



Consejo de Administración

329.ª reunión, Ginebra, 9-24 de marzo de 2017

GB.329/INS/5

Sección Institucional

INS

Fecha: 6 de marzo de 2017

Original: inglés

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

La iniciativa relativa a las normas: Seguimiento del informe conjunto del Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Presidente del Comité de Libertad Sindical

Consolidar un consenso tripartito en torno a un sistema de control reconocido

Finalidad del documento

En cumplimiento de sus decisiones anteriores relativas al informe conjunto de los dos Presidentes en el marco de la iniciativa relativa a las normas, se invita al Consejo de Administración a que: apruebe el plan de trabajo para el fortalecimiento del sistema de control; solicite a la Oficina que adopte las medidas necesarias para aplicarlo sobre la base de las orientaciones recibidas del Consejo de Administración, informe sobre los progresos alcanzados en la 331.ª reunión (noviembre de 2017) y revise el plan de trabajo, con arreglo a los ajustes que aporte el Consejo de Administración durante su 331.ª reunión, en el contexto del examen más amplio que realice sobre la iniciativa relativa a las normas en su 332.ª reunión (marzo de 2018) (véase el proyecto de decisión en el párrafo 42).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Resultado/eje de política transversal pertinente: Resultado 2: Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo y eje transversal relativo a las normas internacionales del trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Dependerán de los resultados de la discusión en el Consejo de Administración.

Repercusiones jurídicas: Dependerán de los resultados de la discusión en el Consejo de Administración.

Repercusiones financieras: Dependerán de los resultados de la discusión en el Consejo de Administración.

Seguimiento requerido: Dependerá de los resultados de la discusión en el Consejo de Administración.

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

Documentos conexos: GB.328/PV/Proyecto; GB.328/LILS/2/2; GB.328/INS/6; GB.326/PV; GB.326/LILS/3/1; GB.323/PV; GB.323/INS/5.

Introducción

1. En su 323.^a reunión (marzo de 2015), el Consejo de Administración solicitó a los Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y del Comité de Libertad Sindical que prepararan un informe conjunto «sobre la interrelación, el funcionamiento y la posible mejora de los diferentes procedimientos de control relacionados con los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y el mecanismo de presentación de quejas sobre libertad sindical»¹. Al recibir el informe conjunto, el Consejo de Administración solicitó la celebración de consultas adicionales² y la formulación de recomendaciones a fin de examinarlas en marzo de 2017³. En enero y febrero de 2017 se consultó a los tres Grupos por separado para garantizar una participación tripartita en la formulación de las propuestas que figuran más abajo.
2. En virtud de la Constitución, el sistema de control desempeña la función primordial en la OIT. La ratificación y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo son vitales para cumplir la misión de la OIT de promover la justicia social. El sistema de control de la OIT es un sistema operativo de procedimientos interrelacionados, que se rigen por un mandato propio y distintivo y deberían funcionar de manera que incrementen recíprocamente su complementariedad y eliminen las duplicaciones innecesarias. Su impacto depende de la manera en que funciona como conjunto. Fortalecer el sistema de control contribuirá al proceso en curso en la OIT por el cual se está preparando para responder a los cambios en el mundo del trabajo y asumir su liderazgo en la consecución del objetivo mundial de garantizar trabajo decente para todas las mujeres y los hombres.
3. Los mandantes tripartitos han identificado desafíos que plantea el sistema de control y áreas en las que se podría reforzar. El informe conjunto, que refleja algunas de estas opiniones, hacía referencia a cuestiones relativas a la transparencia, la visibilidad y la coherencia; los mandatos y la interpretación de los convenios; y la carga de trabajo, la eficiencia y la eficacia⁴. Al examinar el funcionamiento de todo el sistema de control, el informe conjunto planteaba la cuestión de si su complejidad podía conducir a superposiciones entre los procedimientos o a la duplicación de los mismos y si tal vez haya demasiados órganos diferentes operando en el sistema, lo que podría tener efectos negativos sobre la transparencia y la eficacia de los procedimientos. Se deberían hacer esfuerzos adicionales para que el sistema sea más claro y fácil de utilizar⁵.
4. En este documento se presentan propuestas para afrontar los retos mencionados por los mandantes, incluidos los abordados en el informe conjunto y en las consultas de enero y febrero de 2017, en el contexto de decisiones anteriores del Consejo de Administración⁶.

¹ Documento [GB.323/PV](#), párrafo 84. Véase también el documento [GB.323/INS/5/Anexo I](#), que incluye declaraciones del Grupo Gubernamental y una declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores.

² Documento [GB.326/PV](#), párrafo 502.

³ Documento [GB.328/PV/Proyecto](#), párrafo 594.

⁴ Véase el documento [GB.326/LILS/3/1](#) (informe conjunto), párrafos 125 a 144.

⁵ Informe conjunto, párrafo 126.

⁶ En particular, el reconocimiento por parte del Consejo de Administración de: la declaración de la Comisión de Expertos relativa a su mandato, la importancia fundamental del funcionamiento eficaz de la Comisión de Aplicación de Normas y la necesidad de adoptar medidas encaminadas a mejorar

Las consultas celebradas proporcionaron orientaciones útiles y constructivas a la Oficina y confirmaron que el conjunto de diez propuestas concretas complementarias constituía un punto de partida aceptable.

5. El Consejo de Administración seguirá ejerciendo su función habitual de gobernanza en relación con el sistema de control, y esto incluye plantear cuestiones que están tratando los órganos de control en los exámenes que realizan sobre sus métodos de trabajo ⁷. El examen general de la puesta en práctica de la iniciativa relativa a las normas que realizará el Consejo de Administración en su 332.^a reunión (marzo de 2018) le brindará otra oportunidad para examinar el sistema de control ⁸.

Principios comunes que orientan el fortalecimiento del sistema de control

6. Los mandantes han expresado opiniones diversas con respecto al funcionamiento del sistema de control y sus procedimientos específicos. Al mismo tiempo, se observa una convergencia en cuanto al resultado previsto de las medidas destinadas a garantizar un sistema de control que funcione bien y sea eficaz dentro del marco constitucional.

El valor del sistema de control es indiscutible...

7. La función del sistema de control es llevar a la práctica los valores fundamentales y los objetivos constitucionales de la OIT. Los mandantes tripartitos han destacado la importancia del sistema en su conjunto, y la de cada uno de sus procedimientos de control, para el cumplimiento del mandato de la OIT. Cualquier cambio en el sistema de control debe basarse en sus puntos fuertes bien consolidados. Además, existe consenso en que el sistema se puede fortalecer.

... y la responsabilidad de fortalecer más el sistema de control recae sobre los mandantes tripartitos.

8. Hay consenso en que la responsabilidad conjunta de considerar la posibilidad de fortalecer más los mecanismos de control recae sobre los mandantes tripartitos. La estructura tripartita añade valor al sistema de control, y es una razón importante de su reconocimiento. Los mandantes de la OIT tienen la responsabilidad de garantizar que el sistema funcione y que evolucione con arreglo a la Constitución, todo ello con el apoyo y la ayuda de la Oficina en cumplimiento de su función constitucional. Las soluciones provienen de los mandantes tripartitos y los órganos de gobernanza de la OIT tomarán las decisiones de manera consensuada y participativa. La estructura tripartita añade valor al sistema de control y es una fuente importante de su autoridad. Además de que reconocen el papel que desempeñan en el funcionamiento del sistema, los mandantes tripartitos se han comprometido a participar plenamente en el proceso de su fortalecimiento.

Las mejoras deben dar lugar a un sistema robusto, pertinente y sostenible...

los métodos de trabajo del sistema de control, con inclusión de un examen de sus métodos de trabajo por parte de los órganos de control: documento [GB.320/PV](#), párrafo 596. Véase también la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores en el documento [GB.323/INS/5/Anexo I, apéndice I](#).

⁷ La Comisión de Expertos, la Comisión de Aplicación de Normas y el Comité de Libertad Sindical han iniciado procesos de examen de sus métodos de trabajo. Véase informe conjunto, párrafos 138 a 140.

⁸ Documento [GB.328/PV/Proyecto](#), párrafo 108.

9. El sistema de control debe seguir siendo pertinente para el mundo del trabajo actual. Así podrá seguir guiando a la OIT en la senda del progreso y la justicia social en un entorno que evoluciona constantemente, y podrá conservar su pertinencia y su relevancia en el plano mundial. Fundamentalmente, en el contexto constitucional, el sistema debe gozar de un apoyo tripartito comprometido que se manifieste a través de una participación constructiva y un compromiso real. Un sistema de control sólido inspira confianza y al mismo tiempo permite que la OIT y sus Estados Miembros tengan resiliencia ante el cambio.

... y sus procedimientos deberían ser eficientes y eficaces.

10. La eficacia y la eficiencia son componentes importantes del sistema de control. Al supervisar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, el sistema de control debe seguir cumpliendo su cometido y utilizar de la mejor manera posible los recursos disponibles. Sus recomendaciones deben ser objeto de seguimiento y deben aplicarse. Un sistema organizado y coherente contribuye al logro de los objetivos estratégicos de la OIT mediante la ratificación y la aplicación efectiva de las normas en los Estados Miembros.

El sistema de control debe ser transparente, justo y riguroso, para lograr resultados consistentes e imparciales.

11. La transparencia y la integridad del sistema son esenciales. Se debería garantizar el debido proceso y la equidad procesal, por ejemplo a través de las salvaguardias procesales necesarias, y el sistema de control debe operar sobre la base de prácticas coherentes e imparciales. Para la credibilidad y la autoridad del sistema es esencial que los comentarios, las decisiones y las recomendaciones sean vistos como el fruto de un proceso equilibrado, objetivo y riguroso.

Propuestas concretas

12. A fin de contribuir a consolidar el consenso tripartito, este documento presenta propuestas a partir de las cuales los mandantes podrían articular un proceso tripartito para reforzar el sistema de control. Las diez propuestas están agrupadas en cuatro áreas prioritarias complementarias. A continuación se presenta un plan de trabajo que describe la serie de propuestas y su cronología.

Plan de trabajo y cronograma para las discusiones del Consejo de Administración

	Discusión del Consejo de Administración, marzo de 2017	Discusión del Consejo de Administración, octubre de 2017	Discusión del Consejo de Administración, marzo de 2018
Esfera prioritaria 1: Relaciones entre los procedimientos			
1.1. Guía sobre prácticas establecida en el sistema de control	Integradas en actividades ordinarias de la Oficina	Informe sobre la primera reunión	Examen de la puesta en práctica de la iniciativa relativa a las normas
1.2. Diálogo regular entre los órganos de control	Primer examen	Continuación de la discusión	
Esfera prioritaria 2: Reglas y prácticas			
2.1. Considerar la codificación del procedimiento en virtud del artículo 26		Orientación sobre la posibilidad de un reglamento	Examen de la puesta en práctica de la iniciativa relativa a las normas
2.2. Considerar el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24	Orientación sobre elementos iniciales	Examen de las posibles opciones	
2.3. Considerar la adopción de medidas para velar por una mayor seguridad jurídica	Orientación sobre si se debería llevar a cabo la discusión		
Esfera prioritaria 3: Presentación de memorias e información			
3.1. Agilización de la presentación de memorias	Decisión de realizar un estudio de viabilidad	Examen de las posibles opciones	Examen de la puesta en práctica de la iniciativa relativa a las normas
3.2. Intercambio de información con organizaciones internacionales	Continuación de las medidas regulares adoptadas por la Oficina		
Esfera prioritaria 4: Alcance y aplicación de las recomendaciones			
4.1. Recomendaciones claras de los órganos de control	Integración en las actividades de apoyo que ofrece la Oficina		Examen de la puesta en práctica de la iniciativa relativa a las normas
4.2. Seguimiento sistematizado a nivel nacional	Integración en las actividades de apoyo que ofrece la Oficina	Informe sobre las medidas adoptadas	
4.3. Considerar las posibilidades que ofrece el artículo 19	Orientaciones sobre los elementos preliminares	Considerar opciones (coordinación con la resolución de 2016)	
Examen de los métodos de trabajo de los procedimientos de control			
Comisión de Aplicación de Normas		Consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo	
Comisión de Expertos			Examen continuo inclusive en el marco de subcomisiones
Comité de Libertad Sindical	Discusión en curso de los métodos de trabajo		

Esfera prioritaria 1: Relaciones entre los procedimientos

Principales objetivos de las propuestas, basados en los principios comunes para mejorar la transparencia, la coherencia, la previsibilidad y la sostenibilidad

13. Muchas opiniones expresadas por los mandantes están relacionadas con el aspecto sistémico del sistema de control y destacan el hecho de que se trata de un sistema funcional compuesto por procedimientos individuales interrelacionados y complementarios ⁹. Los mandantes han subrayado la necesidad de examinar el funcionamiento del sistema en su conjunto, lograr una mejor comprensión de sus procedimientos y de los nexos que los vinculan entre sí, evitar duplicaciones innecesarias, y hacer esfuerzos adicionales para que sea más claro y fácil de utilizar.
 14. Las propuestas incluidas dentro de esta esfera prioritaria buscan responder a los desafíos y problemas mencionados. La propuesta concreta 1.1 aborda la necesidad de garantizar claridad con respecto a los procedimientos de control individuales. La propuesta concreta 1.2 aborda la necesidad de examinar las relaciones entre los procedimientos individuales y de estudiar el funcionamiento del sistema en su conjunto.
- 1.1. Guía sobre las prácticas en todo el sistema de control
15. La Oficina elaboraría una guía clara y fácil de utilizar para el sistema de control que reuniría información útil y garantizaría a los tres Grupos igualdad de condiciones en materia de conocimientos. En términos prácticos, la guía se basaría en materiales existentes que describen el sistema de control y sus procedimientos. Como se observa en el apéndice I, la guía ha de exponer paso a paso las prácticas que se utilizan con respecto a cada procedimiento de control, con inclusión de los criterios de admisibilidad, los plazos y la implementación de las recomendaciones. La guía se actualizará regularmente para reflejar la evolución de los métodos de trabajo o nuevas decisiones del Consejo de Administración.
 16. La labor de preparación de la guía se integraría en las actividades regulares de la Oficina y se abordaría en un informe que se presentaría al Consejo de Administración en octubre de 2017.
- 1.2. Diálogo regular entre los órganos de control
17. Como se indica en el informe conjunto ¹⁰, un diálogo periódico entre los órganos de control podría complementar el diálogo existente entre la Comisión de Aplicación de Normas y la Comisión de Expertos.
 18. Por ejemplo, se podría celebrar una reunión anual entre la Comisión de Aplicación de Normas, la Comisión de Expertos, el Comité de Libertad Sindical y los representantes para los procedimientos en virtud de los artículos 24 y 26. Los órganos de control podrían estar representados por los miembros de sus Mesas y la Mesa del Consejo de Administración en su propia calidad con respecto a los procedimientos en virtud de los artículos 24 y 26. La reunión se podría contemplar como un intercambio informal en dos partes. La primera parte podría ser un foro para los representantes de los órganos de control con el fin de examinar

⁹ Véase informe conjunto, párrafo 126.

¹⁰ Véase informe conjunto, párrafo 127.

juntos las sinergias o cualquier duplicación innecesaria entre los procedimientos. La segunda parte podría consistir en una sesión de información con representantes de gobiernos ¹¹.

19. En su reunión de marzo de 2017, el Consejo de Administración podría discutir sobre cómo aumentar la interacción entre los órganos de control, considerando diferentes opciones para mantener un diálogo regular distinto de una reunión anual.

Esfera prioritaria 2: Reglas y prácticas

Principales objetivos de las propuestas, basados en los principios comunes de mejorar la accesibilidad, la transparencia, la claridad y el debido proceso

20. Los mandantes han subrayado la necesidad de examinar el funcionamiento individual de cada órgano de control y de conservar sus funciones y características distintivas. En particular, en el informe conjunto se indican cuestiones relacionadas con los mandatos y los métodos de trabajo de los órganos de control, y con la interpretación de los convenios.
 21. Las propuestas relativas a esta esfera prioritaria se refieren a las reglas y prácticas. La propuesta concreta 2.1 trata sobre el procedimiento en virtud del artículo 26; y la propuesta concreta 2.2 trata sobre el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24. La propuesta concreta 2.3 trata sobre la seguridad jurídica y, en particular, la interpretación de los convenios.
 22. Estas propuestas complementan la labor que realizan actualmente la Comisión de Aplicación de Normas, la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical para revisar sus métodos de trabajo. A este respecto, cabe recordar que el Comité de Libertad Sindical presentará al Consejo de Administración sendos informes sobre la evolución de este proceso de revisión en marzo y en junio de 2017 ¹².
- 2.1. Considerar la codificación del procedimiento en virtud del artículo 26
23. Las prácticas relacionadas con el procedimiento de quejas establecido en los artículos 26 a 34 de la Constitución de la OIT no han sido codificadas y actualmente no están recogidas en ningún otro texto aparte de la Constitución. Aunque la guía propuesta antes mencionada recogería en un solo texto las prácticas relacionadas con el procedimiento en virtud del

¹¹ A estos efectos se podría utilizar como modelo la reunión celebrada en 2013 en la que la Comisión de Expertos respondió a las preguntas formuladas por representantes gubernamentales. Véase el informe que la Comisión de Expertos presentó en 2014 ([ILC.103/III \(1A\)](#)), párrafo 30.

¹² Pueden obtenerse informaciones adicionales sobre el examen en curso de los métodos de trabajo en los siguientes documentos:

- en el [informe de la Comisión de Aplicación de Normas](#) a la 105.^a reunión de la Conferencia se presentan las últimas decisiones de la Comisión relacionadas con su labor. El [informe oral del Presidente del Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo](#) en la 328.^a reunión (octubre-noviembre de 2016) del Consejo de Administración presenta información sobre las consultas tripartitas informales más recientes acerca de los métodos de trabajo de la Comisión;
- el [informe de la Comisión de Expertos](#) presentado a la 106.^a reunión (2017) de la Conferencia presenta información sobre el examen de sus métodos de trabajo durante su 87.^a reunión;
- el [377.º informe del Comité de Libertad Sindical](#), que plantea medidas concretas para mejorar su funcionamiento y su interfaz con los mandantes.

artículo 26, la labor de codificación consiste en proponer reglas formales, por ejemplo un reglamento. Teniendo en cuenta las opiniones expresadas durante las consultas de enero y febrero de 2017, la posible codificación del procedimiento en virtud del artículo 26 se podría discutir en noviembre de 2017 después de una primera discusión sobre el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24, lo cual garantizaría la coherencia de ambas discusiones.

2.2. Considerar el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24

24. Durante las consultas celebradas en enero y febrero de 2017, los mandantes indicaron que el examen del funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24 se podría iniciar en marzo de 2017. En el contexto 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*, en una primera discusión tripartita se podría examinar el funcionamiento del procedimiento, en el contexto de los elementos preliminares que figuran en el apéndice II. Estos elementos incluyen: el posible establecimiento de una comisión permanente, la admisibilidad, los plazos, los vínculos con otros procedimientos de control y las medidas de seguimiento de las recomendaciones, así como los nexos con procedimientos nacionales.
25. En su reunión de marzo de 2017 el Consejo de Administración podría proporcionar orientaciones basadas en estos elementos preliminares y otros aspectos del funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24. A partir de allí, las posibles opciones para fortalecer el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24 se podrían examinar en el Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2017.

2.3. Considerar la adopción de medidas para velar por una mayor seguridad jurídica

26. La seguridad jurídica es importante para mantener la credibilidad y la eficacia del sistema de control. En el informe conjunto se proponían ciertas medidas que podrían adoptarse acerca de cómo interpretar los convenios¹³. En su reunión de marzo de 2017, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno decidir si sigue adelante con esta cuestión.

Esfera prioritaria 3: Presentación de memorias e información

Principales objetivos de las propuestas, basados en los principios comunes de mejorar, la pertinencia y la eficiencia

27. La presentación de memorias constituye un elemento central del funcionamiento del sistema de control. En este punto hay que señalar que los mandantes han expresado sus opiniones acerca de: la carga de trabajo; la fiabilidad y la calidad de la información; el uso de nuevas tecnologías, y la manera de garantizar el mejor uso posible de los recursos disponibles.
28. Las propuestas relativas a esta esfera prioritaria se refieren al envío de memorias y otras informaciones a efectos de los procedimientos de control. La propuesta concreta 3.1 trata sobre la agilización del proceso de presentación de memorias y la propuesta 3.2, sobre los intercambios de información con otras organizaciones internacionales.

¹³ Informe conjunto, párrafos 133 a 136.

3.1. Agilización de la presentación de memorias

29. A partir de una propuesta del informe conjunto ¹⁴, se adoptarán medidas para agilizar la presentación de memorias, optimizar la utilización de la tecnología y responder a las necesidades de los mandantes.
30. En una primera fase, se llevará a cabo un estudio de viabilidad para abordar: i) diversas opciones para la informatización completa del sistema de control/de presentación de memorias, y ii) opciones para agilizar la presentación de memorias y de la información solicitada. A través de este estudio de viabilidad, los usuarios principales del sistema — funcionarios gubernamentales responsables de presentar las memorias al sistema de control de la OIT — podrían exponer sus opiniones, experiencias y sugerencias para introducir posibles mejoras en el proceso de presentación de memorias. Estas opiniones se solicitarían a los gobiernos por medios electrónicos a través de una serie de preguntas concisas ¹⁵, poco después de la reunión de marzo de 2017 del Consejo de Administración, tras lo cual se celebrarían consultas con las secretarías de los Grupos.
31. Una vez concluido el estudio de viabilidad, en una segunda fase se presentarían propuestas detalladas en la reunión de noviembre de 2017 del Consejo de Administración.
32. En su reunión de marzo de 2017, el Consejo de Administración podría tomar una decisión al respecto para poner en práctica este enfoque de dos fases. En la reunión de noviembre de 2017 se informaría al Consejo de Administración acerca de los progresos que se hayan alcanzado y se presentarían propuestas para adoptar otras posibles medidas acompañadas de estimaciones de los costos.

3.2. Intercambio de información con organizaciones internacionales

33. La Oficina mantiene actualmente muchos intercambios y actividades de colaboración con otras organizaciones internacionales en relación con el control de la aplicación de las normas. Basándose en las opiniones expresadas durante las consultas de enero y febrero de 2017, la Oficina seguirá manteniendo regularmente intercambios de información con otras organizaciones internacionales.

Esfera prioritaria 4: Alcance y aplicación de las recomendaciones de los órganos de control

Principales objetivos de las propuestas, basados en los principios comunes para mejorar la eficiencia y la eficacia,

34. Los tres Grupos de mandantes están de acuerdo en que es necesario mejorar la eficiencia, la eficacia y el alcance del sistema de control en el marco constitucional. Los comentarios formulados en el marco de los procedimientos de control deberían contribuir a reforzar el impacto de las normas internacionales del trabajo en el plano nacional.

¹⁴ Informe conjunto, párrafo 130.

¹⁵ Se solicitarían informaciones sobre: i) cuáles son las mayores dificultades para cumplir las obligaciones que implica la presentación de memorias; ii) cuáles son los puntos fuertes del proceso actual de presentación de memorias; iii) cuáles son las mejores maneras de incorporar las circunstancias nacionales, y iv) citar ejemplos concretos de procesos de nivel nacional e internacional y metodologías que podrían servir de inspiración para el proceso de agilización.

- 35.** Las propuestas 4.1 y 4.2 se refieren a la aplicación de los resultados del sistema de control. Con la propuesta 4.1 se busca garantizar que las recomendaciones de los órganos de control sean efectivas con una formulación más clara, y con la propuesta 4.2 se busca garantizar que las recomendaciones se integren en toda la labor de la OIT y poner a disposición de los Estados Miembros asistencia técnica para garantizar su aplicación. La propuesta concreta 4.3 busca reforzar el alcance y la aplicación del sistema de control, considerando las posibilidades que ofrecen los apartados 5, *e*), y 6, *d*), del artículo 19 para examinar el efecto dado a todos los instrumentos por los Estados Miembros, independientemente de que los hayan ratificado o no y aportar informaciones sobre los obstáculos a la ratificación.
- 36.** Durante las consultas de enero y febrero de 2017 las tres propuestas obtuvieron un amplio apoyo. La Oficina seguirá integrando las actividades relativas a las propuestas 4.1 y 4.2 en su labor en curso, a la luz de los comentarios formulados por los mandantes durante las consultas. En respuesta a una solicitud para obtener informaciones adicionales sobre la propuesta 4.3, se han incluido elementos adicionales en el apéndice III.

4.1. Recomendaciones claras de los órganos de control

- 37.** Las recomendaciones que formulan los órganos de control deberían ser claras y proporcionar orientaciones prácticas a los Estados Miembros. En su calidad de secretaría, la Oficina proseguirá su labor en pos de este objetivo con los órganos de control a medida que avancen en el examen de sus métodos de trabajo, teniendo presente la experiencia reciente de la Comisión de Aplicación de Normas ¹⁶ compartirá esta buena práctica con los otros órganos de control.

4.2. Seguimiento sistematizado a nivel nacional

- 38.** A fin de aumentar el alcance de los comentarios del sistema de control, la Oficina proseguirá con su labor de sistematizar las actividades de asistencia técnica que los Estados Miembros elijan aceptar para dar seguimiento a los comentarios formulados por los órganos de control y se asegurará de que sean integrados en otras labores de la OIT y en los Programas de Trabajo Decente por País ¹⁷. En este contexto, la Oficina promoverá la utilización de mecanismos reconocidos de diálogo social, incluidos los establecidos en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).
- 39.** Actualmente, la información relativa a la asistencia técnica de la Oficina se presenta al Consejo de Administración en informes relativos al Programa y Presupuesto. En las últimas propuestas de Programa y Presupuesto se indicó que «Los órganos de control de la OIT han observado que la tasa de ratificación de las normas internacionales del trabajo aumenta y que estas normas se aplican mejor cuando la acción normativa de la OIT, los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) y la asistencia técnica» ¹⁸. Una sistematización de la asistencia técnica alentaría una presentación más detallada de informaciones al Consejo de Administración acerca de buenas prácticas que podrían servir de ayuda a los gobiernos.

¹⁶ Véase la nota 12 *supra*.

¹⁷ Documento [GB.328/PFA/2](#), párrafos 23 a 32 y 120 a 122.

¹⁸ Documento [GB.329/PFA/1](#), párrafo 63.

- 4.3. Considerar las posibilidades que ofrece el artículo 19 para ampliar el alcance y la aplicación de las normas
- 40.** La solicitud de adoptar medidas concretas procede de la Conferencia en su resolución de 2016 relativa al avance de la justicia social mediante el trabajo decente ¹⁹. Los elementos preliminares mencionados en el apéndice III responden a la solicitud de los mandantes que pidieron información adicional.
- 41.** Sobre la base de la discusión celebrada en la reunión de marzo de 2017, la Oficina podría compilar una serie de elementos en los que se detallan los diversos usos que se da al artículo 19 para facilitar la discusión del Consejo de Administración en la reunión de noviembre de 2017 ²⁰.

Proyecto de decisión

42. *El Consejo de Administración:*

- a) aprueba el plan de trabajo para el fortalecimiento del sistema de control;*
- b) solicita a la Oficina que adopte las medidas necesarias para implementar el plan de trabajo con arreglo a las orientaciones que le proporciona y que, previa consulta con los mandantes tripartitos, en su 331.ª reunión (noviembre de 2017), le presente un informe sobre los progresos alcanzados, y*
- c) decide examinar el plan de trabajo, con arreglo a los ajustes que aporte el Consejo de Administración durante su 331.ª reunión, en el contexto del examen más amplio que realice sobre la iniciativa relativa a las normas en su 332.ª reunión (marzo de 2018).*

¹⁹ Véanse los subpárrafos 15, 1) y 15, 2), *b*), de la [resolución de 2016](#).

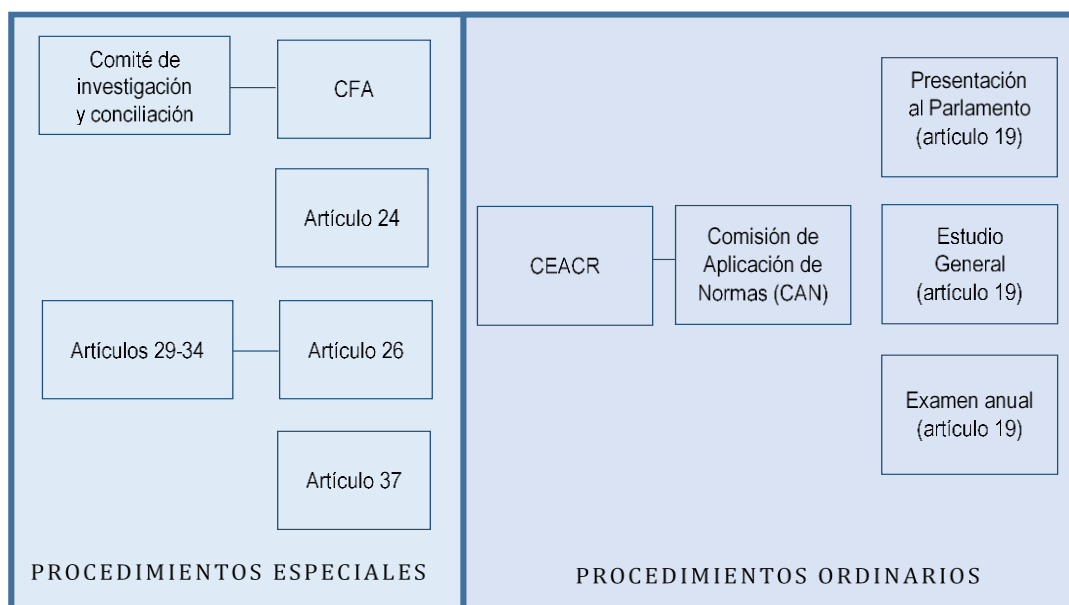
²⁰ En noviembre de 2017, el Consejo de Administración examinará un marco revisado para las discusiones recurrentes como seguimiento de la resolución de 2016, en la que se examinarían los vínculos entre las discusiones de los Estudios Generales por la Comisión de Aplicación de Normas y las discusiones recurrentes (véanse los documentos [GB.328/INS/5/2](#) y [GB.328/PV/Proyecto](#), párrafo 102, *c*)).

Apéndice I

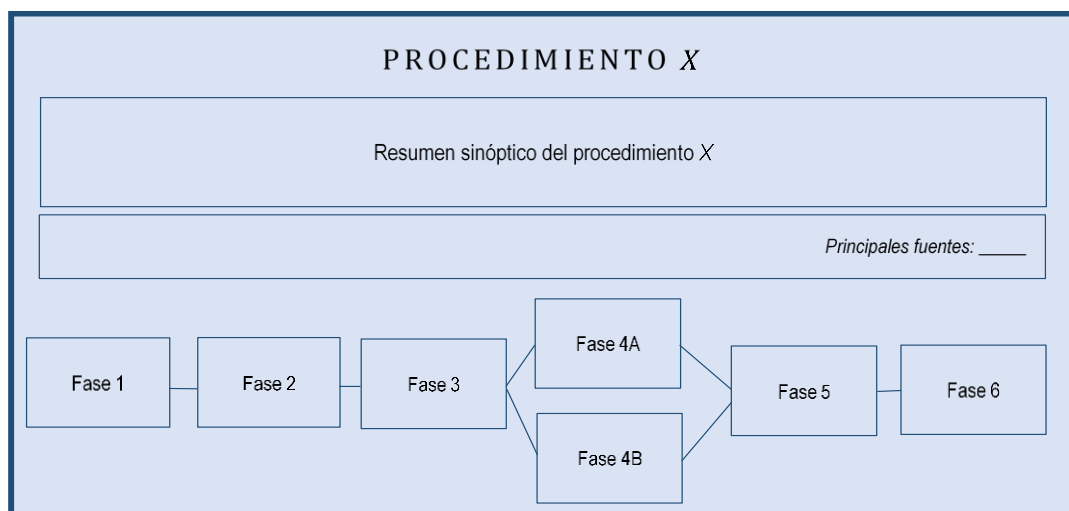
Esbozo de guía de las prácticas en relación con el funcionamiento de los procedimientos (propuesta 1.1)

El *formato previsto* de la guía sería el de una herramienta en línea, organizada en función de los diferentes pasos de que consta cada procedimiento, que se actualizaría regularmente para reflejar la evolución de las prácticas en el tiempo. Proporcionaría información sobre el funcionamiento de los procedimientos de control en la práctica.

En una *pantalla de inicio* se identificaría cada uno de los procedimientos de control que se han de tratar en la guía. Un ejemplo de la pantalla de inicio podría ser:



A continuación habría una serie de *páginas individuales para cada uno de los procedimientos de control* indicados en esa pantalla de inicio. Primero vendría una pantalla principal con un resumen sinóptico y enlaces para consultar las principales fuentes. Un ejemplo de la pantalla de inicio podría ser:



A continuación vendría una serie de *pantallas para cada fase del procedimiento*, y cada una de ellas contendría una explicación acerca de cada fase con la información pertinente, en particular, el tiempo previsto que puede tomar, la fuente, y los vínculos con otros procedimientos. Un ejemplo de la pantalla de inicio podría ser:

PROCEDIMIENTO X - FASE Y	
Explicación	
Tiempo que puede tomar: _____	
Fuente: Constitución: _____; Reglamento: _____; Otras reglas escritas: _____; Práctica establecida: _____	
Vínculos con el sistema de control: procedimiento Y procedimiento Z	

Apéndice II

Elementos preliminares relacionados con el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24 (propuesta 2.2)

Información estadística acerca de la utilización y el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24¹

- En la actualidad están pendientes nueve reclamaciones en virtud del artículo 24. A principios de 2016, había 20 reclamaciones pendientes, 11 de las cuales fueron resueltas a finales de año.
- El proceso de resolver reclamaciones en virtud del artículo 24 suele durar entre nueve y veinticuatro meses desde el momento en que se determina que son admisibles hasta el momento en que el comité tripartito presenta su informe al Consejo de Administración. En la mayoría de los casos se requieren de dos a tres reuniones del comité tripartito durante un período que abarca dos reuniones del Consejo de Administración, no necesariamente consecutivas.
- Se han presentado reclamaciones contra 71 de los 187 Estados Miembros de la OIT. De estos 71 Estados Miembros, 24 han sido objeto de una sola reclamación y siete Estados Miembros, a ocho o más reclamaciones.
- La admisibilidad de una reclamación se determina generalmente en un plazo de tres a seis meses contado a partir del momento de su presentación, y que depende del calendario de reuniones del Consejo de Administración. En algunos casos, la Mesa del Consejo de Administración examina dos veces si una reclamación es admisible, y cuando esto ocurre el plazo puede extenderse a un año. Normalmente, el comité tripartito se establece en la misma reunión del Consejo de Administración en la que se considera que la reclamación es admisible, o en los meses anteriores a la siguiente reunión del Consejo de Administración. Si este proceso coincide con la renovación de la composición del Consejo de Administración, los Grupos pueden estimar oportuno aplazar el establecimiento de la comisión hasta que se haya nombrado a los nuevos miembros.

Establecimiento de una comisión permanente encargada de las reclamaciones en virtud del artículo 24

- En la actualidad, las reclamaciones en virtud del artículo 24 son examinadas caso por caso en las comisiones tripartitas establecidas por el Consejo de Administración. Se ha propuesto establecer una comisión permanente a la cual se remitirían las reclamaciones.
 - En general, las comisiones permanentes son foros de composición abierta que se reúnen regularmente para tratar un tema particular; las comisiones *ad hoc* se establecen por un período limitado de tiempo para tratar una cuestión específica. Las comisiones *ad hoc* ajustan su composición según el tema específico de la reclamación y sus integrantes deben tener las calificaciones y los conocimientos lingüísticos necesarios en la materia tratada; en comparación, los miembros de una comisión permanente tienen conocimientos especializados generales para examinar reclamaciones. Desde el punto de vista logístico, la designación de los miembros de una comisión *ad hoc* tomará el tiempo que sea necesario para

¹ Esta información complementa los datos sobre las reclamaciones en virtud del artículo 24 que figuraban en el informe conjunto; véanse los gráficos 1 a 3 del anexo II.

seleccionar a los miembros apropiados, mientras que los miembros de una comisión permanente son nombrados una vez cada vez que se renueva la composición del Consejo de Administración o cada año, según lo determine el Consejo de Administración.

- Una comisión permanente encargada de examinar las reclamaciones en virtud del artículo 24 podría requerir un presidente independiente, un grupo de miembros expertos disponibles y un mandato expreso que especifique entre otras cosas los plazos y las medidas de seguimiento.
- El establecimiento de una comisión permanente podría tener *efectos positivos* como aumentar la puntualidad y el nivel de competencia.
- No obstante, también podría tener el *efecto negativo* de crear otro órgano de control; esto le podría quitar flexibilidad al sistema, y podría provocar un aumento del número de reclamaciones presentadas.

Otras sugerencias formuladas por los mandantes tripartitos

Admisibilidad de las reclamaciones

- En la actualidad, la Mesa del Consejo de Administración determina si una reclamación es admisible basándose en el Reglamento relativo al procedimiento en virtud del artículo 24. Algunos mandantes han pedido examinar los criterios utilizados para decidir ² si una reclamación es admisible o no, en particular los vínculos con procedimientos nacionales y con otros órganos de control.
- El examen de los criterios de admisibilidad podría tener como *efecto positivo* un menor traslape con otros procedimientos.
- No obstante, también podría tener un *efecto negativo*, ya que podría restringir indebidamente el acceso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores al procedimiento, y el Consejo de Administración podría utilizarlo menos.

Establecimiento de plazos

- En la actualidad el Reglamento no prevé plazos para el establecimiento de un comité tripartito o para el examen de la reclamación. El comité tripartito puede fijar plazos para la recepción de la información que solicita en el marco de su examen. Algunos mandantes han propuesto que se preste atención a la aplicación de plazos claros.
- El establecimiento de plazos claros podría tener un *efecto positivo* porque aumentaría la eficacia, la claridad, la puntualidad y la transparencia del proceso.
- No obstante, podría considerarse que tendría un *efecto negativo* porque reduciría la flexibilidad al procedimiento.

Medidas de seguimiento de las recomendaciones de los comités tripartitos

- En la actualidad, el seguimiento de las recomendaciones de los comités tripartitos está a cargo de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical como parte de sus procesos ordinarios. Algunos mandantes han propuesto mejorar el seguimiento,

² Estos criterios figuran en el artículo 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 Organización Internacional del Trabajo*.

incluso a través de elementos con plazos y están considerando la posibilidad de vincularlos con procedimientos nacionales.

- Mejorar el seguimiento tendría *efectos positivos* porque aumentaría la eficacia, la visibilidad y la rendición de cuentas.
- No obstante, podría tener *efectos negativos* porque incrementaría la carga de trabajo del Consejo de Administración, de los órganos de control y de la Oficina.

Apéndice III

Elementos preliminares sobre las posibilidades que ofrece el artículo 19 de ampliar el alcance y la aplicación de las normas (propuesta 4.3)

La solicitud de medidas concretas procede de la resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente, de la reunión de 2016 de la Conferencia.

La Conferencia solicita «que se establezcan vínculos apropiados y eficaces entre las discusiones recurrentes y los resultados de la iniciativa relativa a las normas, en particular explorando opciones para hacer un mejor uso del artículo 19, apartados 5, *e*), y 6, *d*), de la Constitución de la OIT, sin aumentar las obligaciones de los Estados Miembros en materia de presentación de informes»¹. Esto incluye la adopción de modalidades apropiadas para asegurarse de que los Estudios Generales y la discusión conexas por la Comisión de Aplicación de Normas representen una contribución a las discusiones recurrentes².

En el informe conjunto se hacía referencia a la aplicación del artículo 19 para mejorar el impacto y la eficacia de las normas internacionales del trabajo. En particular, se indicaba que prestando más atención a los Miembros no ratificantes se podía mejorar el impacto y la eficacia de las normas internacionales del trabajo³.

Actualmente, los párrafos 19, 5, *e*) y 6, *d*) se utilizan principalmente para recabar información para los Estudios Generales que prepara la Comisión de Expertos y que examina la Comisión de Aplicación de Normas. El Consejo de Administración ha adaptado el número de instrumentos abarcados en los Estudios Generales y el formulario de memoria a fin de abordar prioridades específicas que ha identificado.

La utilización de esta disposición no se limita, sin embargo, a los Estudios Generales: en la actualidad abarcan el seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 en virtud de la cual se solicitan memorias a los gobiernos que no han ratificado uno o más convenios fundamentales. Anteriormente se le han dado otros usos sobre una base más *ad hoc*⁴.

La diversidad de usos refleja la función multifacética que tienen los apartados 5, *e*), y 6, *d*), del artículo 19 y la facultad discrecional que puede ejercer el Consejo de Administración con respecto a su aplicación. Este artículo constituye una herramienta importante para lograr que el sistema normativo tenga un impacto en todos los Miembros de la OIT y sirve en particular para ayudar a los Estados Miembros a dar efecto a los instrumentos de la OIT, incluso con el fin de superar los obstáculos a la ratificación, y a

¹ Subpárrafo 15.1 de la resolución. El seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social recalca la necesidad de hacer «el mejor uso posible» de todos los medios de acción disponibles en virtud de la Constitución de la OIT para cumplir su mandato. Esto podría incluir adaptar modalidades existentes de la aplicación del artículo 19, párrafos 5, *e*) y 6, *d*), sin aumentar las obligaciones de los Estados Miembros en materia de presentación de memorias. En la práctica, la adaptación de estas modalidades se ha centrado en las disposiciones prácticas para la preparación de los Estudios Generales y su discusión por la Comisión de Aplicación de Normas para garantizar la coordinación con las discusiones recurrentes.

² Subpárrafo 15, 2), *b*), de la [resolución](#).

³ Informe conjunto, párrafo 143.

⁴ Esto incluye memorias periódicas sobre el Convenio núm. 111 y/o la utilización en el contexto de un enfoque integrado de las normas adoptado por el Consejo de Administración en 2000.

permitir que la OIT pueda velar por que las acciones relativas a las normas respondan a las necesidades indicadas en las memorias de los Miembros.

A través de la iniciativa relativa a las normas, el Consejo de Administración tiene la oportunidad de examinar una utilización moderna del artículo 19, 5), *e*) y 6), *d*). La utilización de un enfoque coherente y amplio no debe implicar un aumento de las obligaciones en materia de presentación de memorias.

Las opciones que se elijan sobre las maneras en que el Consejo de Administración podría utilizar el artículo 19 dependerán de los aspectos específicos de su función que desee acentuar. Esto a su vez determinaría el tipo de información que habría de solicitar. Cualquiera que sea el enfoque que se adopte, estas opciones abordarían: el alcance de las memorias, su formato y diseño; cómo garantizar mejor que la información recabada sirva para obtener resultados y discusiones útiles, con inclusión de foros tripartitos, cronogramas y formatos apropiados, y también actividades de asistencia técnica para la presentación de memorias y las medidas de seguimiento, en particular en el contexto de los Programas de Trabajo Decente por País.

A fin de facilitar las discusiones del Consejo de Administración en noviembre de 2017, la Oficina prepararía un documento de trabajo que incluiría todos los elementos relacionados con los diversos usos que se da a los apartados 5, *e*) y 6), *d*), del artículo 19 hasta el momento.