varias preguntas que la Oficina no pudo contestar en su totalidad por falta de tiempo. En esta nota se facilita información adicional sobre los principales aspectos jurídicos que la Oficina ha podido identificar en relación con las preguntas pendientes.

#### **1. Número de Miembros de mayor importancia industrial previsto en la Constitución y nombramiento de los diez representantes a los que se alude en el artículo 7,2) de la Constitución**

El artículo 7,1) de la Constitución dispone que el Consejo de Administración se compondrá de “cincuenta y seis personas” de las cuales veintiocho representan a los Gobiernos, catorce a los empleadores, y catorce a los trabajadores. El artículo 7,2) establece que de los veintiocho representantes de los Gobiernos, “diez serán nombrados por los Miembros de mayor importancia industrial, y los dieciocho restantes, por los Miembros designados al efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia, con exclusión de los delegados de los diez Miembros primeramente mencionados” (sin subrayar en el original).<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 7,3), el Consejo de Administración “determinará, cada vez que sea necesario, cuáles son los Miembros de la Organización de mayor importancia industrial [...]” (sin subrayar en el original). El artículo 36 de la Constitución prevé que las enmiendas a la Constitución “surtirán efecto cuando sean ratificadas o aceptadas 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, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 7 de esta Constitución” (sin subrayar en el original).

Las disposiciones que acabamos de mencionar confirman claramente que la Constitución establece que debe haber diez Estados Miembros de mayor importancia industrial y que cada uno de ellos tiene derecho a un puesto como miembro titular en el Consejo de Administración. Por consiguiente, a no ser que se enmiende la constitución, no sería posible instaurar un sistema con arreglo al cual los diez puestos no electivos fuesen ocupados por otros Gobiernos que no fuesen los de los diez Estados Miembros de mayor importancia industrial.

La referencia que se hace en el artículo 7 de la Constitución a “personas” denota que la membresía del Consejo de Administración se concibió originalmente a título individual y nominal, no solo

---

<sup>1</sup> Véase también el artículo 54,1) del Reglamento de la Conferencia que dispone lo siguiente: “El colegio electoral gubernamental se compondrá de los delegados gubernamentales de todos los Miembros, con exclusión de los delegados de los diez Miembros de mayor importancia industrial, a reserva de lo dispuesto en artículo 13, 4) de la Constitución y en la parte 8 del presente reglamento” (sin subrayar en el original).

para los empleadores y los trabajadores, sino también para los Gobiernos.<sup>2</sup> Por lo tanto, un miembro gubernamental era la persona a la que el Gobierno designaría como su delegado ante el Consejo de Administración. Con el tiempo, son los propios Gobiernos, representados por sus delegados titulares o por cualquiera de sus suplentes, quienes se han convertido de hecho en miembros gubernamentales. Esta evolución puede observarse en la manera en que se alude a los oradores en las actas de las reuniones del Consejo de Administración. Hasta 1975, las actas se referían a los oradores simplemente por su nombre sin mencionar el Gobierno que los había designado. Posteriormente, desde 1975 a 2001, en las actas se especificaba el nombre del representante y el Gobierno. Desde noviembre de 2001, se menciona solo el nombre del Gobierno (“A Government representative of ”). En 2021, este cambio se reflejó en el nuevo Reglamento de la Conferencia que prevé, en su artículo 54,3), que el colegio electoral gubernamental designa “Miembros cuyos Gobiernos serán miembros gubernamentales titulares del Consejo de Administración”.

## **2. Concepto de “Miembros de mayor importancia industrial” en el contexto actual de la OIT**

Como se indica en la Nota distribuida el 13 de enero de 2025, en la Constitución se prevén la existencia y el número de Miembros de mayor importancia industrial, pero no se define este concepto. Se describe el proceso de determinación de dichos Miembros en los siguientes términos generales: El Consejo de Administración i) determinará, “cada vez que sea necesario”, cuáles son los Miembros de mayor importancia industrial y ii) adoptará una decisión al respecto después de que una comisión imparcial haya examinado todas las cuestiones relacionadas con la designación de dichos Miembros (artículo 7, 3) de la Constitución). En la Constitución se hace referencia a las normas que el Consejo de Administración debe fijar, las cuales fueron adoptadas en 1948. Al adoptar esas normas – recogidas actualmente en el artículo 1,3) del Reglamento –el Consejo de Administración decidió no regular la manera de fijar los criterios aplicables o la posibilidad de modificarlos de una designación a la siguiente. El objetivo era conservar la “flexibilidad” del procedimiento confiriendo un margen de discrecionalidad a la Mesa y a la comisión imparcial. En este contexto, los criterios se determinan *de novo* cada vez que se revisa la lista de Miembros de mayor importancia industrial.

El marco constitucional y reglamentario se fue conformando de manera que el concepto de Miembros de mayor importancia industrial pudiese aplicarse con el grado de flexibilidad requerido, a través de un proceso que ofreciese las garantías necesarias y dejase la posibilidad de que la Conferencia tuviese la última palabra.<sup>3</sup> Hasta la fecha, en todos los procesos de designación emprendidos desde 1946, todas las comisiones imparciales han señalado que la determinación de esos Miembros se basa en criterios económicos. Algunas de esas comisiones interpretaron explícitamente que su labor consistía en examinar la importancia económica de los Estados Miembros.

---

<sup>2</sup> En los [trabajos preparatorios de la Constitución de la OIT de 1919](#) (solo en inglés y francés), la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo examinó en un principio una propuesta británica que contenía una versión diferente del artículo 7. En esa versión inglesa, en lugar del término “persons” figuraba el término “members”, y la frase “Members which are of the chief industrial importance” se había formulado originalmente como “High Contracting Parties which are of the chief industrial importance”. La Comisión enmendó posteriormente el término “High Contracting Parties” con el objeto de aclarar que dichos Estados eran, de hecho, Miembros de la Organización. Sin embargo, como resultado de dicha modificación la palabra “members” aparecía dos veces en el mismo renglón del artículo 7. A fin de evitar redundancias, la Comisión sustituyó la primera mención de “members” por “persons”.

<sup>3</sup> Todos los Miembros tienen la posibilidad de impugnar la decisión del Consejo de Administración, y la Conferencia examina después el recurso correspondiente, que no tiene efecto suspensivo (artículo 7, 3) de la Constitución de la OIT).

### **3. Posibilidad de que el Consejo de Administración adopte una enmienda a la Constitución sin la aprobación de los Miembros de mayor importancia industrial**

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 36 de la Constitución, las enmiendas a ella propuestas son adoptadas por la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes y surtirán efecto cuando sean ratificadas o aceptadas 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. De conformidad con el artículo 66 del Reglamento de la Conferencia, incumbe al Consejo de Administración decidir acerca de la inscripción en el orden del día de la Conferencia de cualquier propuesta de enmienda a la Constitución y definir la cuestión o cuestiones con respecto a las cuales se proponen las enmiendas.

Por lo tanto, el Consejo de Administración no tiene en sí autoridad para adoptar una enmienda constitucional; solo la Conferencia posee esa facultad. Cualquier decisión que adoptase el Consejo de Administración en tal sentido no tendría validez jurídica. Ahora bien, el Consejo de Administración cumple una función fundamental al iniciar y enmarcar el proceso de enmienda dada la facultad que tiene para inscribir una propuesta de enmienda constitucional en el orden del día de la Conferencia y definir su alcance. En segundo lugar, aunque no se necesitan los votos concurrentes de los Miembros de mayor importancia industrial para que la Conferencia pueda adoptar una enmienda constitucional, esta no entraría en vigor sin la ratificación o aceptación de cinco de esos Miembros.

### **4. Sometimiento de una controversia a la Corte Internacional de Justicia por el Consejo de Administración o la Conferencia Internacional del Trabajo**

Existen dos bases jurídicas en la OIT para remitir un asunto a la Corte Internacional de Justicia (CIJ); la primera se encuentra en el artículo 37, 1) de la Constitución y la segunda en el artículo IX, 2) del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1946 (también conocido como el Acuerdo que rige las relaciones entre las Naciones Unidas y la OIT). El artículo 37, 1) de la Constitución establece que todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de la Constitución o de un convenio internacional del trabajo serán sometidas a la CIJ para su resolución. El artículo IX, 2) del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT prevé el acceso de la OIT a la jurisdicción consultiva de la CIJ. La Conferencia o el Consejo de Administración, en virtud de la autorización concedida por la Conferencia en 1949, pueden solicitar opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de actividad de la OIT.

Para que la CIJ pueda ejercer su jurisdicción, en primer lugar, la cuestión que se le someta deberá estar directamente relacionada con las actividades de la organización solicitante. Esto no sería problemático si el Consejo de Administración o la Conferencia formularan una cuestión derivada de una controversia relativa a la interpretación de la Constitución con arreglo a su artículo 37,1). En segundo lugar, la cuestión sometida a la Corte debe ser de naturaleza jurídica. Valga señalar que la CIJ puede reformular o interpretar la cuestión, según lo considere apropiado, a efectos de emitir su opinión. Sin embargo, en este momento, sigue sin estar claro cuál podría ser la cuestión o controversia que se podría someter a la CIJ.

### **5. Posibilidad de modificar fundamentalmente la Constitución si la mayoría de los Miembros considera que ya no cumple su objetivo**

Los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales son tratados de naturaleza especial, ya que tienen por objeto crear nuevos sujetos de derecho.<sup>4</sup> Un instrumento constitutivo

---

<sup>4</sup>CIJ, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, opinión consultiva de 8 de julio de 1996, CIJ, Informes de 1996, párrafo 19.

de una organización internacional establece una entidad jurídica internacional permanente y su propio orden jurídico. Por consiguiente, al igual que en las constituciones nacionales, los requisitos de enmienda son a menudo estrictos y están sujetos a procedimientos especiales. Esto refleja el carácter permanente de las organizaciones internacionales y la consiguiente necesidad de estabilidad y previsibilidad, y el hecho de que las enmiendas, una vez que entran en vigor, son vinculantes para todos los Miembros de la Organización, incluso para aquellos que no las hubieran aceptado o no las hubieran ratificado. La Constitución de la OIT solo se puede enmendar con arreglo a lo dispuesto en su artículo 36 (véase el punto 3 *supra*).

Cabe recordar que el artículo 36 modificado con arreglo al [instrumento de Enmienda a la Constitución](#) de 1986 establece importantes salvaguardias en lo que respecta a la enmienda de disposiciones que son esenciales para la identidad institucional, la estructura y el funcionamiento de la Organización, a saber: los objetivos fundamentales, la estructura permanente, la composición y las funciones de sus órganos colegiados, el nombramiento y las funciones del Director General, las disposiciones constitucionales relativas a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, y las disposiciones del artículo 36 de la Constitución. Se exige una mayoría más alta para poder enmendar estas disposiciones, en concreto, tres cuartas partes de los votos emitidos para la adopción, y la ratificación o aceptación de las tres cuartas partes de los Miembros de la Organización para la entrada en vigor.

Las enmiendas a la Constitución en virtud del artículo 36 pueden referirse a cualquier parte o partes de la Constitución. Sin embargo, toda modificación, por muy profunda que sea, deberá ser adoptada y entrar en vigor de conformidad con las disposiciones de la actual Constitución y, por tanto, en las condiciones del actual artículo 36.

17 de marzo de 2025