



Consejo de Administración

349.ª reunión, Ginebra, 30 de octubre - 9 de noviembre de 2023

Sección Institucional

INS

Fecha: 23 de octubre de 2023

Original: inglés

Séptimo punto del orden del día

Plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas: examen de las disposiciones destinadas a permitir, a título experimental, un procedimiento de conciliación voluntaria opcional y la aplicación de otras medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT, y consideración de las medidas propuestas para agilizar la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución

Finalidad del documento

El presente documento versa sobre dos elementos del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas, que el Consejo de Administración decidió examinar tras un periodo de prueba. En este informe se examina, de entrada, la experiencia realizada con el procedimiento de conciliación voluntaria opcional, que se introdujo a título experimental en relación con el funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT. En particular, se analizan los datos relativos a la evolución de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución, se explora el funcionamiento actual del procedimiento de conciliación voluntaria opcional y se evalúa el uso de este último durante el periodo de prueba. En el documento también se evalúan otras medidas introducidas para fortalecer el procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución. En segundo lugar, en el documento se informa sobre los progresos logrados con respecto a las medidas adoptadas para agilizar la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución. En particular, se evalúa el proyecto piloto destinado a establecer criterios de referencia en relación con el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), que se puso en marcha en enero de 2019. También se recogen nuevas propuestas para agilizar la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución. Estas propuestas parten de las consultas informales mantenidas con los Gobiernos en mayo de 2023, así como de la investigación externa encargada sobre la cuestión (véase el proyecto de decisión en el párrafo 67).

Objetivo estratégico pertinente: Los cuatro objetivos estratégicos.

Resultado más pertinente: Resultado 1 del Programa y Presupuesto para 2024-2025: Fortalecimiento y modernización de la labor normativa en pro de la justicia social.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna en esta fase.

Repercusiones jurídicas: Ninguna en esta fase.

Repercusiones financieras: Ninguna en esta fase.

Seguimiento requerido: En función de la decisión del Consejo de Administración.

Unidad autora: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

Documentos conexos: [GB.344/INS/5](#); [GB.344/PV](#); [GB.335/INS/5](#); [GB.334/INS/5](#); [GB.332/INS/5 \(Rev.\)](#); [GB.331/INS/5](#); [GB.331/PV](#); [GB.329/INS/5 \(Add.\) \(Rev.\)](#); [GB.329/PV](#); [GB.323/PV](#); [GB.322/INS/5](#); [GB.320/PV](#).

► Índice

	Página
Introducción.....	5
Examen de las medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT (acción 2.2).....	7
Información estadística sobre las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24.....	7
Funcionamiento del procedimiento de conciliación voluntaria opcional.....	11
Evaluación del uso de la conciliación voluntaria opcional.....	12
Evaluación de otras medidas conexas.....	14
Conclusión.....	15
Consideración de las medidas propuestas para agilizar la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT (acción 3.1).....	15
Medidas adoptadas hasta la fecha para agilizar la presentación de memorias en virtud del artículo 22.....	16
Evaluación del proyecto piloto para establecer criterios de referencia en relación con el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).....	16
Información recabada a través de trabajos de investigación y consultas.....	18
Vías para seguir agilizando la presentación de memorias en virtud del artículo 22: posibles medidas para seguir modernizando el sistema de presentación de memorias periódicas.....	20
Hacia un número limitado de memorias temáticas.....	20
Sinergia con las actividades de control.....	21
Digitalización y publicación de las memorias.....	21
Adopción de medidas a corto plazo.....	22
Proyecto de decisión.....	23

Anexos

I. Sinopsis del plan de trabajo revisado para fortalecer el sistema de control de las normas.....	25
II. Decisión del Consejo de Administración sobre el procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24.....	26
III. Grupos temáticos.....	28
IV. Convenios superados.....	29

► Introducción

1. En su 329.^a reunión (marzo de 2017), el Consejo de Administración aprobó el plan de trabajo revisado para fortalecer el sistema de control de las normas, que contenía diez propuestas centradas en cuatro esferas prioritarias ¹. Habida cuenta del importante papel que el sistema de control de las normas desempeña en la materialización de los valores fundamentales y los objetivos constitucionales de la OIT, los mandantes tripartitos asumieron de forma conjunta la responsabilidad de fortalecerlo, garantizando su eficacia, transparencia e integridad y velando también por que los mecanismos de control ejerzan sus funciones utilizando los recursos disponibles de la manera más eficiente.
2. En el plan de trabajo revisado se contemplaban la consideración del funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT (acción 2.2) y la consideración de propuestas para agilizar la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución (acción 3.1) ².
3. Con respecto a la acción 2.2, el Consejo de Administración aprobó, en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), las siguientes medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución ³:
 - a) la adopción de disposiciones destinadas a permitir un procedimiento de conciliación voluntaria opcional o la aplicación de otras medidas en el plano nacional;
 - b) la publicación de un documento de información sobre el estado de las reclamaciones pendientes durante las reuniones del Consejo de Administración de marzo y de noviembre;
 - c) el establecimiento de plazos para el envío de la documentación a los miembros de los comités tripartitos *ad hoc* y a los miembros del Consejo de Administración;
 - d) la ratificación de los convenios considerados como condición para que los Gobiernos puedan formar parte de los comités tripartitos *ad hoc*;
 - e) la exploración de otras medidas posibles, además de las existentes, para preservar la integridad del procedimiento y proteger a los miembros de los comités *ad hoc* frente a cualquier injerencia indebida;
 - f) mayor integración de las medidas de seguimiento en las recomendaciones de los comités y la publicación, para información del Consejo de Administración, de un documento actualizado periódicamente sobre el efecto dado a estas recomendaciones, y
 - g) la formulación de una solicitud al Comité de Libertad Sindical para que revise sus métodos de trabajo a fin de garantizar que el examen de las reclamaciones que se le remitan de conformidad con los procedimientos previstos en el Reglamento para examinar las reclamaciones con arreglo al artículo 24 se realice de conformidad con el procedimiento previsto en el Reglamento.

¹ GB.329/PV, párr. 148.

² GB.329/INS/5 (Add.) (Rev.), apéndice, en el que se presenta una sinopsis de los elementos del plan de trabajo revisado.

³ GB.334/PV, párr. 288, 1) y 4). Véase asimismo el anexo II.

El Consejo de Administración decidió que examinaría el procedimiento de conciliación voluntaria opcional después de un periodo de prueba de dos años. Este periodo se prorrogó debido a circunstancias relacionadas con la pandemia de COVID-19. Así pues, se ruega al Consejo de Administración que examine, en la primera parte del presente documento, el periodo de prueba prorrogado, que se extiende desde noviembre de 2018 hasta noviembre de 2023.

4. En cuanto a la acción 3.1, el Consejo de Administración, también en su 334.^a reunión, solicitó más información acerca del proyecto piloto para establecer criterios de referencia en relación con el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) ⁴. La Oficina había emprendido este proyecto piloto para comprobar la validez de la presentación de memorias con base en criterios de referencia a fin de agilizar la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución. Inicialmente, estaba previsto que las enseñanzas extraídas del proyecto piloto se expusieran en 2020 ⁵, pero la pandemia de COVID-19 obligó a aplazar esta presentación.
5. En la segunda parte del presente documento se presenta información detallada sobre este proyecto piloto, puesto en marcha en enero de 2019, incluidos los progresos logrados y las evaluaciones realizadas. Partiendo de las enseñanzas extraídas y teniendo en cuenta las opiniones expresadas por los Gobiernos durante las consultas informales celebradas en mayo de 2023, en la segunda parte del documento también se recogen propuestas para modernizar aún más el sistema de presentación de memorias periódicas en virtud del artículo 22 de la Constitución.
6. Es importante recordar que la agilización de la presentación de memorias tiene por objeto asegurar la sostenibilidad del sistema de control normativo, teniendo en cuenta que el número de ratificaciones está en aumento y que casi todos los Estados son hoy Miembros de la Organización; reducir la carga de trabajo que la preparación de las memorias representa para los Estados Miembros, y fortalecer el papel que cumplen las organizaciones de empleadores y de trabajadores a la hora de plantear cuestiones urgentes que requieren un examen sin demora indebida por los órganos de control ⁶. En esta línea, las propuestas de Programa y Presupuesto para 2024-2025, aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 111.^a reunión (2023) ⁷, se refieren, en el marco del resultado 1, a la necesidad de seguir modernizando el sistema de control de la OIT para garantizar que los compromisos normativos en materia de justicia social y trabajo decente se pongan efectivamente en práctica e impulsen un progreso mensurable, por ejemplo, mediante un sistema actualizado de presentación de memorias periódicas. Entre otras acciones que deben emprenderse a nivel mundial, el Programa y Presupuesto para 2024-2025 indica que la OIT actualizará progresivamente las modalidades de presentación periódica de memorias a fin de facilitar la colaboración de los Estados Miembros, así como el aprendizaje *inter pares*, dando acceso público a la información sobre la legislación y las políticas nacionales en materia de cumplimiento.

⁴ GB.334/PV, párr. 288, 7), e).

⁵ GB.335/PV, párr. 258.

⁶ GB.335/INS/5, párr. 51.

⁷ GB.347/PFA/1 (Rev. 1).

► Examen de las medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT (acción 2.2)

7. El examen de las medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT se estructura en cuatro partes:
- a) información estadística sobre las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24;
 - b) funcionamiento del procedimiento de conciliación voluntaria opcional;
 - c) evaluación del uso del procedimiento de conciliación voluntaria opcional, y
 - d) evaluación de otras medidas conexas.

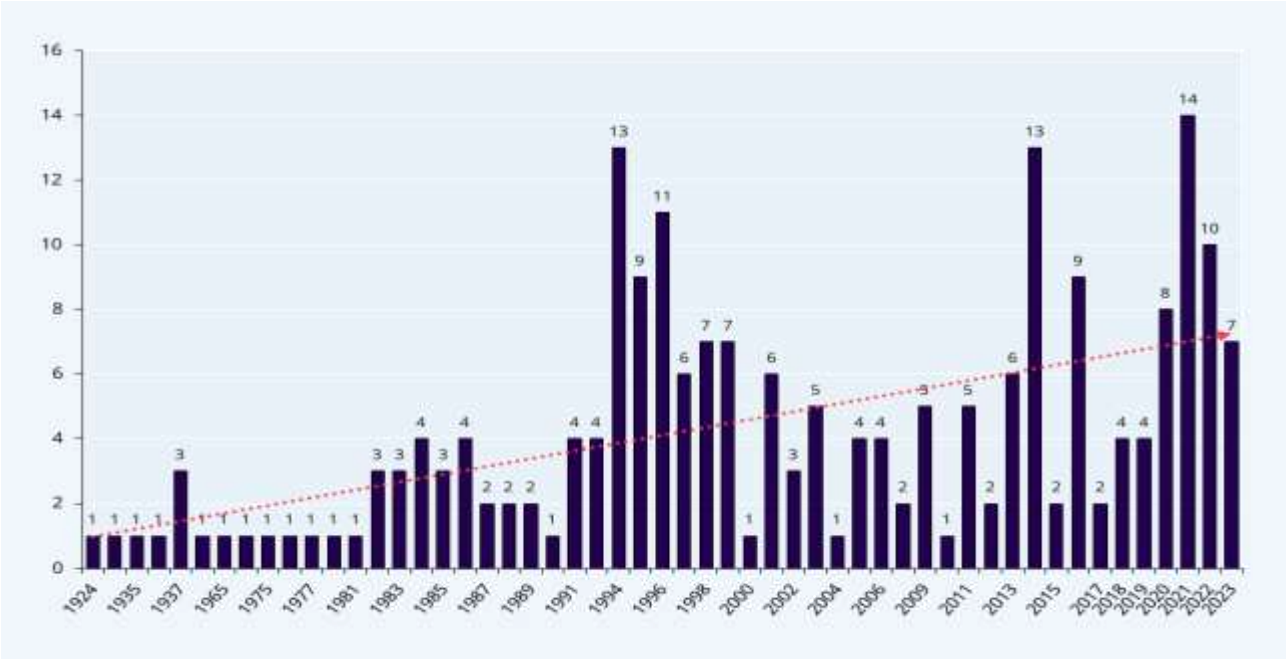
Información estadística sobre las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24

8. En términos generales, continúa aumentando el número de reclamaciones que cada año se presentan con arreglo al artículo 24, siguiendo la tendencia de dos periodos anteriores ⁸:
- a) durante el periodo 1924-1989 se presentaron 38 reclamaciones (esto es, una media de una cada dos años);
 - b) durante el periodo 1990-2016 se presentaron 131 reclamaciones (esto es, una media de cinco por año);
 - c) durante el periodo comprendido entre 2017 y septiembre de 2023 se presentaron 49 reclamaciones (esto es, una media de siete por año).

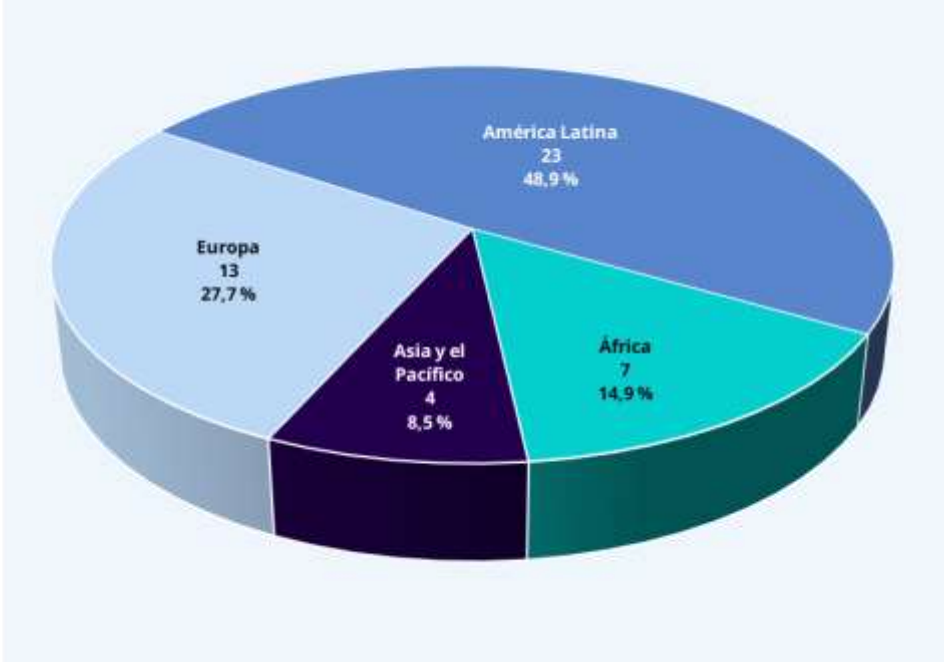
En el gráfico 1 solo figuran los años en los que se presentó al menos una reclamación. En el gráfico 2 figura un desglose por regiones de las reclamaciones que se presentaron durante el periodo de prueba (entre noviembre de 2018 y noviembre de 2023).

⁸ GB.331/INS/5, anexo II.

► **Gráfico 1.** Número de reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT (1924-2023)



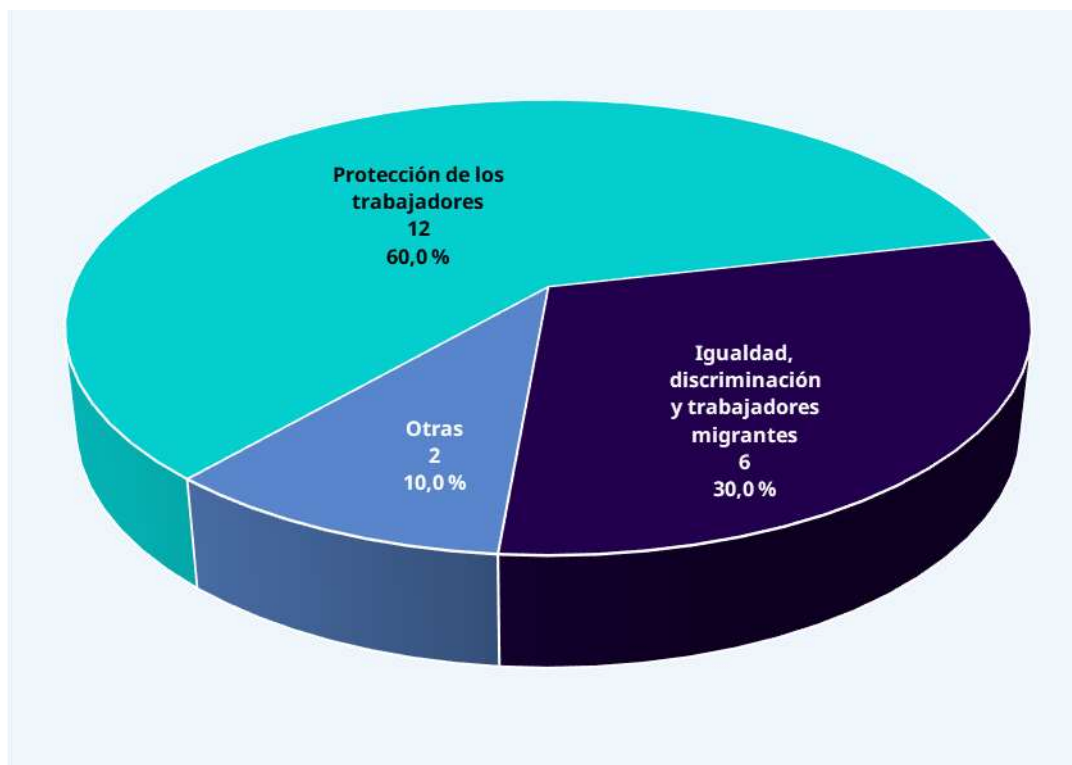
► **Gráfico 2.** Reclamaciones presentadas durante el periodo de prueba, por regiones



Regiones	Reclamaciones	Porcentaje
África	7	14,9
Asia y el Pacífico	4	8,5
Europa	13	27,7
América Latina	23	48,9
Total	47	100,0

9. Durante el periodo de prueba se presentaron 20 reclamaciones, que fueron declaradas admisibles y cerradas. Los temas comprendían principalmente dos esferas temáticas de los convenios de la OIT: a) protección de los trabajadores y b) igualdad, discriminación y trabajadores migrantes.

► **Gráfico 3. Temas comprendidos en las reclamaciones cerradas durante el periodo de prueba**



Esferas temáticas	Reclamaciones	Porcentaje
Protección de los trabajadores ¹	12	60,0
Igualdad, discriminación y trabajadores migrantes ²	6	30,0
Otras ³	2	10,0
Total	20	100,0

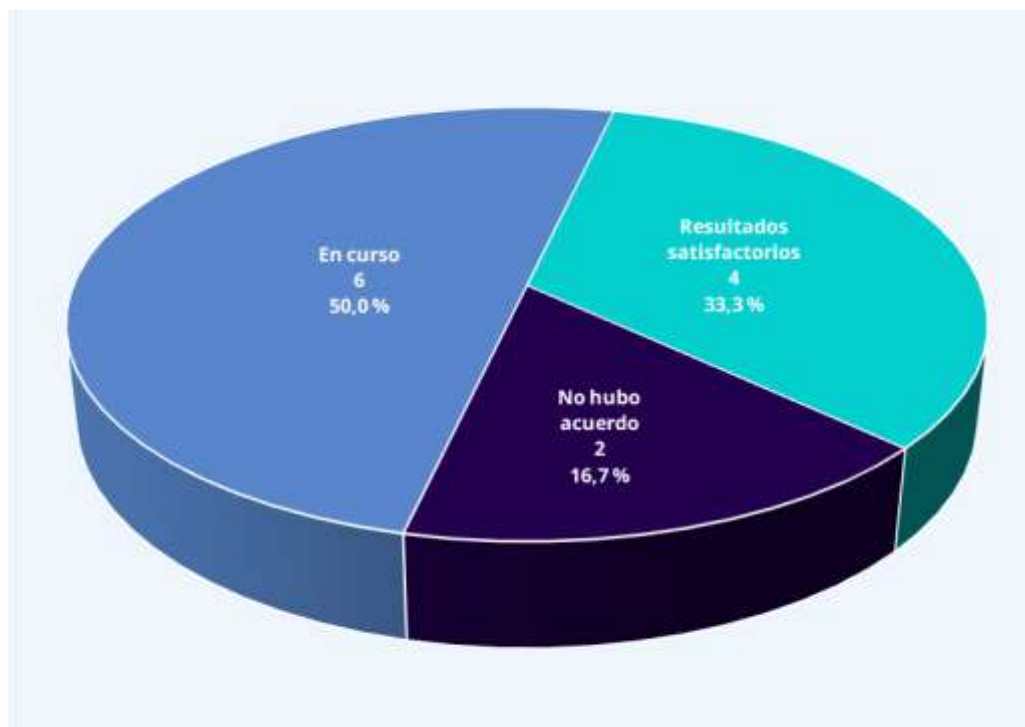
¹ Las reclamaciones presentadas se referían a los siguientes convenios: C.1, C.26, C.81, C.95, C.129, C.155, C.158, C.176 y C.187. ² Las reclamaciones presentadas se referían a los siguientes convenios: C.111 y C.156. ³ Las reclamaciones presentadas se referían a los siguientes convenios: C.102 y C.169.

10. En la actualidad hay 27 reclamaciones pendientes, 8 de las cuales (en torno a un 30 por ciento) se refieren exclusivamente a los convenios relativos a los derechos sindicales; estas reclamaciones han sido remitidas al Comité de Libertad Sindical para que este las examine con arreglo a los artículos pertinentes del Reglamento ⁹.

⁹ Véase el [artículo 3.2](#) del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT.

11. En 12 de las 47 reclamaciones que se presentaron durante el periodo de prueba, las partes se acogieron a la posibilidad de entablar un procedimiento de conciliación. En cuatro casos la conciliación arrojó resultados satisfactorios; en otros dos, los procedimientos de conciliación no condujeron a un acuerdo, y en los seis casos pendientes el procedimiento de conciliación sigue en curso.

► **Gráfico 4. Situación de los procedimientos de conciliación voluntaria durante el periodo de prueba**



Conciliación	Reclamaciones	Porcentaje
Resultados satisfactorios	4	33,3
No hubo acuerdo	2	16,7
En curso	6	50,0
Total	12	100,0

12. En 4 de las 20 reclamaciones que se cerraron durante el periodo de prueba (20 por ciento), la decisión de cerrar el caso se adoptó tras la aplicación exitosa de un procedimiento de conciliación o de otras medidas a nivel nacional. La duración de los procedimientos de conciliación varía considerablemente: mientras tres de los casos se cerraron con éxito en menos de nueve meses, los procedimientos de conciliación en curso de dos casos pendientes se han prolongado más de 31 meses.

Funcionamiento del procedimiento de conciliación voluntaria opcional

13. La decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018) ¹⁰ abre la posibilidad de que las partes interesadas soliciten al comité tripartito *ad hoc* encargado de la reclamación que suspenda su examen durante seis meses con objeto de facilitar la conciliación a nivel nacional. Como se indicó en el examen general de la aplicación de la iniciativa relativa a las normas ¹¹, se entendía que el comité tripartito *ad hoc* podía tomar la decisión de prorrogar de manera limitada la suspensión inicial de seis meses en el caso de que la conciliación u otras medidas nacionales requirieran un plazo adicional para resolver de manera satisfactoria las cuestiones planteadas en la reclamación.
14. Los elementos esenciales del procedimiento de conciliación, como se indica en el formulario electrónico ¹² que se invita a completar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que vayan a presentar una reclamación, son los siguientes:
 - a) el procedimiento es de carácter voluntario, ya que requiere el previo acuerdo de ambas partes;
 - b) la organización de empleadores o de trabajadores que ha presentado la reclamación puede dar por terminado el procedimiento en cualquier momento;
 - c) el examen del fondo de la reclamación puede suspenderse por un periodo máximo de seis meses, que el comité tripartito *ad hoc* puede prorrogarla de manera limitada si así lo justifica el contexto de la reclamación y previa solicitud de ambas partes, y
 - d) cabe solicitar a la Oficina y a las secretarías del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores que intervengan o presten asistencia técnica.
15. El procedimiento de conciliación pueden iniciarlo el querellante, el Gobierno o ambos. Normalmente, cuando presenta una reclamación, la organización querellante puede expresar la voluntad de entablar un procedimiento de conciliación, propuesta que el Gobierno puede aceptar ulteriormente. En su defecto, el Gobierno puede proponer un procedimiento de conciliación que la organización querellante puede aceptar ulteriormente. Ahora bien, las partes también pueden presentar en cualquier momento una solicitud conjunta para que se suspenda el examen del fondo de la reclamación, a fin de entablar un procedimiento de conciliación. Cuando las partes no se pronuncian con respecto a la posibilidad de emprender un procedimiento de conciliación voluntaria, la Oficina les recordará que existe esa posibilidad, siempre que ambas partes deseen y acepten recurrir a ella.
16. El procedimiento de conciliación solo puede dar buenos resultados cuando se basa en el pleno respeto de la autonomía y la libertad de las partes para entablar un procedimiento de conciliación voluntaria con el fin de encontrar soluciones al conflicto a nivel nacional. También

¹⁰ En el anexo II figuran los extractos pertinentes.

¹¹ Este examen tuvo lugar en la 335.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2019). Véase GB.335/INS/5.

¹² En la sección 6 del formulario se señala lo siguiente: «Sírvase indicar si: i) su organización desearía explorar la posibilidad de entablar un procedimiento de conciliación o recurrir a otras medidas en el plano nacional durante un período máximo de seis meses contado a partir de la fecha de la decisión del comité tripartito *ad hoc* de suspender el examen del fondo de la reclamación para abordar los alegatos (a reserva de la aceptación del Gobierno; y con la posibilidad de que su organización pida que se reanude el procedimiento antes de que finalice dicho período si la conciliación u otras medidas fracasan; y con la posibilidad de que el comité tripartito decida prorrogar de manera limitada dicha suspensión en caso de que la conciliación u otras medidas iniciales requieran un plazo adicional para resolver de manera satisfactoria las cuestiones planteadas en la reclamación), y ii) en caso afirmativo, sírvase indicar si le gustaría recurrir a la intervención o la asistencia técnica de la Oficina o de las secretarías del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores al respecto».

conviene tener en cuenta que el comité tripartito *ad hoc* tiene competencia para suspender el examen del fondo de la reclamación solo por un periodo de seis meses (que, como ya se indicó, puede prorrogarse de manera limitada); durante este periodo las partes deberán procurar alcanzar un acuerdo, ya sea mediante un procedimiento de conciliación u otras medidas pertinentes a nivel nacional ¹³. No obstante, las partes tienen en todo caso la posibilidad de buscar soluciones consensuadas en cualquier momento ¹⁴, con independencia de la decisión adoptada por el comité tripartito *ad hoc* con respecto a la suspensión del procedimiento para la discusión del fondo de la reclamación.

Evaluación del uso de la conciliación voluntaria opcional

17. Aunque la conciliación no se ha utilizado muy frecuentemente (las partes solo han hecho uso de esta opción en el 28 por ciento de los casos), conviene señalar que una de cada cinco reclamaciones presentadas y cerradas durante el periodo de prueba se resolvió tras alcanzarse un acuerdo sobre las cuestiones controvertidas por medio de un procedimiento de conciliación voluntaria o de otras medidas de ámbito nacional.
18. En el contexto de este examen, tres reclamaciones presentadas durante el periodo de prueba y cerradas tras un acuerdo entre las partes revisten especial interés. Se trata de las siguientes:
 - a) Uruguay, Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137) ¹⁵;
 - b) Eslovenia, Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 ¹⁶, y
 - c) Sudáfrica, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) ¹⁷.

En estos casos, las partes llegaron a un acuerdo en menos de diez meses, un periodo corto en comparación con el plazo medio de tramitación de las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24, que oscila entre nueve y veinticuatro meses ¹⁸.

19. Además de los aspectos positivos que pueden extraerse de los ejemplos anteriores, de la experiencia acumulada durante el periodo de prueba también se desprende que podrían mejorarse algunos aspectos, en particular los relacionados con a) las reiteradas solicitudes de prórroga de la suspensión del examen del fondo de la reclamación y b) el papel de la Oficina y de las secretarías de los Grupos de los Trabajadores y los Empleadores durante el procedimiento de conciliación.
20. En algunas ocasiones, las solicitudes de prórroga del procedimiento de conciliación han dado lugar a que este se prolongara excesivamente, sin certeza alguna de que pudiera alcanzarse

¹³ La referencia a «otras medidas a nivel nacional» debe entenderse en el sentido de contextos en los que existen procedimientos u órganos institucionalizados con un mandato específico para resolver conflictos laborales antes de remitirlos a los órganos de control de la OIT. Aunque esta posibilidad no es muy frecuente en la práctica, cabe citar el ejemplo colombiano de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT.

¹⁴ Inclusive con la asistencia de la Oficina, incluso antes de que se haya presentado la reclamación, como ocurrió recientemente con una reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Brasil del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). Véase [GB.345/INS/5/4](#), párr. 2.

¹⁵ [GB.337/INS/12/6](#).

¹⁶ Véase la [referencia correspondiente](#) en NORMLEX.

¹⁷ El Consejo de Administración examinará la posibilidad de cerrar el caso en su 349.ª reunión (octubre-noviembre de 2023).

¹⁸ [GB.331/INS/5](#), anexo II.

un acuerdo ¹⁹. En estos casos, las partes han solicitado repetidamente prórrogas del periodo de suspensión, contraviniendo la intención original de que la prórroga fuera limitada ²⁰. El Consejo de Administración aprobó inicialmente una serie de disposiciones destinadas a permitir un procedimiento de conciliación voluntaria opcional o la aplicación de otras medidas a nivel nacional, lo que conllevaba la suspensión temporal, por un periodo máximo de seis meses, del examen del fondo de la reclamación por el comité *ad hoc*. Tras las consultas tripartitas, se modificó el formulario electrónico para que el comité tripartito *ad hoc* pudiera decidir prorrogar de manera limitada dicha suspensión, en caso de que la conciliación u otras medidas nacionales iniciales requirieran un plazo adicional para resolver de manera satisfactoria las cuestiones planteadas en la reclamación ²¹.

21. Con miras a que los procedimientos de conciliación se lleven a cabo dentro de plazos razonables, el Consejo de Administración estimará tal vez oportuno someter a un plazo máximo la suspensión del examen del fondo de una reclamación a efectos de una conciliación. La suspensión comienza cuando la Oficina recibe de cada una de las partes una comunicación indicando su voluntad de entablar un proceso de conciliación. El Consejo de Administración podría considerar la posibilidad de que el periodo inicial de seis meses sea prorrogado por el comité tripartito *ad hoc* una sola vez, por otros seis meses, y solo después de que el comité haya evaluado los progresos realizados y considerado que existen perspectivas razonables de alcanzar un acuerdo a corto plazo. En caso de que así se decidiera, se pediría a las partes involucradas en la conciliación que informaran de los progresos realizados cuando solicitaran una prórroga al comité tripartito *ad hoc*.
22. Asimismo, de la experiencia adquirida durante el periodo de prueba se desprende que la Oficina y las secretarías de los Grupos de los Trabajadores y los Empleadores pueden prestar una asistencia valiosa a las partes involucradas en una reclamación, siempre que esto se comunique con claridad. La mayoría de las organizaciones que presentaron una reclamación desconocían el tipo de asistencia que podían solicitar si lo deseaban. En otros casos, las organizaciones querellantes esperaban que la Oficina guiara el procedimiento de conciliación y estas expectativas no se cumplieron.
23. Es importante recordar que la conciliación es un procedimiento sujeto al contexto nacional, puesto que determinados factores, como el diálogo social y las relaciones laborales, tienden a diferir de un país a otro. Por lo tanto, no existe un procedimiento de conciliación «único» o «recomendado» que las partes deban seguir. Antes bien, corresponde a las partes determinar el procedimiento que desean seguir en función de su contexto nacional. Aunque las secretarías de los Grupos de los Trabajadores y los Empleadores y la Oficina pueden prestar apoyo técnico si así se lo solicitan las partes (por ejemplo, desarrollo de capacidades o una explicación de los convenios relacionados con la reclamación o del funcionamiento del sistema de control), es importante recordar que su función no es actuar como facilitadores o mediadores en los procedimientos de conciliación. En algunos casos, los malentendidos sobre el tipo de apoyo que puede prestar la Oficina han contribuido a generar retrasos, al hacer que las partes, en lugar de dirigir la conciliación, quedaran a la espera de que la Oficina guiara el procedimiento.

¹⁹ En uno de los casos, el procedimiento de conciliación duró 33 meses. Finalmente, el caso se cerró después de que se adoptara una decisión sobre el fondo de la reclamación, puesto que en la conciliación no se alcanzó un acuerdo. Hay además dos casos pendientes en los que el proceso de conciliación lleva celebrándose más de 31 meses.

²⁰ El comité tripartito *ad hoc* solo puede conceder una suspensión de seis meses de duración. Esta puede prorrogarse de forma «limitada» cuando, de acuerdo con las circunstancias objetivas, pudiera estarse cerca de una resolución satisfactoria del proceso de conciliación.

²¹ GB.334/INS/5, párr. 9.

A la luz de esta experiencia, el Consejo de Administración estimará tal vez oportuno considerar la adopción de medidas adicionales encaminadas a sensibilizar a los mandantes sobre la utilización y el funcionamiento del procedimiento de conciliación voluntaria en el contexto de las reclamaciones en virtud del artículo 24. Por ejemplo, el Consejo de Administración podría decidir que, una vez ambas partes hayan aceptado la conciliación, la Oficina debería convocar una reunión para explicar el proceso y los plazos del procedimiento, así como los principales elementos de los convenios pertinentes.

24. Finalmente, durante el período de prueba, un total de ocho reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT se remitieron íntegramente al Comité de Libertad Sindical. Las partes involucradas en una de estas reclamaciones manifestaron su interés en entablar un proceso de conciliación, pero finalmente no lo llevaron a cabo, aunque la Oficina les comunicara su disponibilidad para ayudarles. Además, se recuerda que, en su informe de marzo de 2021, el Comité de Libertad Sindical decidió adoptar, para las quejas relativas a la libertad de asociación que se le presentaran directamente en el marco del procedimiento especial, un enfoque de conciliación voluntaria opcional similar al adoptado con respecto a las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 ²². Hasta la fecha, las partes en dos quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical en el marco del procedimiento especial han acordado someter la controversia a un procedimiento de conciliación voluntaria a nivel nacional, de forma que se ha suspendido el examen de las quejas por parte del Comité por periodos de hasta seis meses ²³.

Evaluación de otras medidas conexas

25. Junto con las disposiciones destinadas a permitir un procedimiento de conciliación voluntaria opcional, se introdujeron otras medidas relativas al funcionamiento general del procedimiento para las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24.
26. **Transparencia.** La Oficina informa ahora al Consejo de Administración de las reclamaciones pendientes en sus reuniones de marzo y noviembre ²⁴. En el documento informativo se indican la situación de los procedimientos en virtud del artículo 24, las organizaciones querellantes, el Gobierno interesado y los convenios con respecto a los cuales se han presentado las reclamaciones. En el documento también se señalan los casos en los que aún no se ha designado a uno o más miembros del comité tripartito *ad hoc*.
27. **Envío anticipado de los documentos.** El Consejo de Administración ha pedido que toda la información y los documentos pertinentes se envíen a los miembros de los comités tripartitos *ad hoc* 15 días antes de sus reuniones. El uso generalizado de herramientas digitales ha permitido el riguroso cumplimiento de estos plazos. Además, desde la pandemia de COVID-19, los comités tripartitos *ad hoc* se reúnen de manera telemática, lo cual ha facilitado enormemente la comunicación directa y constante con la Oficina, así como la gestión eficaz del tiempo y el intercambio de documentos.
28. **Designación de los comités tripartitos *ad hoc*.** Conviene destacar el número de casos en los que aún no se ha designado a todos o a algunos de los miembros del comité tripartito *ad hoc*. En los ocho casos pendientes de los que se está ocupando el Comité de Libertad Sindical, los comités tripartitos *ad hoc* han sido plenamente constituidos y la designación de sus miembros

²² GB.341/INS/12/1, párr. 17.

²³ Véanse las referencias al caso núm. 3423 y al caso núm. 3425 en GB.348/INS/4, párr. 13.

²⁴ Véanse, por ejemplo, los siguientes documentos: GB.338/INS/INF/3, GB.340/INS/INF/3 y GB.347/INS/INF/4 (Rev. 1).

no ha dado lugar a retrasos, al tratarse de miembros del Comité de Libertad Sindical ²⁵. Sin embargo, hasta el momento, en 9 de los otros 19 casos pendientes solo se ha designado a algunos miembros del comité tripartito *ad hoc* (alrededor del 47,36 por ciento). El tiempo medio requerido para la designación de los miembros de los comités tripartitos *ad hoc* durante el periodo de prueba ha retrasado considerablemente el examen de las reclamaciones ²⁶. Con el fin de acelerar el proceso, el Consejo de Administración estimará tal vez oportuno considerar la posibilidad de nombrar a los miembros del comité tripartito *ad hoc* en el momento en el que declare admisible la reclamación. Si esto no fuera posible, el Consejo de Administración podría considerar la posibilidad de estipular que la designación de los miembros del comité tripartito *ad hoc* se realice en el plazo de un mes a partir del momento en que se haya declarado admisible la reclamación. Además, el Consejo de Administración estimará tal vez oportuno confeccionar una lista de posibles candidatos entre los miembros del Consejo de Administración, lo cual permitiría nombrar o sustituir más rápidamente a los miembros de los distintos comités tripartitos *ad hoc*. Al principio de cada proceso de renovación de los miembros del Consejo de Administración, los tres grupos podrían transmitir a la Oficina los nombres de hasta seis miembros de sus respectivos grupos con miras a generar una lista de posibles futuros miembros de los comités tripartitos *ad hoc* de todas las regiones. Esta lista se utilizaría en los casos en los que uno o varios miembros del comité tripartito *ad hoc* no hubieran sido designados en el plazo de un mes mencionado anteriormente. La Oficina contactaría directamente con los miembros de la lista para confirmar su disponibilidad.

Conclusión

29. A la luz de los resultados de la evaluación del periodo de prueba, el Consejo de Administración estimará tal vez oportuno seguir perfeccionando las disposiciones para permitir la conciliación voluntaria opcional en el contexto de las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de forma permanente, como se sugiere en los párrafos 20 a 24 *supra*. El Consejo de Administración también podría estimar oportuno estudiar modalidades para facilitar la designación rápida de los miembros de los comités tripartitos *ad hoc* mediante la confección de una lista de posibles futuros miembros de todas las regiones, como se menciona en el párrafo 28 *supra*.

► Consideración de las medidas propuestas para agilizar la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT (acción 3.1)

30. Asegurar que la OIT cuente con un sistema sólido y moderno para controlar la aplicación de las normas internacionales del trabajo en aras de la justicia social ha sido un principio rector de suma importancia a lo largo de la historia de la Organización. A raíz de las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en los últimos años, la Oficina ha tomado medidas

²⁵ Las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 que, por su temática, se remiten al Comité de Libertad Sindical son examinadas por un comité tripartito *ad hoc* elegido entre sus propios miembros, una buena práctica que facilita los nombramientos rápidos.

²⁶ Por ejemplo, el promedio de tiempo necesario para la designación de todos los miembros de los comités tripartitos *ad hoc* en 2022, 2021 y 2020 fue de 12, 17 y 27 meses, respectivamente.

para aplicar los distintos elementos del plan de trabajo revisado para fortalecer el sistema de control de las normas.

Medidas adoptadas hasta la fecha para agilizar la presentación de memorias en virtud del artículo 22

Evaluación del proyecto piloto para establecer criterios de referencia en relación con el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)

31. Como se recordará, con arreglo a la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), la Oficina puso en marcha un proyecto piloto para establecer criterios de referencia en relación con el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), en enero de 2019 ²⁷. La Oficina presentó información sobre la metodología del proyecto piloto al Consejo de Administración en su 335.^a reunión (marzo de 2019). El proyecto piloto tenía por finalidad facilitar: *a*) el cumplimiento de las obligaciones relativas a la presentación de memorias por los Estados Miembros, incrementando de ese modo la eficacia, la calidad y la eficiencia, ya que los Gobiernos podrían basarse en las memorias que ya habían validado, y *b*) la extracción de información a partir de las memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT a fin de establecer criterios de referencia que posteriormente podrían publicarse en el sitio web de la OIT, si así lo decidiera el Consejo de Administración.
32. El proyecto piloto estaba asociado a otras medidas adoptadas por el Consejo de Administración, incluidas las que este tomó en su 331.^a reunión (octubre-noviembre de 2017), en relación con la mejora de los medios informáticos que apoyan la labor de los órganos de control y la agrupación temática de convenios a efectos de la presentación de memorias ²⁸. Sobre esta base, se decidió que, si bien el proyecto piloto se aplicaría únicamente a los países que habían ratificado el Convenio núm. 187, el proceso debía abarcar también todos los demás convenios sobre seguridad y salud en el trabajo, así como los convenios sobre el tiempo de trabajo y los salarios, que habían sido ratificados por esos países, en forma de formularios de memorias temáticas que reducirían la duplicación del trabajo relativo a la presentación de las memorias y facilitarían un procesamiento consolidado por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ²⁹.
33. Como medida inicial, la Oficina invitó a los Gobiernos a que confirmaran su interés en participar en el proyecto piloto en el año en que debían presentar sus memorias sobre la aplicación del Convenio núm. 187. Posteriormente, la Oficina envió a los Gobiernos participantes un «proyecto de memoria de referencia [...] en virtud del artículo 22» que había sido cumplimentado previamente por la Oficina con la información de que disponía sobre las medidas adoptadas para aplicar el o los convenios en cuestión, incluida la información proporcionadas por esos Gobiernos en sus memorias anteriores. El contenido de esos proyectos de memoria de referencia en virtud del artículo 22 fue posteriormente validado por los Gobiernos concernidos y remitido a la Oficina en forma de memoria con arreglo al

²⁷ GB.335/INS/5, párr. 52, viii).

²⁸ GB.331/INS/5, párr. 72, 2) y 3).

²⁹ En su periodo de ejecución inicial, el proyecto también abarcaba la seguridad social. La Oficina redujo el alcance del proyecto cuando en su segundo periodo de ejecución este pasó a abarcar un número de convenios considerablemente mayor.

artículo 22 antes del 1.º de septiembre, para su examen por la CEACR ³⁰. En los casos necesarios, y en coordinación con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, la Oficina prestó asistencia específica para ayudar a los países participantes en este proceso.

34. La iniciativa estuvo inspirada en procesos institucionales existentes en ese momento, como las iniciativas relativas a la presentación de informes consolidados sobre los convenios en materia de seguridad social y el Código Europeo de Seguridad Social del Consejo de Europa, la presentación de memorias sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006) y la compilación de cuadros con información de referencia sobre cada país con arreglo al seguimiento de la [Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998](#).
35. El proyecto piloto abarcó 23 países, de los cuales 17 participaron en el proceso. En septiembre de 2022, tras un periodo de tres años de aplicación ³¹, la Oficina llevó a cabo una evaluación y recabó comentarios de los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores concernidos a fin de analizar las ventajas de este método de presentación de memorias, sus posibilidades de ampliación y los obstáculos detectados ³².
36. Las respuestas revelaron que el 81 por ciento de los encuestados consideraba que la introducción de memorias de referencia en virtud del artículo 22 constituía una mejora respecto al sistema habitual de presentación de memorias en virtud de dicho artículo. Más concretamente, nueve encuestados indicaron que las memorias de referencia en virtud del artículo 22 facilitaban la presentación de las memorias al reducir el tiempo necesario para su preparación. Otros tres encuestados indicaron que, aunque la validación de las memorias de referencia requería mucho tiempo la primera vez que se llevaba a cabo, esta forma de presentación de memorias podía reducir el tiempo que se dedicaba al proceso a largo plazo, ya que solamente tendrían que validar una vez la información cumplimentada previamente ³³. Los encuestados también destacaron otras ventajas relativas a la eficiencia, como la mejora de la coordinación y la colaboración entre las instituciones públicas y los interlocutores sociales, y una identificación más rápida de los ministerios que probablemente podían ser competentes en las cuestiones tratadas en las memorias.
37. Además, la mayoría de los encuestados indicó que el nuevo formato de presentación de memorias ayudaba a mantener o mejorar la calidad de la información comprendida en estas. En particular, señalaron ventajas como poder disponer de una visión de conjunto integrada de todas las medidas adoptadas para aplicar los convenios ratificados a lo largo de los años y la reducción de información duplicada, gracias a la agrupación temática. Asimismo, indicaron que los formularios de memoria de referencia eran fáciles de usar, en particular en relación con la utilización de hipervínculos con la legislación nacional, la agrupación temática de los convenios y el formato general de la memoria.

³⁰ El Consejo de Administración examinó estas medidas en su 335.ª reunión (marzo de 2019). Un resumen completo de las medidas que se estaban aplicando se presentó en el documento GB.335/INS/5, párr. 52.

³¹ El proyecto se suspendió en 2020 a raíz de la decisión del Consejo de Administración de aplazar un año el ciclo regular de presentación de memorias debido a la COVID-19.

³² La Oficina recibió comentarios de los Gobiernos de 16 países: Canadá, Chequia, Chile, Chipre, Côte d'Ivoire, Cuba, Dinamarca, Finlandia, Francia, Malasia, Mauricio, Níger, Noruega, Tailandia, Togo y Türkiye. Cinco respuestas incluyeron las opiniones de los interlocutores sociales, pero esos comentarios fueron escasos.

³³ Se han recibido comentarios similares por parte de los mandantes que presentan informes consolidados para el Código Europeo de Seguridad Social, según los cuales con el paso del tiempo resulta más fácil para los Gobiernos mantener actualizados sus informes cada ciclo.

38. Las respuestas de la encuesta también pusieron de relieve las posibles dificultades y las esferas susceptibles de mejora. Varios encuestados observaron que los formularios de memoria de referencia eran demasiado extensos y/o incluían aspectos que eran difíciles de entender. Además, algunas respuestas indicaron que el nuevo procedimiento era complejo de seguir para los interlocutores sociales.
39. En términos generales, la Oficina consideró que las memorias de referencia, una vez examinadas y validadas por los Gobiernos, contienen información completa y actualizada sobre la aplicación de un convenio ratificado, de modo que mejora la calidad de las memorias. Esas memorias, que se actualizarían en cada ciclo, parecen tener un gran potencial en términos de reducción del plazo de presentación de memorias, al tiempo que contribuyen a preservar la memoria institucional y facilitar el intercambio de información. La agrupación temática también permite a la CEACR tener una visión más clara de las cuestiones comunes a diferentes convenios, y evitar así las repeticiones.
40. No obstante, la inversión en tiempo y recursos requerida por la Oficina a fin de cumplimentar previamente el proyecto inicial de memoria de referencia en virtud del artículo 22 ha resultado considerablemente mayor de lo previsto, lo que ha planteado interrogantes acerca de la sostenibilidad de los esfuerzos para mantener y ampliar el proyecto piloto en su forma actual. También constituyen dificultades importantes la naturaleza pormenorizada de los formularios de memoria, el elevado número de convenios abarcados³⁴ y la ausencia de una herramienta informática específica que incremente la eficacia del procesamiento y el intercambio de información tanto para la Oficina como para los mandantes.

Información recabada a través de trabajos de investigación y consultas

Trabajo de investigación sobre los sistemas internacionales de presentación de informes en virtud de tratados

41. La Oficina encargó un documento de investigación a la institución académica *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights*, finalizado en mayo de 2023, con el fin de analizar y extraer enseñanzas de los sistemas de presentación de informes en virtud de tratados y las correlativas disposiciones de procedimiento aplicadas en otras partes del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales. La Oficina también procedió a un intercambio de opiniones con funcionarios del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa sobre sus recientes esfuerzos de reforma destinados a reforzar la presentación de informes en virtud de la Carta Social Europea. Ambas iniciativas, que versaron sobre varias cuestiones de procedimiento relativas a la presentación de informes, como la carga de trabajo, la periodicidad, la transparencia, la priorización y la utilización de la tecnología, revelaron que las organizaciones concernidas, por un lado, y la Oficina y los mandantes de la OIT, por otro, parecían enfrentarse a dificultades similares en lo que respecta a la presentación de informes.
42. En el documento de investigación se expone una amplia gama de prácticas relativas a la periodicidad de la presentación de informes, que van desde ciclos de presentación flexibles a ciclos fijos, con una frecuencia variable en la presentación de informes. Algunos mecanismos también prevén un examen completo de acuerdo con un ciclo fijo, así como un examen de

³⁴ Por ejemplo, en 2022, en el marco del proyecto piloto estuvieron abarcados diez países y tuvieron que presentarse 133 memorias, con una memoria para cada convenio. Para esos países, se prepararon un total de 29 proyectos de memoria de referencia en virtud del artículo 22 (una memoria por grupo temático).

mitad de ciclo para las cuestiones más urgentes. En otros sistemas, los ciclos flexibles o más largos de presentación de informes van a menudo acompañados de medidas para garantizar que las cuestiones urgentes reciban una respuesta. Conviene señalar que, según el documento de investigación, los ciclos flexibles de presentación de informes no resuelven necesariamente el problema de la presentación fuera de plazo.

43. En el documento de investigación se hizo referencia a distintas formas de priorización de las obligaciones relativas a la presentación de informes (priorización de cuestiones, priorización temática y priorización regional, entre otros criterios). En algunos sistemas, como el aplicable a la Carta Social Europea, todos los Estados parte presentan informes sobre las mismas disposiciones temáticas en un año determinado. En otros, se prepara una lista de cuestiones o preguntas específicas para cada Estado antes de que esté presente sus informes. Otros sistemas han introducido la presentación de informes por regiones. Algunos sistemas aplican una priorización en sus formularios estableciendo una distinción entre las preguntas opcionales y las fundamentales. Sin embargo, esta práctica no parece mejorar la tasa de presentación de informes de forma significativa. En el documento de investigación también se hace referencia a la priorización en el seguimiento de las recomendaciones formuladas por los órganos creados en virtud de tratados.
44. El nivel de transparencia variaba entre los diferentes sistemas, y la mayoría de ellos publicaban de alguna forma los documentos específicos de cada país que contenían el resultado del control o de la evaluación. Algunos sistemas se basan en herramientas tecnológicas avanzadas para dar visibilidad a los productos del control, como herramientas de seguimiento, bases de datos y cuadros que ofrecen una visión de conjunto de la aplicación.
45. Con respecto a la utilización de herramientas informáticas, en el documento de investigación se mencionan sistemas que han introducido la presentación de informes en línea, como el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, que permiten consultar los informes presentados anteriormente. El documento de investigación destaca que el fácil acceso a la información es un factor clave para alentar las buenas prácticas en materia de presentación de informes.

Consulta inicial con los Gobiernos

46. El 26 de mayo de 2023, la Oficina celebró una consulta oficiosa preliminar con los Gobiernos a fin de conocer las dificultades concretas que plantea la presentación de memorias y recibir sugerencias sobre la introducción de posibles mejoras en el proceso.
47. Muchos de los participantes citaron como dificultades concretas, entre otras cosas, el elevado número de memorias que se deben presentar anualmente y su desigual distribución a lo largo de los años; las peticiones de información repetitivas y extremadamente detalladas durante el proceso de presentación de memorias; la elevada rotación de personal a nivel nacional, que genera carencias en materia de capacidad técnica y una pérdida de conocimientos internos a lo largo del proceso, y las dificultades causadas por la necesidad de coordinación con las distintas unidades, departamentos y servicios afectados a la hora de recopilar la información solicitada. En lo que respecta a posibles mejoras, los participantes se refirieron a la necesidad de simplificar el proceso de presentación de memorias solicitando únicamente la información esencial y prioritaria. Algunos de ellos propusieron la adopción de plataformas tecnológicas para la presentación de memorias y estudiar la posibilidad de presentar memorias temáticas mediante la agrupación de diferentes convenios en una única memoria. La mayoría de los intervinientes se mostraron favorables a la publicación de las memorias, invocando para ello razones como la transparencia y la facilidad de acceso a las memorias precedentes. Sin

embargo, algunos indicaron que se deberían examinar con detenimiento las modalidades de publicación a fin de evitar interpretaciones erróneas de la información facilitada por los Gobiernos en sus memorias.

Vías para seguir agilizando la presentación de memorias en virtud del artículo 22: posibles medidas para seguir modernizando el sistema de presentación de memorias periódicas

48. Teniendo en cuenta los elementos mencionados, la Oficina presenta las siguientes vías que se podrían estudiar con el fin de seguir agilizando y modernizando el sistema de presentación de memorias.

Hacia un número limitado de memorias temáticas

49. La Oficina considera que seguir fortaleciendo el enfoque temático de las memorias podría contribuir al logro de los objetivos de la acción 3.1. De hecho, tanto el proyecto piloto para establecer criterios de referencia en relación con el Convenio núm. 187 y otras iniciativas emprendidas por la Oficina, en particular en los ámbitos de la seguridad social y los instrumentos marítimos, como las opiniones expresadas por los mandantes, indican la preferencia de que la CEACR formule comentarios más integrados en que las cuestiones pertenecientes a un mismo ámbito temático se examinen y presenten de manera conjunta ³⁵.
50. Una mayor ampliación del enfoque temático implicaría el desarrollo de 15 plantillas temáticas ³⁶ basadas en los formularios de memoria existentes, que se utilizarían para recopilar y sistematizar las preguntas a fin de abarcar todos los convenios y protocolos comprendidos en cada ámbito temático (véase el anexo III).
51. Dichas plantillas temáticas no sustituirían a los formularios de memoria individuales, que se seguirían utilizando para las memorias iniciales que se presentan después de una ratificación.
52. Aunque se mantendrían los actuales ciclos de presentación de memorias ³⁷, la Oficina considera que sería más eficiente ajustar la distribución de los temas teniendo en cuenta el número y la extensión de los convenios correspondientes a cada ámbito temático, a fin de garantizar una distribución equilibrada de las memorias a lo largo de los años.
53. Entre las ventajas que presenta este enfoque figuran una reducción considerable del número de memorias solicitadas, la simplificación del proceso mediante el uso de plantillas más sencillas y una coherencia temática que facilitaría un control más eficaz. Si se publicaran estas memorias temáticas, los Gobiernos y los interlocutores sociales tendrían la oportunidad de conocer las prácticas óptimas y las medidas eficaces adoptadas por otros Gobiernos en la aplicación de un determinado grupo de convenios.
54. La desventaja de este enfoque reside en la inversión inicial de tiempo que requeriría por parte de los Gobiernos, los cuales deberían rellenar las 15 memorias temáticas por primera vez, consolidando la información que han presentado a la CEACR a lo largo de los años. Para

³⁵ Ocasionalmente, la CEACR puede examinar conjuntamente cuestiones relativas a un máximo de 15 convenios, en lugar de formular observaciones por separado sobre cada uno de ellos. Véase, por ejemplo, Finlandia, [Solicitud directa de la CEACR sobre seguridad y salud en el trabajo](#) (2022).

³⁶ U otra cantidad que decida el Consejo de Administración.

³⁷ Cada tres años en el caso de los convenios fundamentales y de gobernanza, y cada seis años para todos los demás convenios.

superar esa dificultad, la Oficina acompañaría a los Gobiernos con las instrucciones y la asistencia adecuadas. Además, el proceso se dilataría durante un periodo mínimo de siete años —esto es, el tiempo que dura un ciclo completo de presentación de memorias—, para permitir a los Gobiernos avanzar gradualmente en la cumplimentación de las 15 memorias temáticas.

Sinergia con las actividades de control

55. Con la adopción de un enfoque temático de las memorias, la aplicación de todos los convenios y protocolos se controlaría por ámbitos temáticos y, en consecuencia, todas las observaciones de la CEACR se organizarían por temas. Las solicitudes de información y aclaraciones, que hoy figuran en documentos conocidos como «solicitudes directas», podrían incluirse en las plantillas temáticas que cada Gobierno deberá cumplimentar. Ello podría permitir a la CEACR reducir la extensión de sus comentarios y centrarse en las cuestiones que requieren acciones como los cambios legislativos, o bien en las prácticas no conformes para garantizar la plena aplicación de los convenios y protocolos ratificados, y maximizar así su impacto.
56. Aparte de la coherencia temática y de una determinación más precisa de las cuestiones de mayor importancia respecto a cada país, la principal ventaja de este enfoque radica en la sinergia que crea entre la presentación de memorias y el control regular, de tal forma que pone en relación las respuestas de los Gobiernos a las cuestiones planteadas por la CEACR con la base de datos que recoge las medidas adoptadas por los Gobiernos para la aplicación de cada convenio de que se trate. Actualmente, esta información viene recogida en documentos independientes, a menudo en formato impreso, lo cual dificulta que los Gobiernos conozcan la cronología entre la fecha de su respuesta anterior y la de los comentarios al término de un ciclo de presentación de memorias que puede durar hasta seis años.
57. Conviene señalar que esta propuesta no afectaría a las disposiciones actuales relativas al derecho de los interlocutores sociales a señalar a la atención de la CEACR comentarios o cuestiones de incumplimiento relativos a convenios específicos en virtud del artículo 23 de la Constitución de la OIT.
58. Esta propuesta tampoco modificaría el actual procedimiento de selección de los casos que han de someterse a examen de la Comisión de Aplicación de Normas, pues en los últimos años esta ha examinado varios casos individuales que versaban sobre distintos convenios referentes a un mismo ámbito temático³⁸. Respecto a los ámbitos temáticos que abarcan numerosos convenios, la Comisión siempre tendría la posibilidad de seleccionar un número limitado de convenios o uno solo para la discusión.

Digitalización y publicación de las memorias

59. La Oficina considera que no se podrá lograr un sistema de presentación de memorias plenamente modernizado mientras este no permita compartir la información relativa a las prácticas adecuadas en materia de cumplimiento de forma que facilite el aprendizaje entre iguales. Por consiguiente, la propuesta implica estudiar el desarrollo de una plataforma electrónica que permita procesar y difundir la información reflejada en las plantillas temáticas.
60. Según la experiencia derivada de la utilización de la plataforma electrónica para los criterios de referencia por países con miras al examen de las memorias con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998, cada formulario de memoria se adaptaría en función del estatus de

³⁸ Haití - Tiempo de trabajo, en 2018; Nigeria - Salarios, en 2022, e Italia - Inspección del trabajo, en 2023.

ratificación de los instrumentos por cada país³⁹. Este sistema permitiría a los Gobiernos actualizar, de ser necesario, en cada ciclo de presentación de memorias, la información presentada con anterioridad. Por su parte, la base de datos facilitaría a los países la búsqueda de información sobre prácticas óptimas con relación a temas concretos.

61. La Oficina considera que, para fomentar la transparencia, el enfoque temático debería conllevar la publicación tanto de las memorias presentadas por los Gobiernos en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT como de las observaciones transmitidas por los interlocutores sociales en virtud del artículo 23. Cabe esperar que la publicación de dichas memorias contribuya a la promoción de prácticas óptimas en materia de presentación de memorias.
62. El desarrollo de una plataforma electrónica supondría un coste considerable. Si el Consejo de Administración estuviera interesado en seguir estudiando esta posibilidad, la Oficina podría elaborar una estimación inicial y presentársela la próxima vez que examine la cuestión.

Adopción de medidas a corto plazo

63. Aunque en un futuro próximo se seguirán examinando posibles vías para modernizar el proceso de presentación de memorias, el Consejo de Administración ya podría estimar oportuno estudiar dos medidas que podrían adoptarse ahora para facilitar la presentación de memorias.
64. En primer lugar, el Consejo de Administración podría plantearse decidir solicitar a la Oficina que convierta en documentos de Word los formularios de memoria existentes, que actualmente solo están disponibles en formato PDF, con lo cual se facilitaría su cumplimentación.
65. En segundo lugar, el Consejo de Administración podría contemplar la posibilidad de que dejen de solicitarse memorias sobre los convenios superados cuando estos no sean objeto de solicitudes directas u observaciones de la CEACR pendientes. Ello no afectaría ni alteraría en modo alguno el derecho de los interlocutores sociales a presentar observaciones sobre convenios superados en virtud del artículo 23 de la Constitución. Aunque esta medida no tendría efectos significativos en el número de memorias solicitadas (por ejemplo, en 2022 solo 108 de las 2 131 memorias solicitadas se referían a convenios superados), sí podría ser un primer paso para aliviar la carga de trabajo que la presentación de memorias supone para los Gobiernos.
66. Se invita al Consejo de Administración a que brinde orientaciones sobre las medidas propuestas en los párrafos 49 a 65, así como sobre cualquier otra medida conexas que pudiera adoptarse para mejorar el proceso de presentación de memorias.

³⁹ La plataforma electrónica para los criterios de referencia por países con miras al examen de las memorias presentadas con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998 permite a cada Gobierno seleccionar, a partir de una lista, los convenios que su país ha ratificado. Después, el cuestionario se adapta en consecuencia.

► Proyecto de decisión

67. El Consejo de Administración:

- a) toma nota del informe de situación de la Oficina acerca de las medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT y las medidas propuestas para agilizar la presentación de las memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución;**
- b) confirma las disposiciones que se adoptaron a título experimental en noviembre de 2018 para permitir la aplicación de un procedimiento de conciliación voluntaria opcional o de otras medidas en el plano nacional;**
- c) pide a la Oficina que, a partir de sus orientaciones relativas a las consideraciones expuestas en los párrafos 19 a 29 del documento GB.349/INS/7, elabore propuestas de enmienda al Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (anexo I del Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo), a fin de permitirle examinarlas en su 350.^a reunión (marzo de 2024);**
- d) pide a la Oficina que, sobre la base de sus orientaciones y de las consultas tripartitas oficiosas mantenidas previamente, en su 352.^a reunión (octubre-noviembre de 2024) formule propuestas de medidas encaminadas a agilizar la presentación de las memorias sobre los convenios ratificados, y**
- e) aprueba la adopción de las medidas a corto plazo que se indican en los párrafos 64 y 65 del documento GB.349/INS/7 para modernizar el proceso de presentación de memorias.**

► Anexo I

Sinopsis del plan de trabajo revisado para fortalecer el sistema de control de las normas

	Consejo de Administración, octubre-noviembre de 2018	Consejo de Administración, marzo de 2019	Consejo de Administración, marzo de 2020	Consejo de Administración, marzo de 2022	Consejo de Administración, octubre-noviembre de 2022	Consejo de Administración, marzo de 2023	Consejo de Administración, octubre-noviembre de 2023
Decisiones adoptadas	GB.334/INS/5, párrafo 21		GB.335/INS/5, párrafo 84				
Esfera prioritaria 1: Relaciones entre procedimientos							
1.1. Guía sobre prácticas establecidas en el sistema de control		Informe sobre las medidas tomadas	Informe sobre las medidas tomadas	Informe sobre las medidas tomadas (completado)	Completado	Completado	Completado
1.2. Diálogo regular entre los órganos de control		Examen		En curso	En curso	En curso	En curso
Esfera prioritaria 2: Reglas y prácticas							
2.1. Considerar la codificación del procedimiento en virtud del artículo 26	Orientaciones sobre la posibilidad de un reglamento	Informe sobre las medidas tomadas	Informe sobre las medidas tomadas		Examen en una fase posterior	Examen en una fase posterior	Examen en una fase posterior
2.2. Considerar el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24	Discusión basada en las orientaciones	Examen					Examen
2.3. Considerar la adopción de medidas adicionales para garantizar una mayor seguridad jurídica	Orientaciones sobre el posible intercambio tripartito de opiniones	Orientaciones sobre el posible intercambio tripartito de opiniones	Consideración tras el intercambio tripartito de opiniones (aplazada)	Consideración tras el intercambio tripartito de opiniones		Seguimiento de la discusión de marzo de 2022	Seguimiento de la discusión de marzo de 2023
Esfera prioritaria 3: Presentación de memorias e información							
3.1. Agilización de la presentación de memorias	Continuación del examen de las opciones	Continuación del examen de las opciones	Examen				Examen
3.2. Intercambio de información con otras organizaciones			Examen				
Esfera prioritaria 4: Alcance y aplicación							
4.1. Recomendaciones claras de los órganos de control			Examen				
4.2. Seguimiento sistematizado a nivel nacional			Examen				
4.3. Consideración de las posibilidades que ofrece el artículo 19	Orientaciones adicionales	Orientaciones adicionales	Examen				
Examen que efectúan los organismos de control de sus métodos de trabajo							
Comisión de Aplicación de Normas	Consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo						
Comisión de Expertos	Discusión en curso de los métodos de trabajo						
Comité de Libertad Sindical	Discusión en curso de los métodos de trabajo						

► Anexo II

Decisión del Consejo de Administración sobre el procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24

Decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018) sobre el fortalecimiento del sistema de control de las normas ¹

El Consejo de Administración, sobre la base de las propuestas contenidas en los documentos GB.334/INS/5 y GB.332/INS/5 (Rev.) y las orientaciones adicionales proporcionadas durante la discusión y las consultas tripartitas:

- 1) aprueba las siguientes medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución:
 - a) adopción de disposiciones destinadas a permitir un procedimiento de conciliación voluntaria opcional o la aplicación de otras medidas en el plano nacional, lo que conllevaría la suspensión temporal, por un período máximo de seis meses, del examen del fondo de la reclamación por el comité *ad hoc*. Dicha suspensión estaría sujeta al acuerdo de la parte querellante expresado en el formulario de la queja, y al acuerdo del Gobierno. Tras un período de prueba de dos años, el Consejo de Administración reexaminaría estas disposiciones;
 - b) publicación de un documento de información sobre el estado de las reclamaciones pendientes durante las reuniones de marzo y de noviembre del Consejo de Administración;
 - c) es necesario que los miembros de los comités tripartitos *ad hoc* encargados de examinar las reclamaciones en virtud del artículo 24 reciban toda la información y los documentos pertinentes de la Oficina quince días antes de sus reuniones, y los miembros del Consejo de Administración deberían recibir el informe final de los comités tripartitos *ad hoc* tres días antes de que se les encomiende la adopción de sus conclusiones;
 - d) ratificación de los convenios en cuestión como condición para que los gobiernos puedan formar parte de los comités *ad hoc*, salvo que ningún miembro titular o adjunto gubernamental del Consejo de Administración haya ratificado los convenios en cuestión;
 - e) mantenimiento de las medidas existentes y exploración de otras medidas que podría acordar el Consejo de Administración para salvaguardar la integridad del procedimiento y para proteger a los miembros de los comités *ad hoc* de cualquier injerencia indebida, y
 - f) mayor integración de las medidas de seguimiento en las recomendaciones de los comités y publicación, para información del Consejo de Administración, de un documento actualizado periódicamente sobre el efecto dado a estas

¹ GB.334/PV, párr. 288, 1) y 4).

recomendaciones, así como prosecución del examen de posibles medidas de seguimiento de las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración con respecto a las reclamaciones;

[...]

- 4) encomienda al Comité de Libertad Sindical que examine las reclamaciones que se le remitan de conformidad con los procedimientos previstos en el Reglamento para examinar las reclamaciones con arreglo al artículo 24, a fin de garantizar que el examen de esas reclamaciones se haga de conformidad con el procedimiento previsto en el Reglamento.

► Anexo III

Grupos temáticos

	Seguridad y salud en el trabajo	Trabajo forzoso	Trabajo infantil	Libertad de asociación/ negociación colectiva + consulta tripartita	Igualdad	Trabajadores migrantes	Administración e inspección del trabajo	Empleo y política social y competencias profesionales	Seguridad social	Trabajo marítimo y pescadores	Tiempo de trabajo	Salarios	Trabajadores indígenas/ pueblos tribales	Categoría específica de trabajadores	Violencia y acoso
1.	C.155	C.29	C.138	C.87	C.100	C.97	C.81	C.122	C.3	MLC, 2006	C.1	C.26	C.169	C.27	C.190
2.	C.187	C.105	C.182	C.98	C.111	C.143	C.129	C.82	C.12	C.112	C.14	C.95		C.32	
3.	P.155	P.29	C.6	C.144	C.156		P.81	C.83	C.19	C.113	C.30	C.99		C.110	
4.	C.13		C.77	C.11			C.150	C.88	C.71	C.114	C.47	C.131		P.110	
5.	C.115		C.78	C.84				C.94	C.102	C.125	C.89	C.173		C.137	
6	C.119		C.79	C.135				C.117	C.118	C.126	P.89			C.149	
7	C.120		C.90	C.141				C.140	C.121	C.185	C.106			C.152	
8	C.127		C.124	C.151				C.142	C.128	C.188	C.132			C.172	
9	C.136			C.154				C.158	C.130		C.153			C.177	
10.	C.139							C.159	C.157		C.171			C.189	
11.	C.148							C.160	C.168		C.175				
12.	C.161							C.181	C.183						
13.	C.162														
14.	C.167														
15.	C.170														
16.	C.174														
17.	C.176														
18.	C.184														

► Anexo IV

Convenios superados

Seguridad y salud en el trabajo

1. Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935 (núm. 45)
2. Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (núm. 62)

Eliminación del trabajo infantil y protección de los niños y los menores

3. Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5)
4. Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10)
5. Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33)
6. Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937 (núm. 59)
7. Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 123)

Administración e inspección del trabajo

8. Convenio sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938 (núm. 63)
9. Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 85)

Política y promoción del empleo, y política social

10. Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2)
11. Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96)

Seguridad social y protección de la maternidad

12. Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17)
13. Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18)
14. Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24)
15. Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (núm. 25)
16. Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934 (núm. 42)
17. Convenio sobre el desempleo, 1934 (núm. 44)
18. Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103)

Gente de mar

19. Convenio sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926 (núm. 22)
20. Convenio sobre la repatriación de la gente de mar, 1926 (núm. 23)
21. Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932 (núm. 32)

22. Convenio sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidentes de la gente de mar, 1936 (núm. 55)
23. Convenio sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, 1936 (núm. 56)
24. Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936 (núm. 58)
25. Convenio sobre la alimentación y el servicio de fonda (tripulación de buques), 1946 (núm. 68)
26. Convenio sobre el certificado de aptitud de los cocineros de buque, 1946 (núm. 69)
27. Convenio sobre las pensiones de la gente de mar, 1946 (núm. 71)
28. Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (revisado), 1949 (núm. 92)
29. Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958 (núm. 108)
30. Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959 (núm. 112)
31. Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (disposiciones complementarias), 1970 (núm. 133)
32. Convenio sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970 (núm. 134)
33. Convenio sobre las vacaciones anuales pagadas (gente de mar), 1976 (núm. 146)
34. Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147)
35. Convenio sobre la protección de la salud y la asistencia médica (gente de mar), 1987 (núm. 164)
36. Convenio sobre la repatriación de la gente de mar (revisado), 1987 (núm. 166)

Tiempo de trabajo

37. Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936 (núm. 52)
38. Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 (núm. 101)

Pueblos indígenas y tribales

39. Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107)