



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Posibles mejoras de las actividades normativas
de la OIT: propuestas relativas a la sumisión
a las autoridades competentes**

1. En su 291.^a reunión (noviembre de 2004), el Consejo de Administración examinó un proyecto de revisión del *Memorándum sobre la obligación de someter los convenios y las recomendaciones a las autoridades competentes* (designado en adelante «el Memorándum») ¹.
2. Se recuerda que el Memorándum, adoptado por el Consejo de Administración en 1954 y revisado en 1959 y 1980, 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.
3. El nuevo proyecto de Memorándum revisado que figura en anexo fue establecido teniendo en cuenta los puntos de vista expresados y las enmiendas propuestas en el transcurso de la discusión que parecieron ser objeto de consenso. Como se recordó durante el debate, la parte central del Memorándum está basada en citas de comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia; por tanto, fue posible suprimir citas y añadir otras, pero difícilmente podían modificarse a no ser que el objetivo fuera perfeccionar el estilo y la terminología, que han evolucionado a lo largo de los años.
4. ***La Comisión tal vez estime oportuno examinar el proyecto de Memorándum revisado y recomendar su adopción por el Consejo de Administración.***

Ginebra, 21 de enero de 2005.

Punto que requiere decisión: párrafo 4.

¹ Documento GB.291/9, párrafos 2 a 18.

Anexo

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

**MEMORANDUM SOBRE LA OBLIGACION DE SOMETER
LOS CONVENIOS ¹ 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;

¹ Con el término «convenio» se designa, igualmente, todo protocolo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT.

- 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 y en 2005 de nuevo 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. Los comentarios que en él se incluyen fueron escogidos por el Consejo de Administración, que, en determinados casos, adaptó su redacción a fin de uniformar la terminología utilizada. 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 SUMISIÓN

- 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 ratificación².
- b) Los gobiernos tienen plena libertad para proponer el curso que, consideren, ha de darse a los convenios y las recomendaciones. La sumisión tiene principalmente por objeto promover una decisión rápida y meditada de cada Estado Miembro respecto de los instrumentos adoptados por la Conferencia³.
- c) La obligación de sumisión constituye un elemento fundamental del sistema normativo de la Organización. Una de sus finalidades 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 parlamentario⁴.
- d) La obligación de sumisión refuerza el vínculo entre la Organización y las autoridades nacionales y estimula el diálogo tripartito en el ámbito nacional⁵.

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 recomendaciones⁶.
- b) La autoridad competente debe ser normalmente el legislativo⁷.
- c) Aun en los casos en que, en virtud de la Constitución de un Miembro, las atribuciones legislativas son detenidas 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 Conferencia⁸. En el caso de los convenios, podría eventualmente dar lugar a una decisión de proceder a su ratificación⁹.
- 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

² Véase Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 64.^a reunión (1978), Informe III (Parte 4A), Informe general, párrafo 115.

³ Véase CIT, 87.^a reunión (1999), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 221.

⁴ Véase CIT, 89.^a reunión (2001), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 221.

⁵ Véase CIT, 92.^a reunión (2004), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 85.

⁶ Véase CIT, 46.^a reunión (1962), *Actas*, tercera parte, apéndice VI: *Informe de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, párrafo 39.

⁷ 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; CIT, 87.^a reunión (1999), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 219.

⁸ Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 114.

⁹ Véase CIT, 64.^a reunión (1978), Informe III (Parte 4A), Informe general, párrafo 124.

de este modo garantiza una amplia difusión pública, que es también una finalidad de la obligación de sumisión ¹⁰.

III. ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN

- 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 y las recomendaciones ¹¹.
- b) 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 o la de aceptar las recomendaciones ¹².

IV. FORMA DE LA SUMISIÓN

- 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 textos ¹³.
- 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 materia ¹⁴.

V. PLAZO DE SUMISIÓN

- 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 Constitución ¹⁵.
- 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 ¹⁶. 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

¹⁰ Véase CIT, 92.^a reunión (2004), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 87.

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

¹² Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 120.

¹³ Véase CIT, 40.^a reunión (1957), *Actas*, apéndice VI, párrafo 45.

¹⁴ Véase CIT, 42.^a reunión (1958), Informe III (Parte IV), párrafo 43.

¹⁵ Véase CIT, 87.^a reunión (1999), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 221.

¹⁶ Los plazos previstos en los párrafos 5, b) y 6, b) del artículo 19 de la Constitución no se aplican ni al envío de la información requerida en virtud de los párrafos 5, c) y 6, c) ni a las decisiones adoptadas por las autoridades competentes.

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 núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976, deberán celebrarse consultas efectivas sobre las propuestas presentadas a las autoridades competentes en oportunidad de la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia (párrafo 1, *b*) del artículo 5 del Convenio)¹⁹.
- b*) Los Miembros que aún no hayan ratificado el Convenio núm. 144 pueden remitirse a las disposiciones de la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152)²⁰.
- c*) Las organizaciones representativas han de ser consultadas con anterioridad²¹. 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 definitiva²².
- d*) 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 competente²³. El cumplimiento del procedimiento de sumisión constituye un momento privilegiado del diálogo entre las autoridades gubernamentales, los interlocutores sociales y los representantes parlamentarios²⁴.

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 1A, Informe general, párrafo 115.

²¹ Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1B: *Consulta tripartita*), párrafo 85.

²² Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 115.

²³ Véase CIT, 88.^a reunión (2000), Informe III (Parte 1B: *Consulta tripartita*), párrafo 86.

²⁴ Véase CIT, 92.^a reunión (2004), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 89.

VIII. COMUNICACIÓN 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 trabajadores²⁵.
- b) Esta norma tiene por objeto permitir a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores que formulen sus propias observaciones sobre el curso dado o que haya de darse a los instrumentos objeto de sumisión²⁶.

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 convenios y 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 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 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, así como los textos de las proposiciones que eventualmente se hubieren formulado.**
 - III. **Si no ha sido posible someter los convenios y recomendaciones, sírvase indicar las circunstancias excepcionales que hayan impedido al gobierno someter a las autoridades competentes dichos convenios y recomendaciones dentro de los plazos prescritos.**
 - IV. **Si la autoridad o autoridades competentes hubieren tomado una decisión sobre los convenios y recomendaciones que les fueron sometidos, sírvase indicar el sentido de dicha decisión.**
 - V. **Sírvase indicar si se han efectuado consultas tripartitas previas y, si procede, la naturaleza de dichas consultas.**
 - 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.**

²⁵ Véase CIT, 36.^a reunión (1953), Informe III (Parte IV), Informe general, párrafo 46, f).

²⁶ Véase CIT, 89.^a reunión (2001), Informe III (Parte 1A), Informe general, párrafo 223.

Estados federales

- VII.** Sírvase indicar — en el caso de cada uno de los convenios y recomendaciones 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.
- VIII.** En el primer caso (medidas en el ámbito federal), sírvase proporcionar las informaciones solicitadas bajo «Estados unitarios», epígrafes I a IV.
- 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 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.** Sírvase indicar en todos los casos si se han efectuado consultas tripartitas previas y, si procede, la naturaleza de dichas consultas.
- XI.** Sírvase informar en todos los casos 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.