



Consejo de Administración

320.ª reunión, Ginebra, 13-27 de marzo de 2014

GB.320/LILS/INF/2

Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo

LILS

PARA INFORMACIÓN

Promoción de la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1997 a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

Resumen: En el presente documento se facilita información sobre la promoción de la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1997 a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Unidad autora: Oficina del Consejero Jurídico (JUR).

Documento conexo: GB.297/LILS/2.

1. En el presente documento se facilita información sobre la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1997 a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Se actualiza la información facilitada en el último documento que se presentó al Consejo de Administración sobre este tema, en noviembre de 2006¹, en particular sobre la situación relativa a las ratificaciones y las medidas de promoción.

Situación relativa a las ratificaciones

2. Para entrar en vigor, el Instrumento de Enmienda de 1997 debe haber sido ratificado o aceptado por dos tercios de los Estados Miembros de la OIT, incluidos al menos cinco de los diez Miembros de mayor importancia industrial. Puesto que la Organización tiene actualmente 185 Estados Miembros, es preciso que 124 de ellos ratifiquen el Instrumento de Enmienda de 1997.
3. Desde que se presentó al Consejo de Administración el último informe sobre el particular, en noviembre de 2006, se han producido 33 nuevas ratificaciones. Al 30 de enero de 2014, se habían registrado 122 ratificaciones o aceptaciones, siete de ellas correspondientes a Miembros de mayor importancia industrial. En el anexo II se facilita una lista completa.
4. *Sólo faltan dos ratificaciones para que el Instrumento de Enmienda de 1997 entre en vigor.*

Medidas de promoción

5. La Oficina ha seguido adoptando medidas para promover la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1997. Mantiene, concretamente, una página web² que incluye el texto del Instrumento, un folleto explicativo con preguntas y respuestas, un modelo de instrumento de ratificación o aceptación del Instrumento de Enmienda de 1997, y una lista completa de los Estados Miembros que han ratificado el Instrumento de 1997, con indicación de aquellos que todavía no lo han hecho. En el anexo I figura una versión actualizada del folleto explicativo.
6. Con miras a promover la ratificación del Instrumento, la Oficina sigue distribuyendo el folleto explicativo sobre el Instrumento de Enmienda de 1997 y congregándose con las delegaciones gubernamentales. A estos efectos, sigue aprovechando las oportunidades que le brindan las reuniones de la OIT, en particular las de la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración, así como las reuniones regionales de la OIT. Para promover esta ratificación, también organizó reuniones especiales de información en la duodécima Reunión Regional Africana, la decimoquinta Reunión Regional de Asia y el Pacífico, y la novena Reunión Regional Europea.
7. La Oficina emprendió asimismo una serie de actividades de promoción destinadas a los Estados que aspiran a ser Miembros de la OIT, para asesorarles en lo referente a la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1997 mediante contactos directos y material informativo. Además, la Oficina está publicando un nuevo folleto sobre la adquisición de la condición de Miembro de la Organización, que incluye una sección importante dedicada a los Instrumentos de Enmienda de la Constitución de la OIT. En él se recuerda concretamente a los Estados deseosos de ser Miembros de la Organización que también deberían contemplar la posibilidad de ratificar o aceptar los Instrumentos de Enmienda de 1986 y 1997, y se facilita toda la información necesaria en este sentido.

¹ Documento GB.297/LILS/2.

² <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/news/1997ratification.htm>.

Anexo I

Preguntas y respuestas sobre el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1997

¿Qué se prevé en el Instrumento de Enmienda?

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

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

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

¿Cómo se adoptó el Instrumento de Enmienda?

A raíz de las detenidas discusiones celebradas en sus 265.^a y 267.^a reuniones (marzo y noviembre de 1996), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 85.^a reunión (1997) de la Conferencia Internacional del Trabajo la cuestión relativa a la presentación de una enmienda a la Constitución de la OIT por la que se facultaría a la Conferencia para derogar los convenios obsoletos, así como a la presentación de las correspondientes enmiendas al Reglamento de la Conferencia. Después de haber sido examinado y aprobado por la Comisión del Reglamento, el Instrumento de Enmienda fue sometido a votación nominal final en la Conferencia, el 19 de junio de 1997, tras lo cual quedó adoptado por mayoría de 381 votos a favor. Hubo tres votos en contra y cinco abstenciones.

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

¿Cuál es la finalidad del Instrumento de Enmienda?

Esta enmienda constitucional forma parte de una serie de iniciativas que la Organización adoptó para reforzar la pertinencia, los efectos y la coherencia de su sistema normativo. Al contemplarse en esta enmienda constitucional la posibilidad de derogar algunos convenios se da respuesta a una pregunta que es casi tan antigua como la propia Organización: ¿qué procede hacer con los convenios internacionales del trabajo hoy inadecuados o superados?

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

cuando, aun habiéndose adoptado un convenio revisor, éste no fue ratificado por todas las partes en el convenio revisado.

A lo largo de los años se fueron adoptando algunas medidas que permitieron atenuar las consecuencias prácticas de la acumulación de instrumentos revisores y revisados. Una de ellas fue la decisión que tomó el Consejo de Administración de clasificar cierto número de convenios como *convenios en suspenso* (respecto de cuya aplicación ya no se solicitan memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT) o como *convenios dejados de lado* (es decir, que, además de estar en suspenso, dejan de publicarse). Ahora bien, ninguna de las medidas adoptadas podía eliminar en su totalidad los efectos constitucionales de los convenios obsoletos, que, en particular, aún pueden ser objeto de reclamaciones o quejas en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT.

La derogación de un convenio obsoleto entraña la supresión de dicho convenio del cuerpo normativo de la OIT. Esto convierte la derogación en un instrumento satisfactorio desde el punto de vista jurídico y eficaz en la práctica para actualizar el cuerpo normativo de la OIT que, no conviene olvidar, hoy consta de 184 convenios (cinco han sido retirados). El sistema normativo podría entonces centrarse nuevamente en los convenios que representan una contribución útil para la consecución de los objetivos de la Organización, y la pertinencia, el impacto y la coherencia de dicho sistema en su conjunto quedarían reforzados.

¿Qué garantías de procedimiento rodean la facultad de derogación?

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

- Al Consejo de Administración le incumbe la iniciativa de proponer que se derogue un convenio determinado. En virtud del artículo 12*bis* del Reglamento del Consejo de Administración, la decisión de inscribir en el orden del día de la Conferencia un punto relativo a la derogación de un convenio deberá ser, en la medida de lo posible, objeto de un consenso o, en su defecto, obtener la mayoría de cuatro quintos de los miembros del Consejo de Administración. No se exige esta última condición en el caso del procedimiento de adopción de un convenio.
- Por lo menos 18 meses antes de la reunión de la Conferencia, la Oficina envía a todos los gobiernos un breve informe y un cuestionario para que indiquen su opinión sobre la derogación prevista, previa consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y los trabajadores. La Oficina redacta luego el informe que contiene la propuesta definitiva que se presenta a la Conferencia en función de las respuestas recibidas (artículo 45*bis* del Reglamento de la Conferencia).
- Después de haber examinado la propuesta de derogación, la Conferencia decide por consenso o, en su defecto, mediante una votación preliminar con mayoría de dos tercios de los votos si ha de someterse dicha propuesta de derogación a una votación final. Cuando se trata de la adopción de un convenio no se requiere en esta etapa una mayoría calificada de esa composición.
- Al igual que para la adopción de un convenio, la adopción de una propuesta de derogación requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

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

¿Cuáles son los convenios que podrían ser derogados?

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

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

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

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

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

Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934 (núm. 41);

Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937 (núm. 60);

Convenio sobre las horas de trabajo y el descanso (transporte por carretera), 1939 (núm. 67);

Convenio sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar (revisado), 1949 (núm. 91).

¿Qué efecto tiene exactamente la derogación de un convenio?

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

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

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

**¿Acaso no retiró ya la Conferencia algunos convenios?
¿Qué diferencia existe entre el retiro de un convenio
y su derogación?**

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

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

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

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

**¿Qué forma debería tener el instrumento de ratificación
del Instrumento de Enmienda?**

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

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

¿Por qué es preciso actuar?

En el seno de la Organización y sus mandantes existe hoy un consenso acerca de la necesidad de reforzar la pertinencia, el impacto y la coherencia del sistema normativo de la OIT, que constituye uno de los principales medios de acción de la Organización. En sus casi 95 años de existencia, la OIT adoptó 189 convenios que, en su mayoría, aportaron en su momento una contribución útil para la consecución de los objetivos de la Organización. Pero es evidente que algunos de ellos quedaron superados y obsoletos a raíz de los cambios importantes que afectaron al mundo del trabajo a lo largo de ese período.

En 1995, el Consejo de Administración emprendió una vez más la tarea de examinar todos los instrumentos de la OIT para saber cuáles necesitaban ser actualizados. Su Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas dio cima a esta misión en el mes de marzo de 2002, tras siete años de actividad. En sus recomendaciones, que fueron adoptadas por el Consejo de Administración, se preconiza entre otras cosas la derogación de algunos convenios. Ahora bien, el instrumento de enmienda constitucional que contempla esta posibilidad todavía no entró en vigor, pese a haberse cumplido 17 años desde su adopción, toda vez que el número de ratificaciones registradas es insuficiente.

Sin embargo, en aras de la credibilidad de la Organización, resulta indispensable que la OIT se dote de los medios necesarios para centrar nuevamente su acción normativa en

los convenios que hoy contribuyen a la consecución de sus objetivos, y para mantener actualizado su corpus normativo. Los convenios de la OIT constituyen una referencia mundial en materia de normas del trabajo; mantener entre ellos convenios obsoletos afecta a la claridad y legibilidad del corpus normativo de la OIT y no puede sino debilitar su impacto.

Anexo II

Situación relativa a la ratificación/aceptación (al 30 de enero de 2014)

A. *Estados Miembros que han ratificado/aceptado el Instrumento de Enmienda de 1997 a la Constitución de la OIT (por región)*

África

Argelia	Etiopía	Nigeria
Benin	Guinea	Seychelles
Botswana	Guinea-Bissau	Sudáfrica
Burkina Faso	Libia	Sudán del Sur
Cabo Verde	Malawi	Togo
Camerún	Marruecos	Túnez
Comoras	Mauricio	Zambia
Congo	Mauritania	Zimbabwe
Egipto	Mozambique	
Eritrea	Namibia	

Américas

Antigua y Barbuda	Dominica	Nicaragua
Argentina	Republica Dominicana	Panamá
Barbados	Ecuador	Perú
Brasil	Guatemala	Saint Kitts y Nevis
Canadá	Guyana	San Vicente y las Granadinas
Chile	Jamaica	Suriname
Cuba	México	Trinidad y Tabago

Europa

Albania	Estonia	Montenegro
Austria	Finlandia	Noruega
Azerbaiyán	Francia	Países Bajos
Bélgica	Hungría	Polonia
Bosnia y Herzegovina	Irlanda	Portugal
Bulgaria	Islandia	Reino Unido
República Checa	Israel	Rumania
Chipre	Italia	San Marino
Croacia	Letonia	Serbia
Dinamarca	Lituania	Suecia
Eslovaquia	Luxemburgo	Suiza
Eslovenia	Malta	Tayikistán
España	República de Moldova	Turquía

Asia y el Pacífico

Afganistán	India	Pakistán
Arabia Saudita	Islas Salomón	Qatar
Australia	Japón	Samoa
Bahrein	Jordania	Singapur
Bangladesh	Kuwait	República Árabe Siria
Brunei Darussalam	República Democrática Popular Lao	Sri Lanka
Camboya	Líbano	Tailandia
China	Malasia	Vanuatu
República de Corea	Mongolia	Viet Nam
Emiratos Árabes Unidos	Nepal	Yemen
Fiji	Nueva Zelanda	
Filipinas	Omán	

B. *Estados Miembros que aún no han ratificado/aceptado el Instrumento de Enmienda de 1997 a la Constitución de la OIT (por región)*

África

Angola	Ghana	Santo Tomé y Príncipe
Burundi	Guinea Ecuatorial	Senegal
República Centroafricana	Kenya	Sierra Leona
Chad	Lesotho	Somalia
Côte d'Ivoire	Liberia	Sudán
República Democrática del Congo	Madagascar	Swazilandia
Djibouti	Malí	República Unida de Tanzania
Gabón	Níger	Uganda
Gambia	Rwanda	

Américas

Bahamas	El Salvador	Paraguay
Belice	Estados Unidos	Santa Lucía
Estado Plurinacional de Bolivia	Granada	Uruguay
Colombia	Haití	República Bolivariana de Venezuela
Costa Rica	Honduras	

Europa

Alemania	Georgia	Federación de Rusia
Armenia	Grecia	Turkmenistán
Belarús	Kazajistán	Ucrania
Ex República Yugoslava de Macedonia	Kirguistán	Uzbekistán

Asia y el Pacífico

Indonesia	Kiribati	Papua Nueva Guinea
República Islámica del Irán	Maldivas	Timor-Leste
Iraq	Myanmar	Tuvalu
Islas Marshall	Palau	