



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Posibles mejoras de las actividades normativas de la OIT: Propuestas relativas a la sumisión a las autoridades competentes y procedimientos para la presentación de reclamaciones

1. En su 288.^a reunión (noviembre de 2003), el Consejo de Administración examinó un documento¹ en el que se describían, por un lado, las disposiciones constitucionales relativas a los procedimientos de examen de la puesta en práctica de los instrumentos adoptados por la Conferencia y no ratificados (artículo 19 de la Constitución) y de la aplicación de los convenios ratificados (artículos 24 y 26) y, por otro lado, las prácticas adoptadas por el Consejo de Administración sobre la base de las disposiciones constitucionales antes citadas. En dicho documento se indicaron los puntos respecto de los cuales sería posible y deseable introducir mejoras con miras a un mejor funcionamiento de esos procedimientos y de su seguimiento y se formularon propuestas en ese sentido. Habida cuenta del debate que tuvo lugar en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, el Consejo de Administración solicitó a la Oficina que preparase un documento que tuviera en cuenta todas las opiniones expresadas durante el debate y que, destacando el consenso logrado, propusiera enmiendas concretas². Tal es el objetivo del presente documento.
2. Durante el debate antes mencionado, se llegó a un consenso con miras a examinar posibles enmiendas en los dos ámbitos abordados: el cumplimiento de la obligación de someter a las autoridades competentes las normas adoptadas por la Conferencia (I) y el procedimiento de reclamación respecto de la aplicación de un convenio (II).

¹ Documento GB.288/LILS/1.

² Documento GB.288/10/1 (párrafos 2 a 31).

I. Cumplimiento de la obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes

3. En el curso de los debates sobre la obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes, se llegó a un amplio consenso a favor de una revisión del *Memorándum relativo a la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes* (en adelante «el memorándum»).
4. El memorándum es un documento que el Director General envía a los gobiernos de los Estados Miembros con motivo de la comunicación, con miras a la sumisión a las autoridades competentes, del texto de los nuevos instrumentos adoptados por la Conferencia. Su finalidad es ayudar a los gobiernos a cumplir las obligaciones previstas en el artículo 19 de la Constitución y facilitar la transmisión por los gobiernos, con arreglo a un método uniforme, de las informaciones solicitadas.
5. La primera versión del memorándum fue adoptada por el Consejo de Administración en 1954 a raíz de una solicitud de la Conferencia y fue revisada en 1958. La versión actual es el resultado de una nueva revisión emprendida por el Consejo en 1980 a fin de tener en cuenta la evolución posterior. Esa es también la finalidad de la revisión propuesta, dado que ha transcurrido un nuevo período de más de 20 años desde que se efectuó la última revisión.
6. El memorándum consta de tres partes: la primera parte consiste en una introducción en la que se reproducen las disposiciones pertinentes de la Constitución y se dan indicaciones sobre la naturaleza del memorándum y la utilización del mismo; sigue luego el cuerpo del memorándum, redactado a base de extractos de los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia y, por último, un cuestionario que han de utilizar los Miembros para proporcionar al Director General las informaciones solicitadas sobre las medidas que han tomado para cumplir su obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes. Como se indica en la introducción del memorándum, éste no impone a los Estados Miembros nuevas obligaciones además de las previstas en la Constitución de la OIT, sino que tiene por objeto señalar los comentarios de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia con respecto a medidas que parecen necesarias o deseables para que los Miembros puedan cumplir sus obligaciones.
7. En el anexo I del presente documento figura un proyecto de texto revisado del memorándum. Dicho proyecto supone principalmente una actualización de los extractos de los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y tiene en cuenta, en particular, los aspectos siguientes:
 - a) el refuerzo de la importancia atribuida por la Comisión de Expertos a la información de las asambleas parlamentarias;
 - b) la incidencia de las obligaciones dimanantes del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), habida cuenta de su importante tasa de ratificación (110 ratificaciones hasta la fecha) (se ha añadido una nueva parte VII a este respecto), y
 - c) la adopción de protocolos por la Conferencia desde 1982; aunque los protocolos son convenios desde el punto de vista jurídico, su mención específica parece útil habida cuenta de sus particularidades (véase el párrafo 9, *b) infra*).

8. Los aspectos mencionados en los apartados *b)* y *c)* del párrafo anterior entrañan asimismo modificaciones del cuestionario.
9. Se ha añadido una nueva parte I sobre los fines y objetivos de la sumisión. En ella se menciona en particular que la obligación de sumisión tiene por finalidad promover la ratificación de los convenios adoptados por la Conferencia. La Comisión de Expertos ha recordado periódicamente, incluso recientemente³, que la obligación de presentar los instrumentos adoptados al órgano parlamentario no menoscaba en modo alguno la libertad de los órganos competentes del Estado de decidir si han de ratificar o no un convenio. La sumisión debe permitir tomar una decisión, con pleno conocimiento de causa, con respecto a la ratificación (o a la no ratificación) del convenio, como se desprende en particular del apartado *d)* del párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución que dispone que «si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General [...]». Cuando se prevé la ratificación, la sumisión favorece la puesta en marcha del procedimiento de ratificación, en particular por los medios siguientes:
- a)* si bien la autoridad competente en virtud del artículo 19 es el órgano parlamentario, las otras autoridades que participan en el procedimiento de ratificación pueden ser informadas lo antes posible de la intención del Miembro de proponer la ratificación, en particular la autoridad habilitada para ratificar los convenios, que es normalmente el Jefe de Estado;
 - b)* cuando la obligación de sumisión se refiere a un protocolo, hay que tener en cuenta las particularidades de ese tipo de instrumento. Dado que un protocolo es un instrumento vinculado a otro convenio, sólo puede ser ratificado al mismo tiempo o después que el convenio al cual está vinculado. Por consiguiente, cuando un Miembro somete a la autoridad competente un protocolo a un convenio que no ha ratificado, sería lógico que la sumisión de dicho instrumento comprenda también el texto del convenio al cual se refiere dicho protocolo. No se trataría de una nueva sumisión del convenio — ya que esto equivaldría a añadir una nueva obligación no prevista por la Constitución — sino simplemente de una precisión relativa a la forma de someter un protocolo.
10. *La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que apruebe el memorándum revisado que figura en el anexo I, en su forma enmendada, llegado el caso, por la Comisión.*

II. Procedimiento de reclamación

11. Cabe recordar que el procedimiento de reclamación se rige por el *Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT*, adoptado por el Consejo de Administración en 1932 y revisado por última vez en 1980. Ese Reglamento se reproduce en el anexo II con indicación de las modificaciones propuestas.
12. Durante los debates celebrados en la última reunión del Consejo de Administración, se llegó a un consenso sobre tres puntos que podrían dar lugar a enmiendas al procedimiento de reclamación:

³ Véase, por ejemplo, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004, Informe III (Parte 1A), párrafo 86.

- por lo que respecta a la admisibilidad de las reclamaciones, la noción de «organización profesional» debería resultar tan clara como la que utiliza el Comité de Libertad Sindical;
- en cuanto a la posible «prescripción» de ciertos hechos sobre los que se funda una reclamación el Consejo podría adoptar una posición similar a la del Comité de Libertad Sindical;
- por lo que atañe a las dificultades relacionadas con el carácter repetitivo de ciertas reclamaciones, el Consejo de Administración podría aplazar el examen de dichas reclamaciones hasta que la Comisión de Expertos — a la que generalmente se confía el seguimiento de la puesta en práctica de las recomendaciones adoptadas por el Consejo — haya tenido ocasión de examinar la situación.

13. Asimismo, se propone aprovechar la oportunidad para corregir un error terminológico que figura en la versión francesa del Reglamento, en el párrafo 1 del artículo 5.

A. Admisibilidad: Noción de «organización profesional»

14. Según lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución, una reclamación puede ser «dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores». Asimismo, el Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones prevé, como condición de admisibilidad, que la reclamación «deberá proceder de una organización profesional de empleadores o de trabajadores». No obstante, ni la Constitución ni el Reglamento contienen una definición u otro tipo de precisión de los términos «organización profesional».

15. Contrariamente a los trabajos preparatorios de la Constitución, los trabajos preparatorios del Reglamento contienen ciertas indicaciones. Una nota explicativa de la oficina que acompañó el proyecto de reglamento que se sometió a la Comisión del Reglamento en la 56.^a reunión (1932) del Consejo de Administración contenía los párrafos siguientes:

[...] La facultad de dirigir una reclamación a la Oficina Internacional del Trabajo [...] constituye un derecho otorgado sin restricciones a toda organización profesional de empleadores o de trabajadores. [...]

No se prevé condición alguna en cuanto a la importancia o la nacionalidad. Cabe concluir, por consiguiente, que toda organización profesional puede presentar una reclamación, independientemente del número de afiliados con que cuente y del país donde tenga su sede. Puede tratarse de una organización estrictamente local, así como de una organización nacional o internacional. [...]

Hay que reconocer que incumbe al Consejo de Administración apreciar con la mayor libertad posible el carácter verdadero de la organización que presenta la reclamación. Los criterios aplicables en la materia por el Consejo de Administración deberían ser los que han guiado hasta el presente la política general de la Organización y no los establecidos por el derecho interno de los Estados⁴.

16. En 1937, con motivo de la primera reclamación respecto de la cual se planteó la cuestión de la calidad de organización profesional de la organización querellante — reclamación presentada por el Partido Laborista de Mauricio — el Consejo de Administración formuló algunas precisiones:

⁴ Proyecto de reglamento relativo a la aplicación de los artículos 409, 410 y 411, párrafos 4 y 5, del Tratado de Paz, Oficina Internacional del Trabajo, Comisión del Reglamento.

[...] El Consejo de Administración tiene el deber de examinar, objetivamente, si, en efecto, la organización que presenta la reclamación posee la calidad de «organización profesional de trabajadores [...]» en el sentido dado al término en la Constitución y el Reglamento. [...] La función del Consejo de Administración consiste en cada caso en examinar, más allá del aspecto terminológico, si la organización que presenta la reclamación, cualquiera que sea el nombre que le impongan las circunstancias o que dicha organización haya elegido, es una «organización profesional de empleadores o de trabajadores» en el sentido natural del término. En particular, el Consejo de Administración no ha de guiarse, al considerar si una organización tiene o no carácter profesional, por ninguna definición nacional del término «organización profesional». Cuando en un convenio internacional se emplea una expresión tan general como la de «organización profesional» para designar a cierta categoría de personas que pueden emprender un procedimiento internacional o a las cuales se aplica dicho procedimiento, no hay razón para pensar que esta expresión pueda interpretarse, a efectos de lo dispuesto en dicho convenio, de otro modo que según el sentido natural de la misma. En todo caso, no podrá interpretarse, con respecto a un determinado Estado, basándose en la terminología legislativa o consuetudinaria de dicho Estado. [...]

[...] No obstante, aunque el Consejo de Administración tiene, dentro de los límites de lo dispuesto en la Constitución, entera libertad de apreciación para decidir si una organización que presenta una reclamación tiene o no carácter profesional y no está obligado a respetar la terminología legislativa o consuetudinaria del Estado interesado, ello no significa que, antes de considerar que una reclamación es «admisibile», no deba tener la convicción de que la organización que la presenta es efectivamente una «organización profesional⁵».

17. La noción de organización profesional a la que se refiere el Comité de Libertad Sindical no ha sido objeto tampoco de una definición en sentido estricto. La parte pertinente del texto del *Procedimiento [...] para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical* dice lo siguiente:

Admisibilidad de las quejas

34. Las quejas presentadas ante la OIT [...] deben emanar de organizaciones de trabajadores, de empleadores, o de gobiernos. Las alegaciones sólo serán admisibles si son presentadas por una organización nacional directamente interesada en la cuestión, por organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores que tengan estatuto consultivo ante la OIT, o si emanan de otras organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores, cuando se refieran a cuestiones que afecten directamente a las organizaciones afiliadas a dichas organizaciones internacionales. Estas quejas pueden ser presentadas con independencia de que el país de que se trate haya o no ratificado los convenios sobre libertad sindical. El Comité tiene plena libertad para decidir si una organización puede o no ser considerada como una organización profesional de empleadores o de trabajadores según la Constitución de la OIT y no se considera ligado por ninguna definición nacional al respecto. El Comité no considera inadmisibile una queja solamente porque proceda de organizaciones sindicales que hayan sido disueltas o que se encuentren en exilio.

Admisibilidad en cuanto a la organización querellante

35. El Comité, en su primera reunión de enero de 1952 (1.^{er} informe, Comentarios Generales, párrafo 28), formuló un principio según el cual goza de entera libertad para decidir si una organización puede ser considerada como organización profesional desde el punto de vista de la Constitución de la OIT, y no se considera ligado por ninguna definición nacional de ese término.

36. El Comité no ha considerado que una queja es inadmisibile por el simple hecho de que el gobierno implicado haya disuelto o se proponga disolver la organización en cuyo nombre se presenta la queja, o porque la persona o personas de las que provenía la queja se hayan refugiado en el extranjero.

⁵ Reclamación presentada en nombre del Partido Laborista de Mauricio, en relación con la aplicación de ciertos convenios internacionales del trabajo en dicho país, Informe del Comité del Consejo de Administración (adoptado por el Consejo de Administración en su 79.^a reunión), *Bulletin Officiel*, vol. XXII (1937), págs. 71-72, párrafos 6-7.

37. El hecho de que un sindicato no haya presentado sus estatutos como pudiera requerirlo la ley nacional no sería suficiente para que una queja se declarase inadmisibile, dado que los principios de libertad sindical exigen justamente que los trabajadores puedan, sin autorización previa, constituir las organizaciones profesionales que estimen convenientes.

38. La ausencia de reconocimiento oficial de una organización no puede justificar el rechazo de los alegatos cuando se desprende de la queja que dicha organización tiene por lo menos una existencia de hecho.

39. En aquellos casos en que el Comité debe examinar quejas presentadas por organizaciones sobre las cuales carece de informaciones precisas, el Director General está facultado a pedirle que suministre datos precisos sobre el número de sus afiliados, sobre sus estatutos, su afiliación nacional e internacional y, de una manera general, que dé toda información útil que permita, al examinarse la admisibilidad de la queja, apreciar mejor la real importancia representativa de la organización querellante.

40. El Comité no tomará conocimiento de las quejas presentadas por personas que, por temor a represalias, soliciten que sus nombres o el lugar de origen de las quejas no se revelen, excepto si el Director General, luego de examinar la queja, informa al Comité que la misma contiene alegaciones de cierta gravedad que no han sido previamente examinadas por el Comité. El Comité decidirá entonces qué medidas han de adoptarse con respecto a dicha queja ⁶.

- 18.** Algunos de los principios adoptados por el Comité de Libertad Sindical están directamente inspirados en los principios establecidos por el Consejo de Administración en el contexto del caso de Mauricio citado en el párrafo 16. La comparación de los dos textos revela, no obstante, que los principios del Comité de Libertad Sindical son más elaborados y comprenden más elementos concretos de definición que los del Consejo de Administración, aun cuando se trata principalmente de elementos de definición desde un punto de vista negativo, es decir, criterios que no deben justificar un rechazo de la organización profesional como tal.
- 19.** La principal diferencia entre las dos series de principios es la limitación, en el caso de los principios del Comité de Libertad Sindical, del número de organizaciones nacionales habilitadas para presentar una queja a aquellas organizaciones que pueden justificar que tienen un interés particular para actuar: organizaciones nacionales directamente interesadas en la cuestión, organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores que tengan estatuto consultivo ante la OIT u otras organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores cuando los alegatos se refieran a cuestiones que afecten directamente a las organizaciones afiliadas a dichas organizaciones internacionales.
- 20.** No parece posible, sin embargo, introducir la noción de interés, tal como la entiende el Comité de Libertad Sindical, como condición de admisibilidad de las reclamaciones, dado que tal condición no está prevista en la Constitución y no sería compatible con los principios establecidos por el Consejo de Administración mencionados en los párrafos 15 y 16. Eso equivaldría a añadir una condición de admisibilidad adicional que no se deriva de la noción de organización profesional interpretada en el sentido que le es propio naturalmente ⁷. Tal condición limitaría de entrada el derecho otorgado por la Constitución

⁶ Párrafos 34 a 40 del Procedimiento de la Comisión de Investigación y Conciliación y del Comité de Libertad Sindical para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical (*La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cuarta edición, 1996, anexo I).

⁷ Sin duda por esa razón, en el Procedimiento para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, el concepto de interés para poder actuar no figura bajo el subtítulo «Admisibilidad en cuanto a la organización querellante» sino en el párrafo anterior.

a toda organización profesional de poder recurrir al procedimiento de reclamación, independientemente de su importancia o del país en el cual tenga su sede.

21. Por el contrario, nada parece impedir que, cuando decida el curso que ha de darse a una reclamación admisible, el Consejo de Administración pueda tener en cuenta el hecho de que la organización que presenta la reclamación esté o no directamente interesada en la situación que es objeto de dicha reclamación. En efecto, como se recuerda asimismo en la nota de la Oficina de 1932, citada en el párrafo 15, los términos de la Constitución en relación con la posibilidad de que el Consejo de Administración transmita la reclamación al gobierno que es objeto de la misma o el *derecho* a hacer pública dicha reclamación muestra hasta qué punto el Consejo tiene libertad para decidir al respecto. Prácticamente en cada etapa del examen de una reclamación, el Consejo de Administración tiene la posibilidad de proseguir o, por el contrario, de suspender el procedimiento por la razón que estime suficiente. El Consejo de Administración podrá así considerar — en el caso en que la organización que haya presentado la reclamación no guarde manifiestamente ninguna relación con los hechos que se alegan — que no ha lugar a proseguir el procedimiento.
22. Habida cuenta de lo que precede, no parece necesario introducir ninguna enmienda en el Reglamento por lo que respecta a la noción de organización profesional. En cambio, sería posible resumir los principios establecidos por el Consejo de Administración y las consideraciones que preceden en una nota introductoria al Reglamento.
23. En el anexo III figura un proyecto de nota introductoria al Reglamento.

B. Prescripción

24. Por lo que respecta a la posible «prescripción» de ciertos hechos sobre los cuales se basa una reclamación que tuvieron lugar hace mucho tiempo, la Comisión ha considerado que el Consejo de Administración podría adoptar una posición similar a la del Comité de Libertad Sindical. El principio adoptado por dicho órgano es el siguiente:

El Comité ha estimado que aunque no se haya fijado ningún plazo de prescripción para el examen de las quejas, sería muy difícil, si no imposible, que un gobierno respondiera de manera detallada en relación con acontecimientos que remontan a un pasado lejano⁸.

25. En los artículos 24 y 25 de la Constitución no se prevé prescripción alguna. No sería posible, por lo tanto, introducir un plazo de prescripción obligatorio en el Reglamento sin enmendar antes la Constitución. Dicho esto, la cuestión de una posible prescripción de ciertos hechos no es una cuestión de admisibilidad, sino una cuestión preliminar que se plantea al proceder a examinar el fondo de una reclamación. Habida cuenta de la libertad que se le reconoce al Consejo de Administración cuando examina el curso que ha de darse a una reclamación, nada parece impedirle que decida no tener en cuenta ciertos hechos que considera demasiado antiguos para que el gobierno de que se trata pueda razonablemente responder de los mismos.
26. Por esas razones, la cuestión de una posible prescripción no es objeto tampoco de una propuesta de enmienda al Reglamento. La posibilidad de que el Consejo de Administración aplique en la materia el mismo principio que el Comité de Libertad Sindical se menciona, no obstante, en el proyecto de nota introductoria al Reglamento que figura en el anexo III.

⁸ Procedimiento de la Comisión de Investigación y Conciliación y del Comité de Libertad Sindical para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical (*La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cuarta edición, 1996, anexo I, párrafo 67).

C. **Carácter repetitivo**

27. Puede considerarse que reclamaciones sucesivas basadas en los mismos hechos o los mismos alegatos tienen un carácter repetitivo. Cuando el Consejo de Administración se ha pronunciado sobre una primera reclamación basada en esos hechos o alegatos, el seguimiento de la puesta en práctica de las decisiones del Consejo de Administración incumbe, en el marco del control periódico, a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Por consiguiente, en el caso de toda nueva reclamación que tenga el mismo objeto y que se presente antes de que la Comisión de Expertos haya tenido ocasión de examinar las medidas adoptadas por el gobierno de que se trate, sería conveniente aplazar el establecimiento del comité tripartito encargado del examen de la reclamación en espera de contar con el informe de la Comisión de Expertos.
28. A fin de poder contar con dicho informe, se propone enmendar el artículo 3 del Reglamento mediante la introducción de un nuevo párrafo 3 (véase el anexo II).

D. **Corrección terminológica en la versión francesa del Reglamento**

29. Se propone, por último, una enmienda al párrafo 1 del artículo 5 de la versión francesa del Reglamento: la palabra «représentation» debería reemplazarse por la palabra «réclamation». Se trata simplemente de corregir un error de traducción que se deslizó en el proyecto de reglamento revisado que se sometió al Consejo de Administración en 1980, a fin de que el texto esté en conformidad con la terminología de la Constitución (inglés: *representation*; francés: *réclamation*).
30. *La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que:*
- a) *adopte las enmiendas propuestas al Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT que figuran en el anexo II, y*
 - b) *apruebe la nota introductoria al citado Reglamento que figura en el anexo III, en su forma enmendada, llegado el caso, por la Comisión.*

Ginebra, 11 de octubre de 2004.

Puntos que requieren decisión: párrafo 10;
párrafo 30.

Anexo I

[El texto añadido está subrayado y el texto suprimido está ~~tachado~~]

**OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA [año]**

**MEMORANDUM SOBRE LA OBLIGACION DE SOMETER
LOS CONVENIOS Y LAS RECOMENDACIONES
A LAS AUTORIDADES COMPETENTES**

Artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

Los párrafos 5, 6 y 7 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo concernientes a la obligación de someter a las autoridades competentes los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia dicen lo siguiente:

«5. En el caso de un convenio:

- a) el convenio se comunicará a todos los Miembros para su ratificación;
- b) cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;
- c) los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter el convenio a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;

.....

6. En el caso de una recomendación:

- a) la recomendación se comunicará a todos los Miembros para su examen, a fin de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo;
- b) cada uno de los Miembros se obliga a someter la recomendación, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;
- c) los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;

.....

7. En el caso de un Estado federal, se aplicarán las siguientes disposiciones:

- a) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere apropiados de acuerdo con su sistema constitucional, para la adopción de medidas en el ámbito federal, las obligaciones del Estado federal serán las mismas que las de los Miembros que no sean Estados federales;
- b) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere más apropiados, total o parcialmente, de acuerdo con su sistema constitucional para la adopción de medidas por parte de los Estados, provincias o cantones constitutivos que por parte del Estado federal, el gobierno federal:

- i) adoptará, de acuerdo con su constitución o las constituciones de los Estados, provincias o cantones interesados, medidas efectivas para someter tales convenios y recomendaciones, a más tardar dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia, a las autoridades federales, estatales, provinciales o cantonales apropiadas, al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas;
- ii) adoptará medidas, condicionadas al acuerdo de los gobiernos de los Estados, provincias o cantones interesados, para celebrar consultas periódicas entre las autoridades federales y las de los Estados, provincias o cantones interesados, a fin de promover, dentro del Estado federal, medidas coordinadas para poner en ejecución las disposiciones de tales convenios y recomendaciones;
- iii) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter tales convenios y recomendaciones a las autoridades federales, estatales, provinciales o cantonales apropiadas, comunicándole al mismo tiempo los datos relativos a las autoridades consideradas apropiadas y a las medidas por ellas adoptadas».

.....

A raíz de una solicitud formulada por la Conferencia en su 36.ª reunión (1953), y sin perjuicio de la competencia conferida a la Corte Internacional de Justicia por el artículo 37 de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo había elaborado este memorándum en 1954 con miras, en particular, a asistir a los gobiernos en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales en esta materia y a facilitar la transmisión por los gobiernos, según un método uniforme, de las informaciones solicitadas.

Basándose en la sugestión de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, el Consejo de Administración completó el texto del memorándum en 1958 y lo revisó en 1980 para tener en cuenta nuevas circunstancias.

El presente memorándum no impone nuevas obligaciones a los Estados Miembros además de aquellas previstas en la Constitución de la OIT, sino que tiene por objeto señalar los comentarios hechos por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y por la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia con respecto a medidas que parecen necesarias o deseables en este campo. Incluye también un cuestionario encaminado a obtener informaciones sobre las medidas tomadas.

Se solicita de los Miembros que tengan en cuenta, en la mayor medida posible y para asegurar la aplicación de los convenios y recomendaciones, las indicaciones que se mencionan más adelante y que proporcionen informaciones en respuesta a las preguntas que figuran al final del presente memorándum.

Si la Comisión de Expertos o la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia han solicitado nuevas informaciones o han formulado observaciones sobre las medidas adoptadas para someter los convenios o recomendaciones a las autoridades competentes, sírvase proporcionar las informaciones solicitadas o indicar las medidas adoptadas por su gobierno para solucionar los puntos en cuestión de acuerdo con las disposiciones de la Constitución.

I. FINES Y OBJETIVOS DE LA SUMISION

- a) La finalidad fundamental de la sumisión consiste en fomentar la adopción de medidas en el plano nacional para la aplicación de los convenios y de las recomendaciones. Por otra parte, en el caso de los convenios, el procedimiento también tiene por objeto promover su ratificación¹.

¹ Véase Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 64.ª reunión (1978), Informe III (Parte 4A), Informe general, párrafo 115.

- b) En general, la sumisión tiene principalmente por objeto promover una decisión rápida y meditada de cada Estado Miembro respecto de los instrumentos adoptados por la Conferencia².
- c) La obligación de sumisión constituye un elemento fundamental del sistema normativo de la Organización y su cumplimiento no debería plantear problemas en una democracia. Su principal objetivo ha sido y aún es que los instrumentos adoptados por la Conferencia se lleven a la atención de la opinión pública mediante su sumisión a un órgano de carácter parlamentario³.
- d) La obligación de sumisión refuerza el vínculo entre la Organización y las autoridades nacionales y estimula la ratificación de los convenios y el diálogo tripartito en el ámbito nacional⁴.

II. NATURALEZA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE

- a) La autoridad competente es aquella que tenga, de acuerdo con la Constitución nacional de cada Estado, el poder de legislar o de tomar cualquier otra medida para dar efecto a los convenios y recomendaciones⁵.
- b) La autoridad competente debe ser normalmente el legislativo⁶.
- c) Aun en los casos en que, en virtud de la Constitución de un Miembro, las atribuciones legislativas son detentadas por el ejecutivo, corresponde al espíritu del artículo 19 de la Constitución de la Organización y a la práctica, dar la posibilidad de que un órgano deliberante, si existe, pueda examinar los instrumentos adoptados por la Conferencia. La discusión celebrada en el seno de una asamblea deliberante — o, al menos, la información de ésta — puede constituir un factor importante a efectos de un examen completo de la cuestión y una mejora posible de las medidas adoptadas en el plano nacional para dar curso a los instrumentos adoptados por la Conferencia⁷. En el caso de los convenios, podría eventualmente dar lugar a una decisión de proceder a su ratificación⁸.

~~«Aun existiendo una asamblea legislativa, el órgano ejecutivo u otro órgano puede detentar el poder de legislar en ciertas materias, en virtud de disposiciones constitucionales, o ejercer dicho poder como resultado de una delegación general o especial conferida por el Parlamento. En ocasiones, el propio órgano de que se trata emana del Parlamento. En semejantes casos sería deseable que los convenios y recomendaciones se sometieran también a la propia asamblea legislativa a efectos de que realice el segundo objetivo de la sumisión, a saber, el de informar y movilizar a la opinión pública. La discusión celebrada en el seno de una asamblea deliberante — o, al menos, la información de ésta — puede constituir un factor importante a efectos de un examen completo de la cuestión y un mejoramiento posible de las medidas adoptadas en el plano nacional; en el caso de los convenios, podría eventualmente dar lugar a una decisión de proceder a su ratificación.»~~

² Véase CIT, 87.^a reunión (1999), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 221.

³ Véase CIT, 89.^a reunión (2001), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 221.

⁴ Véase CIT, 92.^a reunión (2004), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 87.

⁵ Véase CIT, 46.^a reunión (1962), Actas, tercera parte, apéndice VI: *Informe de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, párrafo 39.

⁶ Véase CIT, 64.^a reunión (1978), Informe III (Parte 4A), párrafo 122; CIT, 29.^a reunión (1946), Informe II (1): *Cuestiones constitucionales*, Parte 1: *Informes de la delegación de la Conferencia sobre las cuestiones constitucionales*, párrafo 43.

⁷ Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 114.

⁸ Véase CIT, 64.^a reunión (1978), Informe III (Parte 4A), Informe general, párrafo 124.

- d) En ausencia de un órgano parlamentario, la información a un órgano consultivo puede permitir un examen completo de las cuestiones tratadas por la Conferencia. La información facilitada de este modo garantiza una amplia difusión pública, que es también una finalidad de la obligación de sumisión⁹.
- ~~4) e) En los casos en que los instrumentos no requieran medidas en la esfera del poder legislativo, sería de desear — para que la obligación de sumisión alcance plenamente su objetivo, que es también el de llevar los convenios y las recomendaciones a conocimiento de la opinión pública — que se sometieran igualmente los instrumentos en cuestión al órgano parlamentario~~¹⁰.

III. ALCANCE DE LA OBLIGACION DE SUMISION

- a) Las disposiciones del artículo 19 establecen la obligación de someter a las autoridades competentes en todos los casos los instrumentos adoptados por la Conferencia, sin excepción y sin distinción alguna entre los convenios, incluidos los protocolos, y las recomendaciones¹¹.
- ~~b) Por el contrario, la obligación de sumisión a las autoridades competentes no implica para los gobiernos la de proponer la ratificación o la aplicación del instrumento de que se trate. Los gobiernos gozan de toda latitud en cuanto a la naturaleza de las proposiciones presentadas acerca de los convenios y recomendaciones sometidos a las autoridades competentes.~~
- b) La obligación de sumisión sólo se considera cumplida cuando se hayan sometido los instrumentos adoptados por la Conferencia al Parlamento y las autoridades competentes hayan tomado una decisión respecto de los mismos¹².
- c) Por el contrario, los gobiernos tienen plena libertad en lo que respecta al alcance de las propuestas que formulan y al curso que consideren apropiado dar a los instrumentos adoptados por la Conferencia. La obligación de sumisión no implica la de proponer la ratificación de los convenios y los protocolos, o de aceptar las recomendaciones¹³.

IV. FORMA DE LA SUMISION

- a) Puesto que el artículo 19 de la Constitución tiene claramente por objeto el obtener una decisión por parte de las autoridades competentes, la sumisión de los convenios y recomendaciones a dichas autoridades debería ir siempre acompañada o seguida de una declaración o de proposiciones en las que se expresen los puntos de vista del gobierno acerca del curso que debiera darse a estos textos¹⁴.
- b) Los puntos esenciales que han de tenerse en cuenta son: a) que los gobiernos, al someter los convenios y recomendaciones a las autoridades legislativas, acompañen dichos textos o envíen posteriormente indicaciones sobre las medidas que podrían tomarse a fin de dar curso a estos instrumentos, o bien una proposición en el sentido de que no se les dé curso alguno o que se difiera toda decisión hasta una fecha ulterior, y b) que la autoridad legislativa tenga la posibilidad de entablar un debate sobre la materia¹⁵.

⁹ Véase CIT, 92.^a reunión (2004), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 87.

¹⁰ Véase CIT, 57.^a reunión (1972), Informe III (Parte IV), Informe general, párrafo 137.

¹¹ Véase CIT, 64.^a reunión (1978), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 129; CIT, 87.^a reunión (1999), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 214.

¹² Véase CIT, 89.^a reunión (2001), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 225.

¹³ Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 120.

¹⁴ Véase CIT, 40.^a reunión (1957), *Actas*, apéndice VI, párrafo 45.

¹⁵ Véase CIT, 42.^a reunión (1958), Informe III (Parte IV), párrafo 43.

IV V. PLAZO DE SUMISION

- a) Para que las instancias nacionales competentes puedan ser informadas de las normas adoptadas a nivel internacional que podrían requerir una acción por parte de cada Estado con el fin de darles efecto a nivel nacional, la sumisión debería efectuarse lo antes posible y en todo caso en los plazos determinados por el artículo 19 de la Constitución¹⁶.
- b) En virtud de las disposiciones formales del artículo 19, la sumisión de los textos adoptados a las autoridades competentes debe efectuarse dentro del plazo de un año o, en caso de circunstancias excepcionales, dentro de los dieciocho meses después de clausurarse la reunión de la Conferencia. La Comisión considera que esta disposición no se aplica solamente a los Estados no federales, sino también a los Estados federales; para éstos, en efecto, el plazo de dieciocho meses no es reglamentario sino cuando se trata de convenios y recomendaciones para los cuales el gobierno federal considera que una acción de parte de los Estados constitutivos, provincias o cantones es adecuada. Para estar en situación de asegurar que los Estados Miembros han respetado los plazos prescritos, la Comisión cree que sería conveniente que la fecha en la cual las decisiones de la Conferencia han sido sometidas a las autoridades competentes se precise en las informaciones comunicadas al Director General¹⁷.

VI. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS FEDERALES

Respecto a los Estados federales, conforme a las disposiciones del párrafo 7, b), i), del artículo 19 de la Constitución, cuando una acción de parte de los Estados constitutivos, provincias o cantones es adecuada, el gobierno de dichos Estados debe hacer arreglos efectivos para que los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia sean sometidos a las autoridades «apropiadas» de los Estados constitutivos, provincias o cantones, con el fin de adoptar una acción legislativa o de otra clase¹⁸.

VII. CONSULTAS TRIPARTITAS

- a) En el caso de los Estados que ya han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976, deberán celebrarse consultas efectivas sobre las propuestas presentadas a los parlamentos en oportunidad de la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia (párrafo 1, b) del artículo 5 del Convenio)¹⁹.
- b) El objeto de la consulta previa a las organizaciones representativas ha de ser la naturaleza de esas propuestas²⁰.
- c) La eficacia de las consultas supone que los representantes de los empleadores y de los trabajadores dispongan, con antelación suficiente, de todos los elementos necesarios para formarse una opinión antes de que el gobierno adopte una decisión definitiva²¹.
- d) Según los países, las organizaciones representativas podrán ser invitadas a dar a conocer su punto de vista sobre el curso que se ha de dar a los nuevos instrumentos, de manera autónoma, comunicándoles simplemente los textos para recabar sus opiniones, u ocupándose de un proyecto de proposición del gobierno, ya sea mediante un intercambio de comunicaciones escritas, ya sea en el seno del organismo consultivo competente. El gobierno no está obligado a comunicar a la autoridad competente el contenido de las opiniones recogidas. Sin embargo,

¹⁶ Véase CIT, 87.^a reunión (1999), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 221.

¹⁷ Véase CIT, 36.^a reunión (1953), Informe III (Parte IV), párrafo 46, d).

¹⁸ Véase CIT, 36.^a reunión (1953), Informe III (Parte IV), párrafo 46, e).

¹⁹ Véase CIT, 92.^a reunión (2004), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 89.

²⁰ Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1B: *Consulta tripartita*), párrafo 85.

²¹ Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 115.

esta práctica puede ser corriente en algunos países, especialmente cuando la consulta da lugar a la adopción de una opinión formal del órgano consultivo competente²².

VIII. COMUNICACION A LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS

- a) Conforme a las disposiciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución, las informaciones enviadas al Director General sobre la sumisión a las autoridades competentes deben comunicarse a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores²³.
- b) Esta norma tiene por objeto permitir a las organizaciones profesionales que formulen sus propias observaciones sobre el curso dado o que haya de darse a los instrumentos objeto de sumisión²⁴.

²² Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1B: *Consulta tripartita*), párrafo 86.

²³ Véase CIT, 36.^a reunión (1953), Informe III (Parte IV), Informe general, párrafo 46, f).

²⁴ Véase CIT, 89.^a reunión (2001), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 223.

CUESTIONARIO

Estados unitarios

- I. a) Sírvase indicar cuál es la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto en el caso de cada uno de los instrumentos (convenios, incluidos los protocolos, o recomendaciones) acerca de los cuales se solicita información.
- b) Sírvase indicar cuál es, de acuerdo con la Constitución o ley fundamental de su país, el órgano legislativo.
- II. a) Sírvase indicar la fecha en que los ~~convenios y recomendaciones~~ instrumentos en cuestión fueron sometidos a las autoridades competentes al efecto de que les dieran forma de ley o adoptaran otras medidas.
- b) Sírvase indicar si, con motivo de la sumisión de los ~~convenios y recomendaciones~~ instrumentos al órgano legislativo, el gobierno ha formulado a dicho órgano proposiciones sobre la acción que podría tomarse a fin de darles forma de ley o adoptar otras medidas.
- c) Sírvase acompañar copias, de ser posible, o suministrar informaciones sobre la sustancia del documento o documentos mediante los que se han sometido los ~~convenios y recomendaciones~~ instrumentos, así como los textos de las proposiciones que eventualmente se hubieren formulado.
- III. Si el Miembro ha ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), sírvase indicar si se han efectuado consultas tripartitas previas y, si procede, la naturaleza de dichas consultas.
- ~~III~~ IV. Si la autoridad o autoridades competentes hubieren tomado una decisión sobre los ~~convenios y recomendaciones~~ instrumentos que les fueron sometidos, sírvase indicar el sentido de dicha decisión.
- ~~IV~~ V. Si no ha sido posible someter los ~~convenios y recomendaciones~~ instrumentos, sírvase indicar las circunstancias excepcionales que hayan impedido al gobierno someter a las autoridades competentes dichos ~~convenios y recomendaciones~~ instrumentos dentro de los plazos prescritos.
- ~~V~~ VI. Sírvase informar a qué organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores se han comunicado las informaciones enviadas al Director General.
- Sírvase indicar si las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores han formulado alguna observación sobre la medida en que se ha puesto o se propone poner en ejecución el instrumento (o los instrumentos) objeto de estas informaciones.

Estados federales

- ~~VI~~ VII. Sírvase indicar — en el caso de cada uno de los ~~convenios y recomendaciones~~ instrumentos acerca de los cuales se solicita información — si el gobierno federal los considera apropiados, de acuerdo con su sistema constitucional, para la adopción de medidas en el ámbito federal o, por el contrario, si los considera apropiados, total o parcialmente, para la adopción de medidas por parte de los Estados, provincias o cantones constituidos.
- ~~VII~~ VIII. En el primer caso (medidas en el ámbito federal), sírvase proporcionar las informaciones solicitadas bajo «Estados unitarios», epígrafes I a ~~V~~ VI.
- ~~VIII~~ IX. En el segundo caso (medidas totales o parciales por parte de los Estados, provincias o cantones constitutivos), sírvase indicar qué medidas se han adoptado para someter cada uno de los ~~convenios y recomendaciones~~ instrumentos acerca de los cuales se solicita información a las autoridades federales, estatales, provinciales o cantonales apropiadas al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas, comunicando al mismo

tiempo los datos relativos a las autoridades consideradas apropiadas y a las medidas por ellas adoptadas.

X. Si el Miembro ha ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), sírvase indicar si se han efectuado consultas tripartitas previas y, si procede, la naturaleza de dichas consultas.

~~X~~ XI. Sírvase informar a qué organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores se han comunicado las informaciones enviadas al Director General.

Sírvase indicar si las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores han formulado alguna observación sobre la medida en que se ha puesto o se propone poner en ejecución el instrumento (o los instrumentos) objeto de estas informaciones.

Anexo II

[El texto añadido está subrayado, el texto suprimido está ~~tachado~~.]

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

Disposición general

Artículo 1

Cuando se someta a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la Organización, el Director General acusará recibo de la misma e informará al gobierno contra el que se ha formulado la reclamación.

Admisibilidad de la reclamación

Artículo 2

1. El Director General transmitirá inmediatamente la reclamación a la Mesa del Consejo de Administración.
2. La admisibilidad de una reclamación está sujeta a las siguientes condiciones:
 - a) deberá ser comunicada por escrito a la Oficina Internacional del Trabajo;
 - b) deberá proceder de una organización profesional de empleadores o de trabajadores;
 - c) deberá hacer expresamente referencia al artículo 24 de la Constitución de la Organización;
 - d) deberá referirse a un Miembro de la Organización;
 - e) deberá referirse a un convenio en el que el Miembro contra el cual se formula sea parte; y
 - f) deberá indicar respecto de qué se alega que el Miembro contra el que se dirige no garantiza el cumplimiento efectivo, dentro de su jurisdicción, del mencionado convenio.
3. La Mesa informará al Consejo de Administración respecto de la admisibilidad de la reclamación.
4. Al pronunciarse sobre la cuestión de la admisibilidad en base al informe de la Mesa, el Consejo no entrará en una discusión sobre el fondo de la reclamación.

Transmisión a un comité

Artículo 3

1. Si el Consejo de Administración decidiere, basándose en el informe de su Mesa, que una reclamación es admisible, designará un comité para su examen compuesto por miembros del Consejo de Administración escogidos en igual número del seno del Grupo Gubernamental, del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores. De este comité no podrá formar parte ningún representante o nacional del Estado contra el cual se haya presentado la reclamación, ni ninguna persona que ocupe un cargo oficial en la organización de empleadores o de trabajadores que la haya presentado.
2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, si una reclamación que el Consejo declara admisible se refiere a un convenio que trate de derechos sindicales, podrá ser remitida al Comité de Libertad Sindical para que la examine con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución.
3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, si una reclamación que el Consejo de Administración declara admisible se refiere a hechos o alegatos similares a los que hayan sido

objeto de una reclamación anterior, la designación del comité encargado de examinar la nueva reclamación puede aplazarse hasta que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones haya examinado el curso dado a las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo de Administración.

- 3-4. Las reuniones del Comité designado por el Consejo de Administración de conformidad con el párrafo 1 de este artículo se celebrarán a puerta cerrada y todo el procedimiento seguido ante el Comité será confidencial.

Examen de la reclamación por el Comité

Artículo 4

1. Durante el examen de la reclamación el Comité podrá:
 - a) solicitar a la organización que ha formulado la reclamación que facilite informaciones complementarias dentro del plazo fijado por el Comité;
 - b) comunicar la reclamación al gobierno contra el que se ha dirigido, sin invitar a este último a que formule sobre ella una declaración;
 - c) comunicar la reclamación (incluidas cualesquiera otras informaciones facilitadas por la organización que la ha formulado) al gobierno contra el que se ha dirigido, e invitar a este último a que haga una declaración dentro del plazo fijado por el Comité;
 - d) a la recepción de una declaración del gobierno interesado, solicitar a este último que facilite informaciones complementarias dentro del plazo fijado por el Comité;
 - e) invitar a un representante de la organización que ha formulado la reclamación a que comparezca ante el Comité para facilitar informaciones complementarias oralmente.
2. El Comité podrá prolongar cualquier plazo fijado con arreglo a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, en particular a pedido de la organización o del gobierno interesados.

Artículo 5

Si el Comité invita al gobierno interesado a que formule una declaración sobre la cuestión que es objeto de la reclamación o a que facilite informaciones complementarias, el gobierno podrá:

- a) comunicar esa declaración o información por escrito;
- b) solicitar al Comité que escuche a un representante del gobierno;
- c) solicitar que un representante del Director General visite su país a fin de obtener, mediante contactos directos con las autoridades y organizaciones competentes, informaciones sobre el objeto de la reclamación, para su presentación al Comité.

Artículo 6

Cuando el Comité haya finalizado el examen de la reclamación en cuanto al fondo, presentará un informe al Consejo de Administración en el cual describirá las medidas que ha tomado para examinar la reclamación, presentará sus conclusiones sobre las cuestiones planteadas en la misma y formulará sus recomendaciones sobre la decisión que habrá de tomar el Consejo de Administración.

Examen de la reclamación por el Consejo de Administración

Artículo 7

1. Cuando el Consejo de Administración examine el informe de su Mesa en cuanto a la admisibilidad y el informe del Comité en cuanto al fondo, se invitará al gobierno interesado, si no está ya representado en el Consejo de Administración, a que envíe un representante para que tome parte en sus deliberaciones mientras se esté considerando la materia. Al gobierno se le notificará oportunamente la fecha en que se vaya a examinar la materia.

2. El mencionado representante tendrá derecho a hacer uso de la palabra en las mismas condiciones que los miembros del Consejo de Administración, pero no tendrá derecho a voto.
3. Las reuniones del Consejo de Administración en las que se examinen las cuestiones relacionadas con una reclamación serán celebradas a puerta cerrada.

Artículo 8

Si el Consejo de Administración decide publicar la reclamación y la declaración, en caso de haberla, formulada en contestación de aquella, determinará la forma y la fecha de la publicación. Tal publicación cerrará el procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Constitución.

Artículo 9

La Oficina Internacional del Trabajo notificará las decisiones del Consejo de Administración al gobierno interesado y a la organización que haya formulado la reclamación.

Artículo 10

Si, sobre la base del artículo 24 de la Constitución de la Organización se presenta al Consejo de Administración una reclamación contra un gobierno en la que se alegue que no ha dado cumplimiento satisfactorio a un convenio, el Consejo podrá en cualquier momento, fundado en el párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución, adoptar para el examen de dicha reclamación el procedimiento de queja previsto en los artículos 26 y siguientes de la Constitución.

Reclamaciones contra Estados no Miembros

Artículo 11

En el caso de una reclamación formulada contra un Estado que ya no sea Miembro de la Organización, con respecto a un convenio en el cual continúe siendo parte, se aplicará el procedimiento previsto en este Reglamento en virtud del artículo 1, párrafo 5 de la Constitución.

Anexo III

Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT

Nota introductoria

1. El Reglamento relativo al procedimiento que ha de seguirse en caso de reclamaciones fue adoptado por el Consejo de Administración en su 56.^a reunión (enero de 1932) y modificado por lo que respecta a ciertos aspectos de forma en su 82.^a reunión (1938). Posteriormente fue revisado por el Consejo de Administración en su 212.^a reunión (febrero-marzo de 1980).
2. Al adoptar nuevas enmiendas en su [291.^a reunión (noviembre de 2004)], el Consejo de Administración decidió que el Reglamento estaría precedido por la presente nota introductoria. En ella se resumen las diferentes etapas del procedimiento y se indica a la vez las opciones de que dispone el Consejo de Administración en las diferentes etapas del procedimiento de conformidad con el Reglamento y las indicaciones que se desprenden de los trabajos preparatorios del mismo, así como las decisiones y la práctica del Consejo de Administración.
3. El Reglamento contiene seis títulos, de los cuales los cinco primeros corresponden a las etapas principales del procedimiento, a saber: i) recepción por el Director General, ii) examen de la admisibilidad de la reclamación, iii) decisión de remitirla a un comité, iv) examen de la reclamación por el comité y v) examen por el Consejo de Administración. El sexto título del Reglamento se refiere a la aplicación del procedimiento en el caso de una reclamación formulada contra un Estado que no es Miembro de la Organización.

Disposición general

4. El artículo 1 del Reglamento se refiere a la recepción de las reclamaciones por el Director General de la OIT, quien informa al gobierno respecto del cual se ha formulado la reclamación.

Admisibilidad de la reclamación

5. El examen de la admisibilidad consiste en la verificación de las condiciones que deben cumplirse antes de que el Consejo de Administración pueda proceder a examinar los motivos de la reclamación y formular recomendaciones al respecto.
6. El examen de la admisibilidad corresponde, en primer lugar, a la Mesa del Consejo de Administración a la cual el Director General transmite toda reclamación recibida. La propuesta de la Mesa del Consejo de Administración con respecto a la admisibilidad se comunica al Consejo de Administración, al cual incumbe pronunciarse al respecto. Si bien el Reglamento precisa que el Consejo de Administración no entrará en una discusión sobre el fondo de la reclamación en esta etapa, las conclusiones de su Mesa en cuanto a la admisibilidad pueden no obstante ser objeto de discusión.
7. Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Reglamento, la Oficina invita al gobierno interesado a que envíe un representante para que tome parte en sus deliberaciones si dicho gobierno no está representado en el Consejo de Administración.
8. Las condiciones para la admisibilidad están enumeradas en el párrafo 2 del artículo 2 del Reglamento. Cuatro de dichas condiciones son condiciones de forma de aplicación simple (apartados *a*), *c*), *d*) y *e*) del párrafo 2), mientras que las otras dos pueden requerir un examen más detallado de la reclamación: el carácter profesional de la organización que presenta la reclamación, por un lado (apartado *b*) del párrafo 2) y, por otro lado, las precisiones relativas al asunto que es objeto de la reclamación (apartado *f*) del párrafo 2).

La reclamación debe proceder de una organización profesional de empleadores o de trabajadores (apartado b) del párrafo 2 del artículo 2 del Reglamento)

9. Los principios siguientes pueden guiar al Consejo de Administración en lo que respecta a la aplicación de esta disposición:
- la facultad de dirigir una reclamación a la Oficina Internacional del Trabajo constituye un derecho otorgado sin restricciones a toda organización profesional de empleadores o de trabajadores. La Constitución no prevé condición alguna en cuanto a la importancia o la nacionalidad. Toda organización profesional puede presentar una reclamación, independientemente del número de afiliados con que cuente y del país donde tenga su sede. Puede tratarse de una organización estrictamente local, así como de una organización nacional o internacional ¹;
 - incumbe al Consejo de Administración apreciar con la mayor libertad posible el carácter verdadero de la organización que presenta la reclamación. Los criterios aplicables en la materia por el Consejo de Administración deberían ser los que han guiado hasta el presente la política general de la Organización y no los establecidos por el derecho interno de los Estados ², y
 - el Consejo de Administración tiene el deber de examinar, objetivamente, si, en efecto, la organización que presenta la reclamación posee la calidad de «organización profesional» en el sentido dado al término en la Constitución y el Reglamento. La función del Consejo de Administración consiste en cada caso en examinar, más allá del aspecto terminológico, si la organización que presenta la reclamación, cualquiera que sea el nombre que le impongan las circunstancias o que dicha organización haya elegido, es una «organización profesional de empleadores o de trabajadores», en el sentido natural del término. En particular, el Consejo de Administración no ha de guiarse, al considerar si una organización tiene o no carácter profesional, por ninguna definición nacional del término «organización profesional» ³.
10. Además, el Consejo de Administración podría aplicar *mutatis mutandis* los principios establecidos por el Comité de Libertad Sindical en materia de admisibilidad en cuanto a la organización querellante en el caso de las quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical. Esos principios están formulados en los términos siguientes:

El Comité, en su primera reunión de enero de 1952 (1.^{er} informe, Comentarios Generales, párrafo 28), formuló un principio según el cual goza de entera libertad para decidir si una organización puede ser considerada como organización profesional desde el punto de vista de la Constitución de la OIT, y no se considera ligado por ninguna definición nacional de ese término.

El Comité no ha considerado que una queja sea inadmisibles por el simple hecho de que el gobierno implicado haya disuelto o se proponga disolver la organización en cuyo nombre se presenta la queja, o porque la persona o personas de las que provenía la queja se hayan refugiado en el extranjero.

El hecho de que un sindicato no haya presentado sus estatutos como pudiera requerirlo la ley nacional no sería suficiente para que una queja se declarase inadmisibles, dado que los principios de libertad sindical exigen justamente que los trabajadores puedan, sin autorización previa, constituir las organizaciones profesionales que estimen convenientes.

¹ Véase *Proyecto de reglamento relativo a la aplicación de los artículos 409, 410, 411, párrafos 4 y 5, del Tratado de Paz*, nota explicativa de la Oficina Internacional del Trabajo presentada a la Comisión del Reglamento del Consejo de Administración en su 56.^a reunión (1932).

² *Ibid.*

³ Véase la reclamación presentada en nombre del Partido Laborista de Mauricio relativa a la aplicación de ciertos convenios internacionales del trabajo en dicho país, informe del Comité del Consejo de Administración (adoptado por el Consejo de Administración en su 79.^a reunión), OIT, *Bulletin Officiel*, vol. XXII (1937), págs. 71-72, párrafos 6-7.

La ausencia de reconocimiento oficial de una organización no puede justificar el rechazo de los alegatos cuando se desprende de la queja que dicha organización tiene por lo menos una existencia de hecho.

En aquellos casos en que el Comité debe examinar quejas presentadas por organizaciones sobre las cuales carece de informaciones precisas, el Director General está facultado a pedirle que suministre datos precisos sobre el número de sus afiliados, sobre sus estatutos, su afiliación nacional e internacional y, de una manera general, que dé toda información útil que permita, al examinarse la admisibilidad de la queja, apreciar mejor la real importancia representativa de la organización querellante.

El Comité no tomará conocimiento de las quejas presentadas por personas que, por temor a represalias, soliciten que sus nombres o el lugar de origen de las quejas no se revelen, excepto si el Director General, luego de examinar la queja, informa al Comité que la misma contiene alegaciones de cierta gravedad que no han sido previamente examinadas por el Comité. El Comité decidirá entonces qué medidas han de adoptarse con respecto a dicha queja⁴.

La reclamación deberá indicar respecto de qué se alega que el Miembro contra el que se dirige no garantiza el cumplimiento efectivo, dentro de su jurisdicción, del mencionado convenio (apartado f) del párrafo 2 del artículo 2 del Reglamento)

11. En el marco del examen de esta condición de admisibilidad, reviste particular importancia la disposición del párrafo 4 del artículo 2 del Reglamento, según la cual, al pronunciarse sobre la cuestión de la admisibilidad en base al informe de la Mesa, el Consejo de Administración no entrará en una discusión sobre el fondo de la reclamación. Es importante, no obstante, que la reclamación sea lo suficientemente precisa para que la Mesa del Consejo de Administración pueda fundamentar de manera convincente la propuesta que ha de formular al Consejo de Administración.

Transmisión a un comité

12. Si el Consejo de Administración decide, basándose en el informe de su Mesa, que una reclamación es admisible, designará un comité tripartito para su examen (párrafo 1 del artículo 3). En función del contenido de la reclamación, el Consejo de Administración dispone de otras opciones con sujeción a ciertas condiciones:
 - a) si la reclamación se refiere a un convenio que trate de derechos sindicales, el Consejo de Administración puede decidir remitirla al Comité de Libertad Sindical para que éste la examine con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución (párrafo 2 del artículo 3), y
 - b) si una reclamación se refiere a hechos y alegatos similares a los que hayan sido objeto de una reclamación anterior, el Consejo de Administración puede decidir aplazar la designación del comité encargado del examen de la nueva reclamación hasta que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones haya podido examinar el curso dado a las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración con respecto a la reclamación anterior (párrafo 2 del artículo 3).
13. Según la práctica, el informe de la Mesa del Consejo de Administración relativo a la admisibilidad de la reclamación contiene asimismo una recomendación en cuanto a la transmisión de la reclamación a un comité. Incumbe al Consejo de Administración designar los miembros que han de componer el comité tripartito, teniendo en cuenta las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 3.

Examen de la reclamación por el comité

14. De conformidad con el artículo 6, el comité tripartito encargado del examen de la reclamación ha de presentar sus conclusiones sobre las cuestiones planteadas en la reclamación y formular

⁴ Véanse los párrafos 35 a 40 del Procedimiento de la Comisión de Investigación y Conciliación del Comité de Libertad Sindical para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical (*La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cuarta edición, 1996, anexo I).

recomendaciones en cuanto a la decisión que habrá de tomar el Consejo de Administración. El comité examina los fundamentos del alegato planteado por el autor de la reclamación, según el cual el Miembro de que se trata no ha garantizado de manera satisfactoria el cumplimiento del convenio o de los convenios ratificados por dicho Miembro a los que se hace referencia en la reclamación.

15. Las facultades de que dispone el comité tripartito para examinar la reclamación se enumeran en el artículo 4. El artículo 5 se refiere a los derechos del gobierno de que se trata cuando el comité le invita a formular una declaración sobre la cuestión que es objeto de la reclamación.
16. Asimismo, el comité puede aplicar, *mutatis mutandis*, dos principios establecidos por el Comité de Libertad Sindical:
 - a) al establecer los hechos sobre los cuales se basa la reclamación, el comité puede considerar que, aunque no se haya fijado ningún plazo de prescripción para el examen de las reclamaciones, sería muy difícil, si no imposible, que un gobierno respondiera de manera detallada en relación con acontecimientos que remontan a un pasado lejano⁵, y
 - b) al formular sus recomendaciones en cuanto a la decisión que ha de tomar el Consejo de Administración, el comité puede tener en cuenta el interés que tiene la organización que presenta la reclamación para actuar con respecto a la situación que motiva dicha reclamación. Tal interés existe si la reclamación procede de una organización nacional directamente interesada en la cuestión, de organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores que tengan estatuto consultivo ante la OIT, o de otras organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores cuando la reclamación se refiera a cuestiones que afectan directamente las organizaciones afiliadas a dichas organizaciones internacionales⁶.

Examen de la reclamación por el Consejo de Administración

17. Sobre la base del informe del comité tripartito, el Consejo de Administración examina las cuestiones de fondo planteadas en la reclamación y el curso que ha de darse a la misma. En el artículo 7 se precisan las modalidades según las cuales el gobierno de que se trate puede participar en las deliberaciones.
18. El Reglamento recuerda y precisa los dos tipos de decisiones previstos en la Constitución que el Consejo de Administración puede adoptar cuando considera que una reclamación está justificada, quedando entendido que puede decidir libremente si ha de adoptar o no dichas medidas:
 - a) según las condiciones previstas en el artículo 25 de la Constitución, el Consejo de Administración puede hacer pública la reclamación recibida y, llegado el caso, la respuesta enviada por el gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación: en esos casos, el Consejo de Administración determina también la forma y la fecha de dicha publicación, y
 - b) de conformidad con el párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución, el Consejo de Administración puede, en todo momento, emprender el procedimiento de queja previsto en los artículos 26 y siguientes (artículo 10 del Reglamento) contra el gobierno respecto del cual se alega el no cumplimiento satisfactorio de un convenio.
19. Asimismo, el Consejo de Administración puede decidir remitir a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones las cuestiones relativas a las medidas que el gobierno de que se trata tuviera que tomar en relación con las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinará las medidas tomadas por el gobierno para dar cumplimiento a las disposiciones de los convenios en los que es parte y respecto de los cuales el Consejo de Administración haya adoptado recomendaciones.

⁵ *Ibid.*, párrafo 67.

⁶ *Ibid.*, párrafo 34.

Reclamaciones contra Estados no Miembros

20. En el artículo 11 del Reglamento se indica que una reclamación formulada contra un Estado que ya no sea Miembro de la Organización puede no obstante ser examinada de conformidad con el Reglamento, en virtud del párrafo 5, del artículo 1 de la Constitución, según el cual el retiro de un Miembro de la Organización no menoscabará la validez de todas las obligaciones que se deriven de los convenios que haya ratificado o se refieran a los mismos.