

# **DERECHO SINDICAL DE LA OIT**

Normas y procedimientos

Alberto ODERO  
Horacio GUIDO

Copyright © Organización Internacional del Trabajo  
1995 Primera edición 1995

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

*Derecho sindical de la OIT: normas y procedimientos* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1995

/Derechos sindicales/, /Libertad sindical/, /Texto/, /Convenio de la OIT/, /Recomendación de la OIT/, /Papel de la OIT/. 04.02.3 ISBN 92-2-309446-1

*Datos de catalogación de la OIT*

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione. Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

## PRESENTACION

El respeto de la libertad sindical en el mundo es una exigencia primordial e ineludible para la Organización Internacional del Trabajo, en razón de su característica estructural más esencial, es decir el tripartismo, y de las altas funciones que, en virtud de la Constitución e instrumentos de la OIT, están llamadas a ejercer las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el seno de la propia Organización, a la vez que en los distintos Estados Miembros.

Sin libertad sindical o, dicho con otras palabras, sin organizaciones de trabajadores y de empleadores autónomas, independientes, representativas y dotadas de los derechos y garantías necesarios para el fomento y defensa de los derechos de sus afiliados y la promoción del bienestar común, el principio del tripartismo quedaría desvirtuado, cuando no convertido en letra muerta, y se atentaría gravemente contra las posibilidades reales de una mayor justicia social.

Como reafirma la Declaración de Filadelfia, la libertad de asociación - en este contexto, la libertad sindical - « es esencial para el progreso constante » y « la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía *dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado*, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos participan en decisiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común»<sup>1</sup>. La aplicación de estos principios, concluye la Declaración de Filadelfia, « interesa a todo el mundo civilizado ».

Desde esta perspectiva, siendo la libertad sindical una de las principales salvaguardias de la paz y de la justicia social, se comprende perfectamente, por una parte, que la OIT haya adoptado una serie de convenios - con un altísimo número de ratificaciones en lo que respecta a los más fundamentales<sup>2</sup> - ,

---

<sup>1</sup> En la cita, el subrayado es nuestro.

<sup>2</sup> El 15 de septiembre de 1994 el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) contaba con 110 ratificaciones y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) con 124.

recomendaciones y resoluciones que constituyen la más importante fuente internacional en la materia y, por otra, que además de los procedimientos generales de control haya creado un procedimiento especial para la efectiva protección de los derechos sindicales. Este último permite no sólo a los gobiernos de los Estados Miembros, sino también a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, presentar quejas contra gobiernos, incluso cuando no se han ratificado los convenios sobre libertad sindical<sup>3</sup>. Dicho procedimiento especial es resultado de negociaciones y acuerdos entre el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que dieron lugar al establecimiento de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical en 1950. Posteriormente, en 1951, el Consejo de Administración instituyó el Comité de Libertad Sindical y sin duda alguna puede afirmarse que éste es el organismo internacional con mayor protagonismo a nivel mundial en la promoción y defensa de la libertad sindical. La extraordinaria diversidad de los casos presentados por las organizaciones de trabajadores y de empleadores (más de 1 800), su composición tripartita con una presidencia independiente, la posibilidad de tratar quejas contra Estados que no han ratificado los convenios de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva, las garantías de imparcialidad previstas en su procedimiento, la celeridad en el tratamiento de los casos, la unanimidad en sus decisiones y la formación de un cuerpo de principios sobre las cuestiones sindicales fundamentales que desarrolla y complementa las normas de la OIT en la materia, son notas marcadamente originales en el mundo del Derecho Internacional que han conferido al Comité una autoridad y credibilidad especiales, acentuadas por el paso de los años. De este modo, más allá de la eficacia de las recomendaciones del Comité en los diferentes casos concretos (no aplicación de penas de muerte, liberación de sindicalistas, anulación de medidas de disolución de sindicatos, restitución de bienes sindicales, etc.), los principios que ha definido a partir de los convenios, recomendaciones y resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo han podido orientar legislaciones, ser punto de referencia de sentencias, inspirar la acción de las inspecciones de trabajo u orientar la búsqueda de soluciones en grandes conflictos colectivos.

Desearnos agradecer al Servicio de Libertad Sindical y en particular a los Sres. Alberto Otero y Horacio Guido, funcionarios de dicho Servicio, esta oportuna publicación, donde se recogen de manera casi exhaustiva los textos de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva y se exponen los distintos procedimientos que pueden ponerse en marcha para promover su aplicación.

---

<sup>3</sup> Por el solo hecho de adherirse a la Organización Internacional del Trabajo, los Estados Miembros tienen la obligación de respetar los principios contenidos en su Constitución, incluidos los relativos a la libertad sindical.

Por último, debe destacarse la feliz coincidencia de que la presente publicación - que es fruto de la cooperación entre el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y la Oficina para las Actividades de los Trabajadores - aparezca en el año del 75° aniversario de la Organización Internacional del Trabajo, realzando así el inestimable aporte de la Organización y de sus órganos de control en favor de la libertad sindical como medio privilegiado para la realización de una mayor justicia social y, por ello, en favor de la paz.

Héctor G. Bartolomei de la Cruz,  
Director del Departamento de  
Normas Internacionales del Trabajo

Giuseppe Querenghi,  
Director de la Oficina para las  
Actividades de los Trabajadores



# INDICE

Presentación .....	v
<b>Parte II. Procedimientos especiales y generales de la OIT para la protección de los derechos sindicales</b>	
<hr/>	
<b>8. La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical y el Comité de Libertad Sindical (Procedimientos especiales) (Extractos) .....</b>	<b>115</b>
A. Introducción .....	115
B. Decisión del Consejo de Administración de la OIT por la que se creó el Comité de Libertad Sindical.....	117
C. 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 .....	119
<b>9. Reclamaciones presentadas en virtud de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT .....</b>	<b>135</b>
A. Texto de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT.....	135
B. 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 .....	136
<b>10. Quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT .....</b>	<b>141</b>
A. Texto de los artículos 26 a 34 de la Constitución de la OIT .....	141
B. Procedimiento de las comisiones de encuesta .....	143
<b>11. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones .....</b>	<b>145</b>
A. Introducción .....	145
B. Texto del artículo 19 de la Constitución de la OIT y estudios generales de la Comisión de Expertos, relativos a convenios y/o recomendaciones de la OIT .....	149
C. Texto de los artículos 22 y 23 de la Constitución de la OIT y observaciones y solicitudes directas de la Comisión de Expertos en su examen sobre la aplicación de convenios ratificados .....	154
<b>12. Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo .....</b>	<b>159</b>
A. Introducción .....	159
B. Artículo 7 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo .....	161
C. Evolución histórica y funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas.....	161
D. Métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas .....	162

PARTE II

---

PROCEDIMIENTOS ESPECIALES Y GENERALES  
DE LA OIT PARA LA PROTECCION DE  
LOS DERECHOS SINDICALES





# 8

## LA COMISION DE INVESTIGACION Y DE CONCILIACION EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL Y EL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL (PROCEDIMIENTOS ESPECIALES) (Extractos)

### A. INTRODUCCION

La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, creada en 1950 y establecida de común acuerdo entre la OIT y el Consejo Económico y Social de las Naciones (ECOSOC)<sup>1</sup>, examina las quejas presentadas por gobiernos o por organizaciones de trabajadores y de empleadores, relativas a presuntas violaciones de los derechos sindicales que le somete el Consejo de Administración sobre países Miembros de la OIT, hayan ratificado o no los convenios sobre libertad sindical; ahora bien, en caso de que el país afectado no los haya ratificado, es necesario obtener el consentimiento del mismo para la transmisión de la queja<sup>2</sup>. Esta Comisión que, por lo general, funciona en grupos de tres miembros y que está compuesta por personalidades independientes nombradas por el Consejo de Administración, es esencialmente un órgano de investigación, pero está facultada para examinar, con el gobierno interesado, las posibilidades de solucionar por vía de acuerdo las dificultades. La Comisión de Investigación y de Conciliación ha sido convocada pocas veces, sobre todo dado que antes de 1964 no pudo obtenerse el consentimiento de ninguno de los gobiernos contra los que se presentaron quejas. Las quejas sometidas contra Estados

---

<sup>1</sup> Resoluciones núm. 239(IX), de 2 de agosto d.e 1949, y núm. 277(X), de 17 de febrero de 1950, del Consejo Económico y Social; 110.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, *Procès-verbaux*, págs. 62 a 91 del texto en francés (no existe en español).

<sup>2</sup> En lo que respecta a la aplicación de los convenios ratificados, el Consejo de Administración puede designar a la Comisión de Investigación y de Conciliación como comisión de en cuenta, en virtud del artículo 26 de la Constitución.

miembros de las Naciones Unidas que *no* son Miembros de la OIT se transmiten a la Comisión de Investigación y Conciliación, de conformidad con un procedimiento especial y con el consentimiento del gobierno interesado. Entre otros casos, en 1988, la Comisión se ocupó de una queja presentada por el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica contra el Gobierno de ese país, y, tras el consentimiento del mismo en 1991, realizó un informe muy detallado en el que figuraban sus conclusiones sobre los aspectos de hecho y legislativos de la situación de las relaciones laborales en ese país, formulando también muchas recomendaciones, sobre todo en materia de libertad sindical y de negociación colectiva<sup>3 y 4</sup>.

El Comité de Libertad Sindical, instituido en 1951 como órgano de carácter tripartito compuesto por nueve miembros del Consejo de Administración y por un Presidente independiente desde 1978, examina quejas provenientes de gobiernos o de organizaciones de trabajadores o de empleadores, que contienen alegatos de violaciones de los convenios sobre libertad sindical, independientemente de que los países objeto de las quejas los *hayan o no* ratificado. Para proceder al examen de esas quejas, no es necesario el consentimiento de los gobiernos interesados. El fundamento jurídico de esta práctica reside en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, en virtud de las cuales los Estados Miembros, por el simple hecho de adherirse a la Organización tienen el deber de respetar los principios fundamentales que figuran en la Constitución, en particular los relativos a la libertad sindical, incluso si no han ratificado los convenios sobre la materia. El Comité efectúa sistemáticamente un examen en cuanto al fondo de los asuntos y presenta sus conclusiones, adoptadas por unanimidad, al Consejo de Administración, con la recomendación de que, si procede, señale a la atención de los gobiernos interesados los principios que habían sido puestos en tela de juicio y, en particular, las recomendaciones formuladas para la solución de los conflictos planteados en la queja. El Comité se reúne tres veces por año y, desde su creación, ha examinado cerca de 1 800 casos; muchos de ellos de gran gravedad, lo que le ha permitido elaborar un conjunto de principios<sup>3</sup> que constituye un verdadero derecho internacional sobre la libertad sindical<sup>6 y 7</sup>.

---

<sup>3</sup> OIT, Informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical sobre la República de Sudáfrica, B.O., suplemento especial, vol. LXXV, 1992, párrafos 746 a 748 (léase a continuación «Informe Comisión de Investigación y Conciliación Sudáfrica»).

<sup>4</sup> El procedimiento de la Comisión de Investigación y de Conciliación respeta las garantías procesales clásicas, incluidas la audición de testigos y en general la visita al país interesado. Se trata pues de un procedimiento relativamente largo y sólo ha sido utilizado en seis casos.

<sup>5</sup> El texto integral de las decisiones del Comité de Libertad Sindical se publica en el *Boletín Oficial*, y las decisiones más significativas se reúnen periódicamente en una recopilación, en la que se analizan por temas las diferentes decisiones y principios. Las decisiones adoptadas hasta 1985 por el Comité de Libertad Sindical fueron publicadas en: *La libertad sindical*, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, 1985, tercera edición revisada.

<sup>6</sup> En 1953 el presidente del Comité señaló que se trataba de «una especie de regla de derecho consuetudinario internacional o por encima del alcance de los convenios e incluso de la

B. DECISION DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DE LA OIT POR LA QUE SE CREO EL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL

117.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo<sup>8</sup>

PROCEDIMIENTO PARA EL EXAMEN PRELIMINAR DE LAS QUEJAS RELATIVAS A LAS VIOLACIONES DE LA LIBERTAD SINDICAL

El Consejo procedió al examen, según lo había solicitado anteriormente, de ciertas proposiciones relativas a la revisión del procedimiento para el examen preliminar de las quejas relativas a las violaciones de la libertad sindical, para darle más flexibilidad y eficacia. El Consejo completó e introdujo enmiendas a esas proposiciones tomando las disposiciones siguientes.

Con el fin de distribuir más ampliamente la responsabilidad en el examen preliminar de las quejas relativas a la violación del ejercicio de los derechos sindicales, el Consejo de Administración decidió constituir un Comité que se ocuparía de tal examen, confiado hasta entonces a los miembros de su Mesa. Dicho Comité estaría integrado por nueve miembros titulares, incluyendo los de la Mesa del Consejo cuando estuvieren disponibles, y por un número igual de suplentes, designados entre los miembros del propio Consejo. Para que el examen preliminar de los hechos se realice en un ambiente libre de prejuicios, favorables o desfavorables a una u otra de las partes interesadas, el Consejo de Administración decidió aplicar al nuevo Comité, por analogía con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 2 del Reglamento sobre el procedimiento a seguir en caso de reclamaciones - conforme a los artículos 24 y siguientes de la Constitución -, el principio según el cual ningún representante o nacional del Estado en cuestión, ni ninguna persona que ocupe un cargo oficial en el seno de la organización profesional nacional autora de la reclamación, podrán participar en los trabajos del comité cuando éste examine los casos que afectan a dichas personas. Eso no será óbice para que el Comité admita el testimonio de esas personas, las cuales sin embargo, no tendrán ninguna responsabilidad en la preparación de las recomendaciones que el Comité formule al Consejo de Administración.

Deseando que en el seno del Comité se llegue al acuerdo más amplio que sea posible, el Consejo de Administración decidió, sin embargo, que el

<sup>6</sup> (Continuación de la nota)

adhesión a tal o cual organización internacional». OIT, *Actas* de la 121.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, 3-6 de marzo de 1953, pág. 40.

<sup>7</sup> Este párrafo y el anterior figuran en el Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 81.<sup>a</sup> reunión, 1994, párrafos 18 y 19.

<sup>8</sup> Véase OIT, *Boletín Oficial*, vol. XXXIV, 1951, págs. 204 a 210.

Comité, como todos los órganos del Consejo de Administración, podrá pronunciarse, llegado el caso, por mayoría.

Como hasta el presente no ha parecido necesario, en la práctica, fijar un quórum para las comisiones del Consejo de Administración, el Consejo consideró conveniente reservar esta cuestión en lo que atañe al Comité recientemente creado. Si llegara el momento en que la experiencia mostrara la conveniencia de fijar un quórum, el Consejo de Administración podría entonces tomar las medidas del caso.

Para evitar toda demora inútil en el examen preliminar de los casos, el Consejo de Administración decidió introducir en el procedimiento vigente las siguientes modificaciones.

Los miembros de la Mesa habían seguido hasta el presente la norma de autorizar al Director General, antes de examinar si, a primera vista, las quejas parecían ser graves, para que preguntara al gobierno interesado si deseaba formular observaciones. Sin embargo, transcurrían frecuentemente varios meses entre la recepción de una queja por la Organización Internacional del Trabajo, o su comunicación a ésta por el Consejo Económico y Social, y la reunión de la Mesa del Consejo que autorizase al Director General para hacer dicha consulta a los gobiernos. El Consejo de Administración decidió que, en el futuro, el Director General - a menos que considere que, en razón de circunstancias especiales, haya lugar para someter primero el caso al Comité del Consejo - comunicará todas las quejas, desde su recepción, a los gobiernos interesados, preguntándoles si tienen observaciones preliminares que formular. El Comité estaría así en situación de examinar a la vez, sin dilación injustificada, las quejas que le fueran sometidas y todas las observaciones preliminares que le fueran comunicadas al respecto por los gobiernos.

El Comité no tendrá que expresar ningún punto de vista sobre la cuestión de saber si se trata de un caso grave *prima facie*; sus responsabilidades consistirán esencialmente: 1) en estudiar, para recomendación al Consejo de Administración, aquellos casos que merezcan examen por parte del Consejo de Administración; 2) cuando el Consejo de Administración determine afirmativamente, en tratar de obtener el consentimiento de los gobiernos interesados para que se sometan dichos casos a la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

El Comité (después de un estudio preliminar y teniendo en cuenta todas las observaciones hechas por los gobiernos interesados, si se reciben dentro de un plazo razonable) informará al Consejo de Administración, en su siguiente reunión, que un caso no precisa examen más minucioso si el Comité halla, por ejemplo, que los hechos alegados, incluso si pueden probarse, no constituyen una violación al ejercicio de los derechos sindicales o que las quejas presentadas son de índole tan política que no conviene seguir examinando el caso o que las quejas son demasiado vagas para permitir su examen en cuanto al fondo de la cuestión, o, en fin, que el demandante no ha presentado pruebas suficientes para justificar la transmisión del asunto a la Comisión de Investigación y de Conciliación.

Cuando, después de dicho examen preliminar, el Comité llegue a la conclusión de que un caso necesita examen más profundo, comunicará esta conclusión al Consejo de Administración, para que determine sobre la conveniencia de tratar de obtener el consentimiento del gobierno interesado para someter el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación.

El Comité de Libertad Sindical someterá a cada reunión del Consejo de Administración un informe sobre los progresos realizados respecto de todos los casos que el Consejo de Administración haya determinado que justifiquen un examen más a fondo. En cada caso en que el gobierno que sea objeto de la demanda haya rehusado dar su consentimiento para transmisión a la Comisión de Investigación y de Conciliación, o no haya respondido a una petición encaminada a obtener ese consentimiento, dentro de un plazo de cuatro meses, el Comité formulará en su informe al Consejo de Administración recomendaciones en cuanto a toda «otra medida adecuada» que el Comité crea que debe adoptar el Consejo de Administración.

### C. PROCEDIMIENTO DE LA COMISION DE INVESTIGACION Y CONCILIACION <sup>9</sup> Y DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL PARA EL EXAMEN DE QUEJAS POR VIOLACIONES AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD SINDICAL <sup>10</sup>

La exposición hecha en este documento del procedimiento en vigor para el examen de quejas sobre violación de la libertad sindical se basa, por una parte, en las disposiciones adoptadas de común acuerdo por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en enero y febrero de 1950, y, por otra parte, en las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 117.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1951), en su 123.<sup>a</sup> reunión (noviembre de

---

<sup>9</sup> Aparte de las disposiciones de procedimiento mencionadas en este apartado, la Comisión de Investigación y de Conciliación determina sus propias reglas de procedimiento en cada caso. Se trata de reglas que garantizan el respeto de las garantías procesales clásicas y han incluido la audición de testigos y en general la visita al país interesado.

<sup>10</sup> Este procedimiento no debe confundirse con *las solicitudes de intervención de la OIT ante gobiernos*. En efecto, cuando los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores envían al Director General de la OIT comunicaciones firmadas por representantes autorizados, denunciando presuntas violaciones de la libertad sindical o del derecho de negociación colectiva que les afecten y pidiéndole que se dirija al gobierno interesado en relación con tales cuestiones, el Director General, si lo considera apropiado, se dirige al gobierno interesado, enviándole copia de la comunicación recibida, con miras a obtener observaciones y, en su caso, expresar su preocupación ante los hechos denunciados y sugerir la adopción de medidas para remediar la situación. Una vez que el Director General recibe la respuesta del gobierno la transmite a la organización o al gobierno que había planteado el asunto. Aunque no se trata de un procedimiento de control de la aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT sino de un procedimiento informal sin publicidad, las intervenciones de la OIT ante gobiernos pueden resultar de gran utilidad y eficacia, especialmente en situaciones de urgencia (condenas a muerte, desapariciones, detenciones por motivos sindicales, etc.), precisamente por la no exigencia de formalidades particulares, la rapidez con que el Director General puede intervenir y la garantía de que el asunto en cuestión es conocido formalmente en el ámbito internacional.

1953), en su 132.<sup>a</sup> reunión (junio de 1956), en su 140.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1958), en su 144.<sup>a</sup> reunión (marzo de 1960), en su 175.<sup>a</sup> reunión (mayo de 1969), en su 184.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1971), en su 202.<sup>a</sup> reunión (marzo de 1977) y en su 209.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 1979), en lo relativo al procedimiento interno de examen preliminar de las quejas y, por último, sobre ciertas decisiones adoptadas por el propio Comité de Libertad Sindical.

### Antecedentes

1. En enero de 1950, el Consejo de Administración, a raíz de negociaciones celebradas con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, decidió instituir una Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical y definió el mandato de esa Comisión, las líneas generales de su procedimiento y los criterios de su composición. El Consejo de Administración decidió igualmente comunicar al Consejo Económico y Social cierto número de sugerencias con miras a establecer un procedimiento que permitiera poner los servicios de la Comisión a disposición de las Naciones Unidas.

2. En su décimo período de sesiones, el 17 de febrero de 1950, el Consejo Económico y Social tomó nota de la decisión del Consejo de Administración y adoptó una resolución aprobando formalmente esa decisión, por considerar que correspondía a las intenciones expresadas por el Consejo Económico y Social en su resolución de 2 de agosto de 1949 y que permitiría procurar un medio particularmente eficaz de salvaguardar los derechos sindicales. El Consejo Económico y Social decidió aceptar en nombre de las Naciones Unidas los servicios de la OIT y de la Comisión de Investigación y de Conciliación, y estableció un procedimiento, completado en 1953, según el cual el ECOSOC remite a la OIT las quejas recibidas por las Naciones Unidas referentes a los miembros de las Naciones Unidas que forman parte de la OIT.

### Transmisión de las quejas

3. El Consejo Económico y Social transmitirá al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo las quejas relativas a violación de los derechos sindicales que gobiernos u organizaciones sindicales obreras o patronales dirijan a las Naciones Unidas contra Estados Miembros de la OIT. El Consejo de Administración de la OIT decidirá sobre su envío a la Comisión de Investigación y de Conciliación<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Las reglas de procedimiento a las que se alude en este capítulo figuran bajo la rúbrica «cuestiones de procedimiento» en los documentos siguientes: Informe primero del Comité, párrafos 6 a 32, en *Sexto informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas* (Ginebra, OIT, 1952), apéndice V; el 6.º informe en *Séptimo informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas* (Ginebra, OIT, 1953), apéndice V, párrafos 14 a 21; el 9.º informe en *Octavo informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas* (Ginebra, OIT, 1954), apéndice II, párrafos 2 a 40; los informes 29.º y 43.º, en *Boletín Oficial*, vol. XLIII, 1960, núm. 3; el 111.º informe, *ibid.*, vol. LII, 199, núm. 4, párrafos 7 a 20; el 127.º informe, *ibid.*, vol. LV, 1972, suplemento, párrafos 9 a 28; el 164.º informe, *ibid.*, vol. LX, 1977, núm. 2, párrafos 19 a 28; el 193.º informe, *ibid.*, vol. LXII, 1979, núm. 1.

4. Las quejas por violación de los derechos sindicales recibidas por las Naciones Unidas, pero formuladas contra Estados miembros de las Naciones Unidas que no son miembros de la OIT, se transmitirán a la Comisión por intermedio del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo cuando el Secretario General de las Naciones Unidas, actuando en nombre del Consejo Económico y Social, haya recibido el consentimiento del gobierno interesado, y si el Consejo Económico y Social estima que estas quejas merecen ser transmitidas. A falta del consentimiento del gobierno, el Consejo Económico y Social examinará la situación creada por esta negativa con el fin de tomar cualquier otra medida apropiada para proteger los derechos relativos a la libertad de asociación que esté en juego en el caso. Si el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo conoce de quejas relativas a violaciones de los derechos sindicales formuladas contra un miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro de la OIT, someterá estas quejas en primer lugar al Consejo Económico y Social.

5. El procedimiento para examinar las quejas relativas a supuestas violaciones de los derechos sindicales, prevé el examen de las quejas contra Estados Miembros de la OIT. Evidentemente, es posible que las consecuencias de los hechos que motivaron la presentación de la queja puedan subsistir después de la creación de un nuevo Estado que se ha convertido en Miembro de la OIT, pero si tal caso se presentara, los querellantes tendrían la posibilidad de recurrir ante el nuevo Estado, a través del procedimiento establecido para el examen de quejas por violación de los derechos sindicales.

6. Frente a alegatos relativos a la violación de derechos sindicales por parte de un gobierno, el Comité ha subrayado que existen lazos de continuidad entre los gobiernos que se suceden en un mismo Estado y que, aunque no se puede hacer responsable a un gobierno por hechos acaecidos durante el gobierno anterior, no por eso deja de tener una responsabilidad manifiesta respecto de las consecuencias que esos hechos puedan seguir causando desde su llegada al poder.

7. En caso de producirse un cambio de régimen en un país, el nuevo gobierno debería tomar todas las medidas necesarias para remediar las consecuencias que puedan haber tenido desde su llegada al poder los hechos alegados en una queja, aun cuando los hechos en sí se hayan producido bajo el régimen precedente.

8. De conformidad con una decisión tomada inicialmente por el Consejo de Administración, las quejas contra Estados Miembros de la OIT eran sometidas en primera instancia a la Mesa del Consejo de Administración para su examen preliminar. A raíz de las deliberaciones del Consejo de Administración en sus 116.<sup>a</sup> y 117.<sup>a</sup> reuniones, el Consejo decidió instituir un Comité de Libertad Sindical para proceder a ese examen preliminar.

9. Así pues, existen hoy tres organismos llamados a conocer las quejas por violación de la libertad sindical presentadas a la OIT: el Comité de Libertad Sindical, creado por el Consejo de Administración, el propio Consejo de



Administración y la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Habida cuenta del objeto de la presente Recopilación, nos vamos a referir a las reglas aplicadas por el Comité en la materia.

### **Composición y funcionamiento del Comité**

10. Este órgano emana del Consejo de Administración y tiene el carácter tripartito propio de la OIT. Desde su creación en 1951, el Comité se compone de nueve miembros titulares que provienen de manera equitativa de los Grupos Gubernamental, de los Empleadores y de los Trabajadores del Consejo de Administración. Cada miembro lo es a título personal. El Consejo de Administración nombra igualmente nueve miembros suplentes llamados en un principio a participar en las reuniones sólo si, por cualquier razón, no se encontrara presente un miembro titular, con objeto de mantener la composición inicial del Comité.

11. Aun dentro del respeto de la regla mencionada en el párrafo anterior, la práctica actual, adoptada por el Comité en 1958, es que los miembros suplentes que lo solicitan puedan participar en la discusión de los casos sometidos al Comité, estén o no presentes todos los miembros titulares, cuando el Presidente exprese su conformidad. Los miembros suplentes tienen las mismas obligaciones que los miembros titulares.

12. Ningún representante o ciudadano de un Estado contra el cual se haya formulado una queja, así como ninguna persona que ocupe un puesto oficial en la organización nacional de empleadores o de trabajadores autora de la reclamación, podrá participar en los trabajos del Comité cuando éste examine casos en que dichas personas estén interesadas.

13. El Comité siempre trata de adoptar decisiones por unanimidad. En el caso de tener que recurrir al voto, los suplentes no votan cuando lo hacen los miembros titulares del grupo. Si un miembro gubernamental titular estuviera ausente o descalificado con respecto a un caso especial bajo examen (véase párrafo 12), lo reemplaza el miembro gubernamental designado por el Consejo de Administración como suplente directo de dicho miembro titular. El derecho de registrar una abstención se ejerce en las mismas condiciones que el derecho de registrar un voto afirmativo o negativo.

14. Si tanto un miembro titular como su suplente designado no se encontraran disponibles cuando el Comité examina un caso determinado, el Comité recurrirá a uno de los miembros suplentes gubernamentales a fin de completar el quórum de tres; en la elección de este último miembro, el Comité tendrá en cuenta la antigüedad y la regla mencionada en el párrafo 12.

### **Competencia y responsabilidad del Comité**

15. La competencia del Comité consiste esencialmente en examinar, para formular una recomendación al Consejo de Administración, si los casos merecen un examen por parte del Consejo de Administración.

16. El Comité - luego de efectuar el examen previo y teniendo en cuenta las observaciones presentadas por los gobiernos interesados, bajo reserva de que hayan sido enviadas en un término razonable - hace saber a la reunión in mediatamente siguiente del Consejo de Administración que un caso no requiere examen más detenido, si comprueba, por ejemplo, que los hechos alegados no constituyen, incluso si son probados, una violación al ejercicio de los derechos sindicales, o que las alegaciones presentadas son de índole tan política que no procede dar curso al asunto; o bien, que las alegaciones son excesivamente vagas y no permiten por ello examinar a fondo el problema o, por último, que el querellante no ha presentado pruebas suficientes para justificar que el asunto sea elevado a la Comisión de Investigación y de Conciliación.

17. El Comité puede recomendar que el Consejo de Administración comuniquen a los gobiernos interesados las conclusiones del Comité, llamando a su atención sobre las anomalías comprobadas e invitándoles a tomar las medidas adecuadas para remediarlas.

18. En todos aquellos casos en que el Comité sugiera al Consejo de Administración la formulación de recomendaciones a un gobierno, el Comité añade a sus conclusiones relativas a tales casos un apartado en el que se invita al gobierno interesado a indicar, después de transcurrido un período razonable según las circunstancias de cada caso, el curso que haya podido dar a las recomendaciones que se le hubiesen formulado.

19. A este respecto se establece una distinción entre los países que han ratificado uno o varios convenios sobre la libertad sindical y aquellos que no los hayan ratificado.

20. En el primer caso (convenios ratificados), el examen del curso dado a las recomendaciones del Consejo incumbe normalmente a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, cuya atención se llama en forma expresa, en las conclusiones de los informes del Comité, acerca de las divergencias que existan entre la legislación o la práctica nacional y las disposiciones de los convenios, o sobre la incompatibilidad de una situación determinada con las normas de estos instrumentos. Esta posibilidad no impide que el Comité examine por su cuenta, conforme al procedimiento indicado más abajo, el curso dado a ciertas recomendaciones que hubiera formulado, lo cual podría ser de utilidad teniendo presente la naturaleza o la urgencia de determinadas cuestiones.

21. En el segundo caso (convenios no ratificados), de no contarse con una respuesta o si la misma no es satisfactoria en parte o en su conjunto, puede seguirse tratando el asunto sobre una base periódica, invitando al Comité al Director General a intervalos apropiados, según la naturaleza de cada caso, a que señale a la atención del gobierno interesado la cuestión de que se tratare y a que solicite de ese gobierno informaciones sobre el curso que hubiese dado a las recomendaciones aprobadas por el Consejo de Administración. Por su parte, el Comité procede, de vez en cuando, a una recapitulación de la situación.

22. El Comité puede recomendar al Consejo de Administración que trate de obtener el acuerdo del gobierno interesado para que el caso sea elevado a la Comisión de Investigación y de Conciliación. El Comité somete al Consejo de Administración un informe sobre los progresos efectuados en aquellos casos respecto de los cuales el Consejo ha considerado que merecen un examen más detenido. Cuando el gobierno que ha sido objeto de una queja, no ha dado su acuerdo para que el caso sea trasladado a la Comisión de Investigación y de Conciliación o, en el término de cuatro meses, no ha contestado a la solicitud a este efecto, el Comité puede formular en su informe al Consejo de Administración recomendaciones referentes a «medidas alternativas adecuadas» que, en su opinión, podrían ser adoptadas por el Consejo de Administración. En ciertos casos el Consejo de Administración mismo ha discutido las medidas que deberían adoptarse cuando un gobierno no hubiera aceptado el traslado del asunto a la Comisión de Investigación y de Conciliación.

23. El Comité ha puesto de relieve que la función de la Organización Internacional del Trabajo en materia de libertad sindical y de protección de la persona consiste en contribuir a la aplicación efectiva de los principios generales de la libertad sindical, que constituye una de las garantías primordiales para la paz y la justicia social. Su función consiste en garantizar y promover el derecho de organización de los trabajadores y de los empleadores. No consiste en formular acusaciones contra gobiernos o condenarlos. En cumplimiento de su tarea, el Comité siempre ha prestado la mayor atención en aplicar el procedimiento, que se ha ido desarrollando en el curso de los años, y en evitar entrar en cuestiones ajenas a su competencia específica.

24. A fin de evitar malentendidos o interpretaciones erróneas, el Comité ha estimado necesario recordar que sus funciones se limitan al examen de las quejas que se le someten. Sus atribuciones no consisten en formular conclusiones de carácter general sobre la situación sindical en determinados países sobre la base de generalidades vagas, sino de evaluar el mérito de los alegatos específicos formulados.

25. La práctica constante del Comité ha consistido en no hacer distinción entre alegatos contra gobiernos y alegatos contra empleadores, sino que ha considerado en cada caso particular si el gobierno había asegurado o no en su territorio el libre ejercicio de los derechos sindicales.

### Competencia del Comité en el examen de quejas

26. El Comité ha considerado que no le correspondía pronunciarse sobre la violación de los convenios de la OIT en materia de condiciones de trabajo, ya que tales alegatos no se refieren a la libertad sindical.

27. El Comité ha recordado que no tiene competencia en materia de legislación sobre seguridad social.

27bis. Al examinar un anteproyecto de ley sobre el ejercicio profesional, después de haber analizado sus disposiciones, el Comité consideró que dicho

anteproyecto reglamenta materias que quedan fuera del alcance de los convenios en materia de libertad sindical puesto que se limita a reglamentar el acceso a las diferentes profesiones tituladas, el ejercicio de las mismas y las entidades y órganos con competencia en estas materias. [Véase 218.º informe, caso núm. 1007, párrafo 464.]

28. Los asuntos que implican normas jurídicas relacionadas con la posesión o la propiedad de tierras no conciernen el ejercicio de los derechos sindicales.

29. En cierto número de casos, el Comité ha recordado que había formulado en su primer informe <sup>12</sup>, diversos principios relacionados con el examen de quejas en que el gobierno implicado considera que el asunto es de carácter puramente político y decidió, en especial, que incluso si los alegatos son de origen político o presentan algunos aspectos políticos, éstos deberían ser examinados de manera más detenida si plantean cuestiones vinculadas directamente con los derechos sindicales.

30. El Comité ha estimado que cuando se le someten alegatos precisos y detallados relativos a un proyecto de ley, la circunstancia de que los mismos se refieran a un texto sin fuerza legal no es motivo suficiente para que no se pronuncie sobre el fondo de los alegatos presentados. El Comité ha considerado que en tales casos es conveniente que el gobierno y las organizaciones querellantes conozcan la opinión del Comité sobre un proyecto de ley antes de su adopción, dado que el gobierno, que cuenta con la iniciativa en la materia, puede introducir eventuales modificaciones.

31. Cuando la legislación nacional prevé la posibilidad de recurrir ante tribunales independientes y este procedimiento no se ha seguido en relación con las cuestiones objeto de una queja, el Comité ha considerado que debía tenerlo en cuenta al examinar a fondo la queja.

32. Cuando un caso se encuentra en instancia ante una jurisdicción nacional independiente cuyo procedimiento ofrece garantías apropiadas, y considera que la decisión a tomar puede aportar elementos adicionales de información, el Comité aplaza durante un período de tiempo razonable el examen del caso en espera de poder contar con dicha decisión, siempre y cuando el aplazamiento no sea susceptible de acarrear perjuicios a la parte que alegaba que se habían infringido sus derechos.

33. Aunque el recurso a las instancias judiciales internas, e independientemente de su resultado, constituya un elemento que ciertamente debe ser tomado en consideración y que el gobierno puede hacer valer, el Comité siempre ha estimado que, dado el carácter de sus responsabilidades, su competencia para examinar los alegatos no estaba subordinada al agotamiento de los procedimientos nacionales de recurso.

---

<sup>12</sup> Véase primer informe, párrafo 29.

## Admisibilidad de las quejas

34. Las quejas presentadas ante la OIT, ya sea directamente, o por intermedio de las Naciones Unidas, 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 inadmisibles 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.º 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 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.

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 inadmisibles, 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 en tal caso qué medidas han de adoptarse con respecto a dicha queja.

#### *Quejas idénticas*

41. En lo que concierne a las quejas que se refieren a violaciones idénticas a aquellas sobre las cuales el Comité se ha pronunciado ya, el Director General puede someter dichas quejas, en primer lugar, al Comité de Libertad Sindical para que decida si debe o no darse curso a las mismas.

42. En varios casos, el Comité ha considerado que no podía volver a abrir un caso que ya había sido examinado a fondo y sobre el cual ya había formulado recomendaciones definitivas al Consejo de Administración, a menos que se reúnan y pongan en su conocimiento nuevas pruebas.

#### *Forma de la queja*

43. Las quejas deben ser presentadas por escrito, debidamente firmadas por el representante de un organismo facultado para presentarlas, y deben ir acompañadas, en la medida de lo posible, de pruebas en apoyo de las alegaciones relativas a casos precisos de violación de los derechos sindicales.

44. Cuando el Comité conoce, sea directamente, sea por intermedio de las Naciones Unidas, de simples copias de comunicaciones dirigidas por organizaciones a terceros, ha estimado hasta ahora que esas comunicaciones no constituirían un recurso formal y no requerían acción alguna de su parte.

45. Las quejas provenientes de asambleas o reuniones que no consten de organizaciones con existencia permanente no son admisibles, ni tampoco las de organizaciones definidas, con las cuales es imposible mantener correspondencia, sea porque sólo tienen una existencia temporal o porque no se conoce la dirección del remitente.

#### **Reglas relativas a las relaciones con los querellantes**

46. El Director General somete al Comité de Libertad Sindical, para su dictamen, las quejas que no se refieran a casos precisos de violación de la libertad sindical, y el Comité decide si conviene o no darles curso. En tales casos, el Director General está facultado para escribir a la organización que reclama, sin esperar la reunión del Comité, a fin de indicarle que el procedimiento del Comité sólo tiene por objeto tratar cuestiones de libertad sindical y de invitarla a que precise los puntos específicos en esta materia que quisiera sean examinados por el Comité.

47. En cuanto que el Director General, recibe una queja relativa a hechos precisos que comportan violaciones de los derechos sindicales, prove-

niente directamente de la organización querellante o transmitida por intermedio de las Naciones Unidas, hace saber al querellante que toda información complementaria que desee presentar en apoyo de su queja deberá serle comunicada en el término de un mes. En caso de que se envíen informaciones complementarias a la OIT después del plazo previsto en el procedimiento, corresponde al Comité determinar si dichas informaciones constituyen elementos de información nuevos, que el querellante no hubiera podido procurarse dentro del plazo impartido. Si el Comité no lo estimare así, tales informaciones se considerarán inadmisibles. Si, en cambio, el querellante no presentara las precisiones necesarias en apoyo de su queja (cuando la misma pareciera no estar suficientemente justificada) en el lapso de un mes a contar de la fecha del acuse de recibo de la queja por el Director General, corresponde al Comité decidir si conviene adoptar otras medidas acerca de la misma.

48. En los casos en que se reciba de diferentes organizaciones un número considerable de ejemplares de una misma queja, el Director General no está obligado a solicitar a cada querellante que presente informaciones complementarias; bastará normalmente que las pida a la organización central del país, a la que pertenecen los querellantes que han presentado quejas idénticas o, cuando las circunstancias no lo permitan, a los autores del primer ejemplar recibido, quedando entendido que tal procedimiento no impedirá al Director General ponerse en comunicación con varias de dichas organizaciones si las circunstancias específicas del caso lo justifican. El Director General transmite al gobierno interesado una copia del primer ejemplar recibido, informándole sin embargo del nombre de los otros querellantes que han presentado textos idénticos.

49. Cuando se ha transmitido una queja al gobierno [véanse, más adelante, los párrafos 53 a 65] y éste ha presentado sus observaciones al respecto, y en el caso de que las declaraciones contenidas en la queja y las observaciones del gobierno sean contradictorias y no aporten ni una ni otra elementos de prueba, colocando así al Comité en la imposibilidad de formarse una opinión con conocimiento de causa, el Comité está facultado a obtener del querellante informaciones complementarias escritas sobre los términos de la queja que exigieran mayor precisión. En tales casos el Comité ha estimado, por un lado, que el gobierno en su carácter de demandado tendría la oportunidad de contestar a los comentarios que pudieren hacer los querellantes y, por otro, que este procedimiento no se aplicaría automáticamente en todos los casos, sino sólo en aquellos en que los comentarios de los querellantes fueran útiles para dilucidar los hechos.

50. Bajo reserva, siempre, de las dos condiciones mencionadas en el párrafo precedente, el Comité también puede comunicar a los querellantes, en los casos apropiados, lo esencial de las observaciones gubernamentales, e invitar a dichos querellantes a que formulen sus propios comentarios dentro de un plazo determinado. Además, el Director General puede verificar si, a la luz de las observaciones enviadas por el gobierno interesado, se necesitarán

mayores informaciones o comentarios de los querellantes sobre cuestiones relacionadas con la queja y, en caso afirmativo, escribir directamente a los querellantes, en nombre del Comité y sin esperar la reunión siguiente de éste, solicitando la información deseada o los comentarios sobre las observaciones del gobierno para una fecha determinada.

51. A fin de mantener al querellante regularmente informado de las principales etapas del procedimiento, se le indica después de cada reunión del Comité, que la queja ha sido sometida al Comité y, si éste no llegó a una conclusión que aparezca en su informe, se le indica también, según el caso, que el examen fue aplazado por falta de observaciones del gobierno, o que el Comité pidió al gobierno ciertas informaciones.

### Retiro de quejas

52. Cuando una organización que ha sometido una queja expresa el deseo de retirar la misma, el Comité, aunque ha considerado que el deseo expresado constituye un elemento que se debe tomar plenamente en consideración, no es de por sí motivo suficiente para que automáticamente abandone el examen de la queja. En estos casos, el Comité estima que le corresponde juzgar con plena libertad las razones invocadas para explicar el retiro de una queja y averiguar si éstas son suficientemente plausibles para que pueda considerar que el retiro ha sido solicitado con plena independencia. En efecto, el Comité ha observado que podría haber casos en que el retiro de una queja por la organización que la ha presentado fuese consecuencia no de la falta de objeto de la queja misma, sino de presiones gubernamentales ejercidas sobre los querellantes, viéndose éstos amenazados con el empeoramiento de la situación si no consienten en retirar la queja.

### Reglas relativas a las relaciones con los gobiernos interesados

53. Al adherirse a la Organización Internacional del Trabajo, todo Miembro se ha comprometido a respetar un cierto número de principios, incluidos los principios de la libertad sindical, que se han convertido en una regla de derecho consuetudinario por encima de los convenios<sup>13</sup>. Como ha indicado el Comité en su primer informe (párrafo 32), «la función de la Organización Internacional del Trabajo respecto de los derechos sindicales consiste en contribuir a la eficacia del principio general de la libertad sindical como una de las principales salvaguardias de la paz y de la justicia social». El Comité también ha indicado que al cumplir su responsabilidad al respecto, la Organización no debería vacilar en discutir a nivel internacional casos cuya índole sea tal que afecten sustancialmente al logro de los fines y objetivos de la OIT según se exponen en la Constitución de la Organización, en la Declaración de Filadelfia y en los diferentes convenios relativos a la libertad sindical.

---

<sup>13</sup> Informe de la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical sobre la situación sindical en Chile, 1975, párrafo 466.



54. Si la queja original o toda información complementaria recibida en respuesta al acuse de recibo de la queja están suficientemente fundadas, las mismas se transmiten al gobierno lo antes posible, invitándosele a comunicar al Director General sus observaciones en un plazo determinado, establecido teniendo en cuenta la fecha de la siguiente reunión del Comité. Al comunicar las quejas recibidas, el Director General llama la atención de los gobiernos sobre la importancia que el Consejo de Administración atribuye a que las respuestas gubernamentales sean presentadas en los plazos previstos, para que el Comité pueda examinar los casos tan pronto como sea posible después de haberse producido los hechos que dieron origen a los alegatos. Si el Director General tuviere dificultades para apreciar si la queja en cuestión debe considerarse suficientemente justificada o no para transmitirla al gobierno interesado, con el fin de obtener sus observaciones, dispondrá de la facultad de consultar al Comité antes de adoptar tal medida. [Véase el párrafo 46.]

55. Se ha establecido una distinción entre los casos que deben considerarse como urgentes y los que pueden considerarse que lo son menos. Están clasificados como urgentes los casos en que se trate de la vida o de la libertad de personas, los casos en que las condiciones existentes afecten la libertad de acción de un movimiento sindical en su conjunto, los casos relativos a un estado permanente de emergencia, los casos que impliquen la disolución de una organización. También son tratados con prioridad los casos sobre los que ya se ha presentado un informe al Consejo de Administración.

56. Anteriormente, los informes del Comité sobre los casos urgentes eran sometidos inmediatamente al Consejo de Administración; los informes sobre los casos menos urgentes se remitían a la siguiente reunión del Consejo. A partir de 1977, todos los casos examinados (se trate de casos urgentes o menos urgentes) se incluyen en el informe del Comité que es sometido inmediatamente al Consejo de Administración. Se ha instaurado este sistema ya que la mayor parte de los casos presentaban el carácter de urgentes y, a juicio del Comité, el examen de algunos casos menos urgentes, que quedaban pendientes, no impediría que el Consejo de Administración examinara inmediatamente los casos urgentes presentados.

57. Ya se trate de casos urgentes o de casos no urgentes, si la primera respuesta del gobierno interesado carece de precisión, el Comité encarga al Director General que obtenga de dicho gobierno las informaciones complementarias necesarias tantas veces como el Comité lo estime pertinente.

58. El Director General está asimismo facultado - sin por ello apreciar el fondo del asunto - a verificar si las observaciones de los gobiernos sobre una queja, o sus respuestas a pedidos de informaciones complementarias del Comité, contienen suficiente información para permitir al Comité examinar el asunto y, en caso negativo, a escribir directamente a los gobiernos, en nombre del Comité y sin esperar la reunión siguiente de éste, para señalarles la conveniencia de que presenten elementos de información más precisos sobre los problemas planteados por los querellantes o por el Comité.

59. La finalidad del procedimiento instituido por la OIT es promover el respeto de los derechos sindicales *de jure* y *de facto*. Si el procedimiento protege a los gobiernos contra acusaciones infundadas, los gobiernos por su parte deben reconocer la importancia que tiene para su propia reputación enviar respuestas precisas a los alegatos formulados por las organizaciones querrelantes para examen objetivo. El Comité señala que en todos los casos que se le han sometido desde su creación ha considerado que las respuestas de los gobiernos contra los que se presentan quejas no deberían limitarse a observaciones de carácter general.

60. Cuando algunos gobiernos se demoran en el envío de sus observaciones sobre las quejas que les fueron comunicadas o de las informaciones complementarias que les fueron solicitadas, el Comité menciona tales gobiernos en un párrafo especial de la introducción de sus informes, después de transcurrido un período razonable, variable según la naturaleza del caso y la mayor o menor urgencia de las cuestiones planteadas. Este párrafo contiene un llamamiento urgente a los gobiernos interesados, y seguidamente se les envían comunicaciones especiales del Director General en nombre del Comité.

61. Una vez agotado el procedimiento establecido en el párrafo precedente, si los gobiernos continúan sin enviar, dentro de un plazo razonable, la información o las observaciones solicitadas, se les menciona en un párrafo especial de la introducción del informe preparado por el Comité en su reunión de mayo. Entonces se informará inmediatamente a los gobiernos que el presidente del Comité, en nombre de éste, se pondrá en contacto con sus representantes en la Conferencia Internacional del Trabajo, durante la última parte de la misma, con el propósito de señalar a su atención los casos respectivos y discutir con ellos los motivos de la demora en la transmisión de las observaciones pedidas por el Comité. El presidente informa luego al Comité sobre el resultado de estos contactos.

62. En una fase ulterior, si ciertos gobiernos continúan sin enviar una respuesta, se les previene, en un párrafo especial de la introducción de los informes del Comité y por medio de una comunicación expresa del Director General que el Comité podrá presentar en su reunión siguiente un informe sobre el fondo del asunto, aun en el caso de que no se hubieran recibido en esa fecha las informaciones solicitadas de los gobiernos.

63. En los casos apropiados, cuando no haya habido respuesta, las oficinas exteriores de la OIT pueden intervenir ante los gobiernos interesados, a fin de obtener las informaciones solicitadas de estos últimos, ya sea en el curso del examen del caso, ya sea en lo que concierne al curso dado a las recomendaciones del Comité aprobadas por el Consejo de Administración. A estos efectos, se comunica a las oficinas exteriores informaciones más detalladas respecto de las quejas relacionadas con su región, y se les pide que inter vengan ante los gobiernos que se demoran en transmitir sus respuestas a fin de señalarles la importancia que se atribuye a que comuniquen las observaciones o informaciones que se les solicitan.

64. Cuando ciertos gobiernos mostraran una falta evidente de cooperación, el Comité puede recomendar, a título excepcional, que se dé una mayor publicidad a los alegatos formulados, a las recomendaciones del Consejo de Administración y a la actitud negativa de dichos gobiernos.

65. En diversas etapas del procedimiento puede recurrirse a la fórmula de los «contactos directos», consistente en enviar al país implicado un representante de la OIT, para buscar una solución a las dificultades surgidas, sea durante el examen del caso, sea cuando se trate del curso que debiera darse a las recomendaciones del Consejo. No obstante, los contactos de esta naturaleza sólo pueden establecerse a invitación de los gobiernos interesados, o, por lo menos, con su consentimiento. Además, al recibir una queja con alegatos de carácter especialmente grave y habiendo obtenido la aprobación previa del presidente del Comité, el Director General puede designar un representante con el mandato de llevar a cabo contactos preliminares por los motivos siguientes : hacer presente a las autoridades competentes del país la preocupación que suscitan los acontecimientos referidos en la queja; explicar a estas autoridades los principios de libertad sindical que están involucrados; obtener la reacción inicial de las autoridades así como sus observaciones e informaciones relacionadas con los puntos planteados en la queja; explicar a las autoridades el procedimiento especial aplicado cuando se alega la violación de los derechos sindicales y, en particular, la fórmula de los contactos directos cuya aplicación podría ser solicitada ulteriormente por el gobierno a fin de facilitar una apreciación plena de la situación por el Comité y el Consejo de Administración; solicitar y estimular a las autoridades a que comuniquen, tan pronto como sea posible, una respuesta detallada con las observaciones del gobierno sobre la queja. El informe del representante del Director General se someterá al Comité en su siguiente reunión para que lo considere junto con la demás información disponible. El representante de la OIT puede ser un funcionario de la OIT o una persona independiente designada por el Director General. Sin embargo, huelga decir que la misión del representante de la OIT consistirá sobre todo en determinar los hechos y en examinar *in situ* las posibilidades de solución conservando el Comité y el Consejo toda su competencia para apreciar la situación al término de estos contactos directos.

65bis. El Comité ha considerado que el *representante del Director General* encargado de una misión a un país, no podrá realizar plenamente su tarea, y en consecuencia ser plenamente y objetivamente informado sobre todos los aspectos del caso, sin tener la *posibilidad de entrevistarse* libremente con todas las partes interesadas. [Véase 229.º informe, caso núm. 1097, párrafo 51.]

### Audiencia de las partes

66. El Comité decidirá, en los casos apropiados y tomando en cuenta todas las circunstancias del asunto, sobre la conveniencia de oír a las partes, o a una de ellas, durante sus reuniones, a fin de obtener informaciones más completas sobre el asunto de que se trate. Puede hacerlo, especialmente:

*a)* en los casos en que los querellantes y los gobiernos hubiesen presentado declaraciones contradictorias sobre el fondo del asunto y en que el Comité considere oportuno que los representantes de las partes den oralmente informaciones más detalladas según lo solicite éste; *b)* en los casos en los que el Comité estime conveniente intercambiar pareceres con el gobierno interesado y con los querellantes en relación con determinados aspectos importantes, con objeto de apreciar no sólo el estado actual del asunto, sino también las posibilidades de una evolución con vistas a solucionar los problemas existentes, y de intentar una conciliación sobre la base de los principios de la libertad sindical; *c)* en los otros casos en que se hayan planteado dificultades especiales en el examen de los asuntos planteados o en la aplicación de las recomendaciones del Comité, o en que el Comité considere oportuno discutir tales asuntos con el representante del gobierno interesado.

### Prescripción

67. 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 lejano.



# 9

## RECLAMACIONES PRESENTADAS EN VIRTUD DE LOS ARTICULOS 24 Y 25 DE LA CONSTITUCION DE LA OIT<sup>1</sup>

### A. TEXTO DE LOS ARTICULOS 24 Y 25 DE LA CONSTITUCION DE LA OIT

#### *Artículo 24*

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

#### *Artículo 25*

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

---

<sup>1</sup> Debe señalarse que la reclamación es un procedimiento general y que, por tanto, puede ponerse en marcha en caso de violación de convenios ratificados, sobre libertad sindical o de otro tipo.

B. REGLAMENTO RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA LA DISCUSION DE RECLAMACIONES PRESENTADAS CON ARREGLO A LOS ARTICULOS 24 Y 25 DE LA CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION 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 a 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 a 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. 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 de liberaciones 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 aquélla, 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, a 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.



# 10

## QUEJAS PRESENTADAS EN VIRTUD DEL ARTICULO 26 DE LA CONSTITUCION DE LA OIT<sup>1</sup>

### A. TEXTO DE LOS ARTICULOS 26 A 34 DE LA CONSTITUCION DE LA OIT

#### *Artículo 26*

1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.

2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno con tra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.

3. Si el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.

4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.

5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 ó 26, el gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado.

---

<sup>1</sup> Debe señalarse que la queja es un procedimiento general y que, por tanto, puede ponerse en marcha en caso de violación de convenios ratificados, sobre libertad sindical o de otro tipo.

### *Artículo 27*

En caso de que se decidiera someter a una comisión de encuesta una queja recibida en virtud del artículo 26, cada Miembro, le concierna o no directamente la queja, se obliga a poner a disposición de la comisión todas las informaciones que tuviere en su poder relacionadas con el objeto de dicha queja.

### *Artículo 28*

La Comisión de Encuesta, después de examinar detenidamente la queja, redactará un informe en el cual expondrá el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos que permitan precisar el alcance del litigio, así como las recomendaciones que considere apropiado formular con respecto a las medidas que debieran adoptarse para dar satisfacción al gobierno reclamante, y a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse.

### *Artículo 29*

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará el informe de la Comisión de encuesta al Consejo de Administración y a los gobiernos a los cuales concierna la queja, y procederá a su publicación.

2. Cada uno de los gobiernos interesados deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, dentro de un plazo de tres meses, si acepta o no las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia.

### *Artículo 30*

En caso de que uno de los Miembros no adoptare, para la aplicación de un convenio o de una recomendación, las medidas prescritas por los párrafos 5, b), 6, b) o 7, b) i) del artículo 19, cualquier otro Miembro podrá someter la cuestión al Consejo de Administración. Si el Consejo de Administración reconociere que el Miembro no ha adoptado dichas medidas, informará a la Conferencia sobre el particular.

### *Artículo 31*

La decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre cualquier reclamación o cuestión que se le haya sometido en virtud del artículo 29 será inapelable.

### *Artículo 32*

La Corte Internacional de Justicia podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones que pudiere haber formulado la comisión de encuesta.

### *Artículo 33*

En caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la comisión

de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

#### *Artículo 34*

El gobierno acusado de incumplimiento podrá informar en cualquier momento al Consejo de Administración que ha adoptado las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones de la comisión de encuesta o las contenidas en la decisión de la Corte Internacional de Justicia, y podrá pedir que se constituya una comisión de encuesta encargada de comprobar sus aseveraciones. En este caso, serán aplicables las disposiciones de los artículos 27, 28, 29, 31 y 32, y si el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia fueren favorables al gobierno acusado de incumplimiento, el Consejo de Administración deberá recomendar que cese inmediatamente cualquier medida adoptada de conformidad con el artículo anterior.

#### B. PROCEDIMIENTO DE LAS COMISIONES DE ENCUESTA

Aparte de las disposiciones de la Constitución de la OIT mencionadas en el apartado anterior, no existe reglamento en relación con el procedimiento de las comisiones de encuesta. En todos los casos en que se han remitido cuestiones a una comisión de encuesta, el Consejo de Administración ha dejado a la propia Comisión que determine su procedimiento de acuerdo con la Constitución, sujetándose únicamente a una directiva general del Consejo de Administración. Las comisiones de encuesta respetan las garantías procesales clásicas, incluidas la audición de testigos y en general la visita al país interesado. Se trata de un procedimiento relativamente largo.



# 11

## COMISION DE EXPERTOS EN APLICACION DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES

### A. INTRODUCCION<sup>1</sup>

El control regular de la observancia por parte de los Estados Miembros de las obligaciones establecidas en los convenios y recomendaciones o relacionadas con ellos está confiado a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y a la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia. Estos órganos fueron creados en virtud de una resolución adoptada por la Conferencia en 1926.

En 1977, la Comisión de Expertos expuso cuáles eran su mandato, composición, principios fundamentales y organización, en los términos siguientes:

**Mandato de la Comisión de Expertos relativo a las obligaciones dimanantes de la Constitución de la OIT y de los convenios de la OIT**

De conformidad con sus atribuciones, modificadas por el Consejo de Administración en su 103.<sup>a</sup> reunión (Ginebra, 1947), la Comisión debe «examinar:

- i) las memorias anuales previstas por el artículo 22 de la Constitución y relativas a las medidas tomadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios que han ratificado, así como las informaciones facilitadas por los Miembros sobre los resultados de las inspecciones;
- ii) las informaciones y las memorias comunicadas por los Miembros, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución, sobre los convenios y las recomendaciones;

---

<sup>1</sup> Los párrafos siguientes han sido extraídos del *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1984, págs. 22 a 24.



- iii) las informaciones y las memorias relativas a las medidas adoptadas por los Miembros en virtud del artículo 35 de la Constitución».

### Composición de la Comisión

Los miembros de la Comisión son nombrados a título personal por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General y por un período de tres años. Su nombramiento puede ser renovado por períodos sucesivos de tres años. De conformidad con los principios adoptados por el Consejo de Administración, son escogidos en su carácter de personalidades independientes, totalmente imparciales y habida cuenta de su competencia. Proceden de todas las partes del mundo, lo que les permite aportar una experiencia directa de los diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales.

### Principios fundamentales

Los principios fundamentales, afirmados en repetidas ocasiones, exigen que la Comisión dé pruebas de imparcialidad y objetividad al indicar en qué medida le parece que la situación existente en cada Estado concuerda o no con los términos de los convenios y con las obligaciones asumidas por el respectivo Estado de conformidad con la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Los miembros de la Comisión deben cumplir sus tareas de manera completamente independiente en relación con todos los Estados Miembros.

### Organización del trabajo de la Comisión

La Comisión celebra su reunión anual en una fecha y durante un período fijado por el Consejo de Administración<sup>2</sup>.

En su sesión inaugural, la Comisión elige a su presidente y a su ponente para toda la duración de la reunión.

La Comisión se reúne a puerta cerrada. Sus deliberaciones y sus documentos tienen carácter confidencial.

Se invita a la Organización de las Naciones Unidas a que designe un representante para asistir a las sesiones de la Comisión.

Cuando la Comisión examina instrumentos o cuestiones que son de la competencia de otros organismos especializados de la familia de las Naciones Unidas, se invita a representantes de dichos organismos a que participen en las sesiones de la Comisión.

La Comisión asigna a cada uno de sus miembros la responsabilidad inicial de un grupo de convenios o de un tema determinado. Las memorias y las informaciones recibidas por la Oficina con tiempo suficiente son enviadas a los expertos interesados con anterioridad a la reunión de la Comisión. Cada

---

<sup>2</sup> Tradicionalmente, durante el mes de marzo; a partir de 1995, en el mes de diciembre.

miembro de la Comisión, responsable de un grupo de convenios o de un tema determinado, somete a la Comisión en sesión plenaria conclusiones preliminares que revisten la forma de proyectos de observaciones o de solicitudes directas relativas a los instrumentos o a los temas en cuestión. Cualquier otro miembro puede solicitar que lo consulte el experto responsable de un convenio o de un tema determinado antes de la redacción definitiva de los proyectos, y, por su parte, el propio experto responsable puede consultar con otros miembros siempre que lo estime deseable. Sin embargo, la redacción final de los proyectos que deberán someterse a la Comisión es de la responsabilidad única del experto encargado del examen de las memorias o de las informaciones de que se trate. Todos los proyectos son examinados y aprobados por la Comisión en sesión plenaria.

La Comisión nombra pequeños grupos de trabajo que se ocupan de cuestiones de principio o especialmente complejas. Este es el caso, en particular, de los estudios generales sobre las memorias comunicadas en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución sobre determinados temas escogidos por el Consejo de Administración, o del estudio de ciertas cuestiones escogidas por la Comisión. En general, estos grupos de trabajo se reúnen durante algunos días antes de que den inicio las sesiones de la Comisión. Habida cuenta de la naturaleza y del volumen del trabajo exigido, también sucede a veces que los grupos sigan reuniéndose después del comienzo de la reunión. Por otra parte, durante las reuniones de la Comisión pueden surgir ciertas cuestiones cuyo reenvío a un grupo de trabajo especialmente constituido con este propósito puede parecer apropiado. Los grupos de trabajo están integrados de forma que incluyan a miembros que conozcan los diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales. A continuación, las conclusiones de los grupos de trabajo se someten a la Comisión en pleno.

La documentación de que dispone la Comisión comprende: las informaciones facilitadas por los gobiernos en sus memorias o ante la Comisión de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, textos legislativos, contratos colectivos o decisiones de los tribunales directamente relacionados con la aplicación de las normas, informaciones proporcionadas por los Estados Miembros sobre el resultado de las inspecciones, comentarios formulados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, conclusiones de otros órganos de la OIT (por ejemplo, las comisiones de encuesta y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración), y resultados de la cooperación técnica.

Tratándose de primeras memorias recibidas de los gobiernos después de la ratificación de un convenio determinado, la Comisión pide a la Oficina que prepare un análisis comparativo de la situación imperante en el país en cuestión, para que pueda examinarlo el miembro de la Comisión responsable de ese convenio. La Comisión también pide a la Oficina que verifique, al recibir una memoria, si la misma tiene en cuenta las observaciones o solicitudes directas que la Comisión ha podido formular anteriormente; en caso negativo,

incumbe a la Oficina señalar a la atención de los gobiernos la necesidad de responder a estos comentarios, pero esto se hace sin tratar la cuestión en cuanto al fondo. También incumbe a la Oficina, cuando las memorias no llegan acompañadas de copias de la legislación pertinente, de datos estadísticos o de otras documentaciones necesarias para efectuar un examen completo y cuando, por otros medios, no se dispone de dichos documentos, escribir a los gobiernos interesados para pedirles que comuniquen los documentos de que se trata.

Las conclusiones de la Comisión revisten la forma ya sea de observaciones, de comentarios o de estudios que se incorporan a su informe o de solicitudes comunicadas directamente a los gobiernos por el Director General, en nombre de la Comisión.

Si bien las conclusiones a las que llega la Comisión son tradicionalmente el resultado de un acuerdo unánime entre todos sus miembros, pueden ser tomadas decisiones por mayoría. En este caso, la Comisión suele incluir también en su informe la opinión de los miembros que hayan manifestado un punto de vista distinto, si éstos así lo desean.

El informe de la Comisión se somete al Consejo de Administración y se publica como Informe III (Parte 4) para la siguiente reunión general de la Conferencia.

Un elemento especial de los métodos de trabajo de la Comisión consiste en el establecimiento de contactos directos con los gobiernos que tropiezan con dificultades particulares en la aplicación de convenios ratificados, o en el cumplimiento de diferentes obligaciones constitucionales referentes a los convenios y recomendaciones.

### Forma de los comentarios de la Comisión de Expertos

*Observaciones.* El término « observación » se usa para los comentarios que se publican en el informe de la Comisión. Las observaciones se utilizan para los casos más serios o persistentes de incumplimiento de las obligaciones de aplicación. En los casos particularmente graves o importantes, la Comisión puede añadir una nota pidiendo al gobierno que proporcione información completa en respuesta a la observación a la Conferencia y que envíe una memoria detallada dentro de uno o dos años, y ello aunque no se deba una memoria detallada según la regla general para esa fecha sobre dicho convenio; también puede pedírsele al gobierno que haga lo uno o lo otro.

*Solicitudes directas.* Las solicitudes directas no se publican, sino que son comunicadas a los gobiernos por la Oficina en nombre de la Comisión de Expertos. Estas son puestas a la disposición de toda persona u organización que justifique un interés en la materia. Pueden referirse a materias de importancia secundaria o a cuestiones técnicas, o pueden pedir que se aclaren ciertos puntos sobre los que la información disponible no es suficiente para permitir apreciar plenamente la efectividad dada a las normas internacionales.

les. El informe de la Comisión de Expertos proporciona en la parte relativa a cada convenio una indicación de los países a los que se envían solicitudes directas.

*Acuse.* Cuando un gobierno contesta de manera cabal a una solicitud directa en la que se le pedían informaciones complementarias, sin que sea necesario formular una observación o una solicitud directa sobre otros puntos, se toma nota sin comentarios de la respuesta del gobierno al final de la parte del informe de la Comisión relativa al convenio en cuestión.

### Comunicación de los comentarios de la Comisión de Expertos a los gobiernos

*Observaciones sobre la aplicación de convenios.* Copias anticipadas de las observaciones formuladas en cada reunión de la Comisión de Expertos se envían a los gobiernos interesados inmediatamente después de la clausura de la reunión, a fin de que dispongan del mayor tiempo posible para la preparación de las respuestas ante la Comisión de la Conferencia. El texto completo del informe de la Comisión de Expertos se envía tan pronto como se publica. A la carta en la que se piden las próximas memorias detalladas sobre un grupo de convenios se acompaña también copia de las observaciones relativas a dichos convenios.

*Solicitudes directas sobre la aplicación de convenios.* El texto de las solicitudes directas se adjunta a la petición de memorias detalladas sobre los convenios de que se trate. En el caso de convenios sobre los que la próxima memoria detallada sólo será solicitada al cabo de dos o cinco años (en virtud del sistema de envío de memorias detalladas), copias anticipadas de las solicitudes directas son comunicadas a los gobiernos algunos meses después de la reunión de la Comisión de Expertos en que se formularon. Ello hace posible que los gobiernos estudien sin demora las medidas que las solicitudes directas puedan requerir, aunque las respuestas a estas solicitudes no sean debidas hasta que se proporcionen las próximas memorias detalladas. El documento en el que se reproducen los textos de las solicitudes directas indica siempre las fechas en las que deben comunicarse las respuestas.

## B. TEXTO DEL ARTICULO 19 DE LA CONSTITUCION DE LA OIT Y ESTUDIOS GENERALES DE LA COMISION DE EXPERTOS, RELATIVOS A CONVENIOS Y/O RECOMENDACIONES DE LA OIT

### Texto del artículo 19 de la Constitución de la OIT

1. Cuando la Conferencia se pronuncie a favor de la adopción de proposiciones relativas a una cuestión del orden del día, tendrá que determinar si dichas proposiciones han de revestir la forma: *a)* de un convenio internacional, o *b)* de una recomendación, si la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio.

2. En ambos casos, para que la Conferencia adopte en votación final el convenio o la recomendación será necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

3. Al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países.

4. El Presidente de la Conferencia y el Director General autenticarán, con sus firmas, dos copias del convenio o de la recomendación. De estas copias, una se depositará en los archivos de la Oficina Internacional del Trabajo y la otra se enviará al Secretario General de las Naciones Unidas. El Director General remitirá una copia certificada del convenio o de la recomendación a cada uno de los Miembros.

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;
- d) 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 y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio;
- e) si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.

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;
- d) salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

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;
- iv) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada uno de esos convenios que no haya ratificado, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo;
- v) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada una de esas recomendaciones, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

8. En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación.

### **Estudios generales de la Comisión de Expertos, relativos a convenios y/o recomendaciones**

Cada año, se pide a los gobiernos que envíen memorias a la Oficina Internacional del Trabajo sobre la medida en que se han puesto en ejecución las disposiciones de ciertos convenios no ratificados y de ciertas recomendaciones que ha seleccionado su Consejo de Administración (artículo 19, párrafos 5,6 y 7 de la Constitución). En estas memorias, se debe mencionar cualquier dificultad que impida o retrase la ratificación de un convenio, y se debe indicar igualmente la medida en que se ha dado cumplimiento a una recomendación. Los

instrumentos seleccionados para que sobre ellos se informe tratan generalmente de temas de interés actual. Estas memorias se preparan basándose en formularios especiales preparados por el Consejo de Administración y permiten examinar la posición de cada país en relación con el tema escogido<sup>3</sup>.

La Comisión de Expertos lleva a cabo un examen general de la legislación y prácticas nacionales en relación con los instrumentos sobre los que se han pedido memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución. Respecto de los convenios, este examen abarca tanto los Estados que no han ratificado (basándose en sus memorias enviadas en virtud del artículo 19) como los Estados que han ratificado (basándose en sus memorias regulares enviadas en virtud del artículo 22 de la Constitución). Además de pasar revista a la legislación y práctica nacionales, la Comisión examina también las dificultades que, según los gobiernos, se oponen a que se apliquen disposiciones determinadas y puede aclarar el alcance de estas normas o indicar los medios de superar los obstáculos que se oponen a su aplicación<sup>4</sup>.

El procedimiento previsto en el artículo 19, párrafo 5, e) y 6, d), de la Constitución no constituye un procedimiento de control en el sentido estricto del término, ya que se refiere al curso dado por los Estados Miembros a los convenios no ratificados y a las recomendaciones. Sin embargo, en la práctica, los estudios generales que en virtud del artículo 19 realiza la Comisión de Expertos todos los años sobre los instrumentos seleccionados por el Consejo de Administración, contienen un análisis de las legislaciones nacionales y de los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la conformidad de estas últimas con los instrumentos en cuestión. La importancia de estos estudios no ha cesado de aumentar. Hoy en día sirven como referencia para el conjunto del sistema de aplicación de normas<sup>5</sup>.

Este procedimiento es de carácter general y puede aplicarse tanto con respecto a convenios relativos a la libertad sindical como de otro tipo. En la actualidad ha habido seis estudios generales sobre los Convenios núms. 87 y 98. El último de ellos fue realizado en 1994<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Este párrafo figura en el memorándum preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, en 1987, sobre la «Función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la aplicación de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo», pág. 3.

<sup>4</sup> Este párrafo ha sido extraído del *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1984, pág. 25.

<sup>5</sup> Este párrafo figura en el Informe III (Parte 4A) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, párrafo 31.

<sup>6</sup> Véase «Libertad sindical y negociación colectiva», Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; Informe III (Parte 4B) de la Comisión de Expertos, Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994.



C. TEXTO DE LOS ARTICULOS 22 Y 23 DE LA CONSTITUCION DE LA OIT Y OBSERVACIONES Y SOLICITUDES DIRECTAS DE LA COMISION DE EXPERTOS EN SU EXAMEN SOBRE LA APLICACION DE CONVENIOS RATIFICADOS

Texto de los artículos 22 y 23 de la Constitución de la OIT

*Artículo 22*

Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite.

*Artículo 23*

1. El Director General presentará en la siguiente reunión de la Conferencia un resumen de las informaciones y memorias que le hayan comunicado los Miembros en cumplimiento de los artículos 19 y 22.

2. Todo Miembro comunicará a las organizaciones representativas reconocidas, a los efectos del artículo 3, copia de las informaciones y memorias que haya enviado al Director General en cumplimiento de los artículos 19 y 22.

Procedimiento de solicitud de memorias a los gobiernos<sup>7</sup>

---

a) *primeras memorias*: se solicitará una primera memoria detallada en el año que siga a la entrada en vigor de un convenio en un país determinado. Se solicitará automáticamente una segunda memoria detallada dos años después de la primera. La periodicidad de las memorias siguientes será la aplicable a los convenios en cuestión, quedando entendido que la Comisión de Expertos podrá solicitar memorias detalladas no periódicas;

b) *memorias periódicas*:

i) *memorias bienales*: después de las primeras memorias, automáticamente se solicitarán memorias detalladas cada dos años sobre diez convenios considerados como prioritarios, es decir:

- *libertad sindical*: núms. 87, 98
- *trabajo forzoso*: núms. 29, 105
- *igualdad de trato*: núms. 100, 111
- *política de empleo*: núm. 122
- *inspección del trabajo*: núms. 81, 129
- *consulta tripartita*: núm. 144

El Consejo de Administración podría reconsiderar periódicamente la lista de convenios prioritarios;

---

<sup>7</sup> Los párrafos siguientes han sido extraídos del documento del Consejo de Administración de la OIT GB.258/6/19, 258.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, noviembre de 1993.

- ii) *memorias quinquenales*: la periodicidad de la solicitud de memorias sería de cinco años en el caso de los demás convenios, repartidos en cinco grupos de igual importancia, de manera que la carga anual de trabajo se equilibre lo más posible. En principio, sólo se solicitaría una memoria simplificada<sup>8</sup>. De todas formas, se solicitaría una memoria detallada en los siguientes casos:
- cuando la Comisión de Expertos haya formulado una observación o una solicitud directa que exija respuesta, o
  - cuando la Comisión de Expertos estime que se debe presentar una memoria detallada debido a los cambios que hayan podido tener lugar en la legislación o en la práctica de un Estado Miembro, y que sean susceptibles de afectar la aplicación de un convenio ratificado por este Estado;
- c) *memorias no periódicas*: habrán de enviarse memorias detalladas no periódicas relativas a la aplicación de cualquier convenio ratificado en los siguientes casos:
- i) cuando así lo solicite la Comisión de Expertos, a iniciativa propia o a iniciativa de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia;
  - ii) cuando se requiera a la Comisión de Expertos que dé curso a los procedimientos iniciados en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución o ante el Comité de Libertad Sindical;
  - iii) como consecuencia de comentarios presentados por organizaciones nacionales o internacionales de empleadores o de trabajadores, cuando la Comisión de Expertos considere que los comentarios de respuesta de los gobiernos, o la ausencia de tales comentarios, justifica el envío de memorias detalladas;
  - iv) cuando no se haya remitido la memoria o la respuesta correspondiente a los comentarios de los órganos de control, se pedirá automáticamente una memoria detallada el año siguiente. Si se sigue sin recibir respuesta, o la respuesta es manifiestamente insuficiente, la Comisión de Expertos podrá proceder al examen de la situación basándose en las informaciones disponibles;

---

<sup>8</sup> Las memorias simplificadas sólo contendrían información sobre los siguientes puntos:

1. Cambios o continuidad en la legislación y la práctica relativas a la aplicación del convenio y, en caso de cambios, información sobre su naturaleza y efectos.

2. Cuando corresponda, información estadística (por ejemplo, con respecto a los Convenios núms. 102 y 160) u otros tipos de información y comunicaciones, cuando los prescriba el convenio de que se trate.

3. Indicación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que se han dirigido copias de la memoria simplificada.

4. Comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que se ha enviado un ejemplar de la memoria simplificada.

d) *exención de memorias*: no se solicitará ninguna memoria con respecto a los convenios que ya no correspondan a necesidades actuales, a reserva de las condiciones y garantías adoptadas por el Consejo de Administración en su 229.<sup>a</sup> reunión (febrero-marzo de 1985)<sup>9</sup>. Actualmente entran en esta categoría 21 convenios: los núms. 15, 20, 21, 28, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 48, 49, 50, 64, 65, 67, 86 y 104. El Consejo de Administración podría revisar periódicamente la lista de los convenios respecto a los cuales ya no se solicitan memorias.

### Participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la aplicación de las normas de la OIT a través de comentarios dirigidos a la Comisión de Expertos<sup>10</sup>

Los gobiernos interesados deben enviar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas de cada país una copia de todas las informaciones y memorias que hayan comunicado a la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT. Esto incluye la información comunicada a la Oficina sobre las medidas adoptadas para someter los convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes, las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, y las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones.

Los formularios de memoria a que hacen referencia los artículos 19 (memorias sobre convenios no ratificados) y 22 (memorias sobre convenios ratificados) de la Constitución de la OIT, así como el Memorándum sobre la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes, contienen preguntas en las que se pide a los gobiernos que indiquen

---

<sup>9</sup> Documento GB.229/10/19, párrafo 4:

- a) en caso de producirse algún cambio en la situación que diese renovada importancia a cualquiera de los convenios en cuestión, el Consejo de Administración podría volver a exigir que se presentasen memorias detalladas sobre su aplicación;
- b) las organizaciones de empleadores y de trabajadores seguirían gozando de libertad para presentar comentarios sobre los problemas planteados en las áreas cubiertas por los convenios en cuestión. De acuerdo con los procedimientos establecidos, estos comentarios serían examinados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que podría pedir la información (incluida una memoria detallada) que juzgase necesaria;
- c) la Comisión de Expertos, basándose en la información proporcionada en las memorias generales o que haya llegado a su conocimiento por cualquier otro cauce (como, por ejemplo, los textos legislativos), podría libremente, y en cualquier momento, hacer comentarios y pedir información sobre la aplicación de los convenios de que se trate, e incluso solicitar una memoria detallada;
- d) seguiría vigente el derecho a invocar las disposiciones constitucionales con respecto a la presentación de reclamaciones y quejas (artículos 24 y 26) en relación con los convenios en cuestión.

<sup>10</sup> Los párrafos siguientes figuran en el memorándum preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, en 1987, sobre la «*Función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la aplicación de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo*», págs. 3 a 5.

las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas a las cuales han enviado copias de la información y las memorias pertinentes, según lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT. En caso de omisión por parte de un gobierno, la OIT, a instancias de la Comisión de Expertos, envía un recordatorio al gobierno interesado para señalársela y preguntarle si ha enviado copias de las memorias a las organizaciones representativas y, en caso afirmativo, los nombres de las mismas. Si, a pesar de este recordatorio, un gobierno persiste en no cumplir con el requisito anterior, la Comisión de Expertos puede formular un comentario, habitualmente bajo la forma de una solicitud directa, en el que señale este asunto a la atención y manifieste su esperanza de que en el futuro todas las memorias indicarán los nombres de las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas a las que se hayan enviado copias de estas informaciones y memorias.

En los formularios de memoria y en el Memorándum también figura una pregunta por la que se pide a los gobiernos que indiquen si las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas han formulado observaciones y que envíen copia de las mismas a la OIT, junto a cualquier otro tipo de comentario que el gobierno considere de utilidad. Cabe destacar que esta pregunta se refiere en términos generales a las organizaciones interesadas y no exclusivamente a las más representativas a que alude el texto del artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT. Las confederaciones centrales nacionales, las federaciones en sectores de actividad específicos, las organizaciones regionales o locales, e incluso los sindicatos de una o varias fábricas pueden estar legítimamente interesados en presentar sus comentarios. Las organizaciones profesionales internacionales con estatuto consultivo ante la OIT, o sin él, también tendrán derecho a formular comentarios sobre la medida en que se hayan puesto en ejecución las normas de la OIT.

Las observaciones pueden formularse en cualquier momento y no sólo en relación con las memorias de los gobiernos. Las formuladas por organizaciones internacionales se transmiten directamente a la OIT, mientras que las de las organizaciones nacionales se transmiten ya sea directamente o por intermedio de los gobiernos. En este último caso, los gobiernos suelen incorporarlas en la memoria destinada a la OIT. En los casos de transmisión directa a la OIT, las observaciones también se comunican a los gobiernos para que éstos puedan formular los comentarios que juzguen convenientes.

A fin de reducir el tiempo consagrado al examen de las observaciones enviadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la Comisión de Expertos acostumbra examinarlas tan pronto se hayan recibido los comentarios del gobierno, independientemente de la memoria que el mismo envíe sobre el convenio. La Comisión de Expertos también examina el fundamento de las observaciones si el gobierno no envía sus comentarios dentro de un plazo razonable.

Al cabo de este examen se presentan varias posibilidades. La Comisión de Expertos puede decidir que la información enviada por la organización de em-

pleadores o de trabajadores no constituye por sí misma una base suficiente para formular comentarios sobre la aplicación del convenio de que se trate en el país interesado. En algunos casos, la Comisión considera que la situación analizada no es incompatible con las disposiciones del convenio, o que las dificultades mencionadas no entran en la esfera de su competencia. En muchos casos, la Comisión pide al gobierno interesado que facilite más información sobre el problema planteado. En cambio, ha recomendado a menudo que basándose en la información suministrada por una organización profesional, el gobierno adopte medidas adecuadas para corregir las deficiencias observadas. Ha podido tomar nota ulteriormente de las garantías ofrecidas por el gobierno, así como de las medidas adoptadas, incluidas las enmiendas a la legislación.

Los comentarios formulados por la Comisión de Expertos pueden, según el caso, revestir la forma de observaciones o de solicitudes directas. Recurre a las solicitudes directas cuando el problema que se plantea es de carácter eminentemente técnico, cuando tiene una importancia secundaria o cuando la Comisión desea que se le aclaren algunos puntos antes de pronunciarse. En cambio, se formulan observaciones en los casos en que se plantean problemas de interés general o de gran importancia.

Los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden referirse a la legislación o a la reglamentación por la que se da efecto a los convenios. Cuando el convenio pueda aplicarse por otros medios (principalmente por medio de convenios colectivos), a falta de legislación, las organizaciones de empleadores y de trabajadores se encuentran en mejor posición que nadie para cerciorarse de que estos otros métodos de aplicación existen en realidad y de que son utilizados. De este modo, a más de las disposiciones y procedimientos constitucionales de carácter más general de la OIT, la gran mayoría de los convenios prevé una consulta o una colaboración con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a fin de ponerlos en ejecución. Esta necesidad de una cooperación efectiva entre las autoridades públicas, por una parte, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, por otra, está también subrayada en diversas recomendaciones de la OIT.

Con frecuencia, la legislación, la reglamentación o los convenios colectivos no son suficientes por sí mismos para asegurar el cumplimiento efectivo de las normas nacionales e internacionales. Por consiguiente, los comentarios de las organizaciones representativas sobre la forma en que tales medidas se aplican en la realidad son de capital importancia. El papel de estas organizaciones difiere, naturalmente, según que el cumplimiento de las disposiciones de un convenio incumba directamente a los empleadores y a los trabajadores.

# 12

## COMISION DE APLICACION DE NORMAS DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

### A. INTRODUCCION

El informe de la Comisión de Expertos contiene el material básico para los debates de la comisión tripartita que la Conferencia Internacional del Trabajo nombra cada año a fin de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones. Por consiguiente, el contenido de este documento es de primordial interés para las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Con objeto de aprovechar al máximo el limitado tiempo de que dispone, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia escoge aquellas cuestiones del informe de la Comisión de Expertos que exigen una atención especial. Los miembros empleadores y trabajadores de esta Comisión pueden plantear cuestiones sobre el cumplimiento, por parte de cada Estado Miembro, de las obligaciones constitucionales que les incumben en relación con las normas de la OIT (envío de memorias, sumisión, etc.). Con frecuencia, las declaraciones de los miembros empleadores y trabajadores se preparan durante las reuniones del grupo y el diálogo que de ellas resulta con el gobierno interesado se recoge fielmente en el informe de la Comisión a la Conferencia plenaria. La participación de los miembros trabajadores y empleadores puede así establecer las bases del futuro progreso en la aplicación de las normas internacionales en los casos examinados<sup>1</sup>.

La Comisión de la Conferencia es una comisión tripartita de representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores. Se establece por la

---

<sup>1</sup> Este párrafo figura en el memorándum preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, en 1987, sobre la «Función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la aplicación de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo», pág. 6. Los párrafos siguientes han sido extraídos del *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1984, págs. 26 a 28.

Conferencia cada año. Sus votos han de ser ponderados a fin de lograr la igualdad de votos entre los tres Grupos.

La Comisión de la Conferencia elige a un presidente y a dos vicepresidentes escogidos de cada uno de los tres grupos; también elige uno o más ponentes. Todos ellos integran la Mesa de la Comisión.

Después del examen independiente y técnico sobre una base documental, llevado a cabo por la Comisión de Expertos, las reuniones de la Comisión de la Conferencia proporcionan una oportunidad a los representantes gubernamentales, empleadores y trabajadores de examinar conjuntamente el modo en que los Estados desempeñan sus obligaciones establecidas en los convenios y recomendaciones o relacionadas con ellos. En particular, los gobiernos pueden ampliar la información comunicada previamente a fin de demostrar que desempeñan sus obligaciones o de indicar las medidas suplementarias que tienen la intención de tomar con este objeto, así como de llamar la atención sobre las dificultades que han encontrado en el desempeño de sus obligaciones y de buscar una guía útil en cuanto al modo en el que estas dificultades pueden ser superadas.

Las atribuciones de la Comisión de la Conferencia consisten en examinar:

- a) las medidas adoptadas por los Estados Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sean parte, así como las informaciones proporcionadas por los Estados Miembros sobre el resultado de las inspecciones;
- b) las informaciones y memorias relativas a los convenios y recomendaciones enviados por los Miembros de conformidad con el artículo 19 de la Constitución;
- c) las medidas adoptadas por los Estados Miembros de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución,

y en presentar un informe a la Conferencia.

El informe a la Comisión se presenta a la Conferencia y es objeto de discusión en sesión plenaria, proporcionando así la oportunidad a los delegados de volver a llamar la atención sobre los puntos más destacados del trabajo de la Comisión. El informe es publicado como apéndice en las *Actas* de la Conferencia. También se publica separadamente y se distribuye a los gobiernos. Se señala particularmente a la atención de los gobiernos cualesquiera puntos especiales planteados por la Comisión para que los considere, así como la discusión de la Comisión sobre los casos individuales, de forma que se tome debida cuenta de la misma en la preparación de las memorias siguientes.

Mediante su representación en la Conferencia, y concretamente su participación en la labor de la Comisión de la Conferencia, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden plantear cualesquiera puntos de interés en relación con el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios y recomendaciones relacionadas con ellos.

B. ARTICULO 7 DEL REGLAMENTO DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

*Artículo 7 Comisión de Aplicación*

*de Convenios y Recomendaciones*

1. la Conferencia constituirá, tan pronto sea posible, una comisión en cargada de examinar:
  - a) las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sean parte, así como las informaciones proporcionadas por los Miembros sobre el resultado de las inspecciones;
  - b) las informaciones y memorias relativas a los convenios y a las recomendaciones, enviadas por los Miembros de conformidad con el artículo 19 de la Constitución;
  - c) las medidas adoptadas por los Miembros de conformidad con el artículo 35 de la Constitución.
2. La Comisión presentará un informe a la Conferencia.

C. EVOLUCION HISTORICA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION DE APLICACION DE NORMAS<sup>2</sup>

Se han adoptado convenios internacionales del trabajo desde la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1919. Algunos años después, el número creciente de ratificaciones determinó un flujo cada vez más importante de memorias anuales. Fue necesario rendirse a la evidencia de que la propia Conferencia ya no podía examinar estas memorias en una sesión plenaria. En efecto, el aumento del número de memorias anuales exigiría la totalidad del tiempo de que dispone la Conferencia, en detrimento de la elaboración de normas y de otras tareas a su cargo. Además, la complejidad cada vez mayor de los problemas jurídicos planteados en la aplicación de los convenios determinó la necesidad de prever una instancia de control de carácter técnico. Este órgano debía ocuparse del examen jurídico de las memorias, al abrigo de la influencia de los intereses de grupo, que inevitablemente se habrían manifestado en el seno de la Conferencia en razón de su composición tripartita. La primera adaptación de los mecanismos de control se estableció así: la Conferencia, por una resolución adoptada en 1926, decidió la creación de una comisión de aplicación de convenios y recomendaciones de la Conferencia (en adelante, llamada Comisión de Normas de la Conferencia), así como una Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Los miembros de esta última no son designados por los gobiernos, sino por el Consejo de Administración, a propuesta del

---

<sup>2</sup> Los tres párrafos siguientes figuran en el Informe III (Parte 4A) de la Comisión de Expertos, Conferencia Internacional del Trabajo, 81.<sup>a</sup> reunión, 1994, párrafos 25 a 27.



Director General. Ella se encarga, con el apoyo técnico del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, del examen jurídico de las memorias de los gobiernos así como, en su caso, de las observaciones que formulen las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Los comentarios más importantes de la Comisión de Expertos, designados con el término de «observaciones», se publican y comunican a la Conferencia, que a su vez los transmite a la Comisión de Normas. Esta última los examina, con la participación de los gobiernos interesados y de delegados de las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores.

Con el transcurso del tiempo la práctica se ha afirmado y algunos consideran como una tradición intangible que la Comisión de Normas no se ocupe sino de casos ya examinados por la Comisión de Expertos. La Comisión de Normas de la Conferencia no ha funcionado como una instancia de revisión o de recurso con respecto a la Comisión de Expertos. Ambos órganos cumplen funciones distintas: la Comisión de Expertos procede al control técnico, mientras que la Comisión de Normas de la Conferencia permite un diálogo directo entre gobiernos, empleadores y trabajadores y puede, eventualmente, movilizar a la opinión pública internacional.

Ninguno de estos órganos de control tiene facultades para imponer sanciones de ninguna especie. No por ello sus conclusiones dejan de considerarse a menudo como sanciones políticas o morales. Ambos órganos de control se completan con eficacia, pues la Comisión de Expertos se consagra al examen técnico e imparcial de los casos y la Comisión de Normas, cuyas conclusiones se presentan a la Conferencia en sesión plenaria, aporta el peso político y el prestigio de un foro internacional en el cual pueden expresarse libremente los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

#### **D. METODOS DE TRABAJO DE LA COMISION DE APLICACION DE NORMAS**

##### **Mandato de la Comisión**

De conformidad con su mandato, definido en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia, la Comisión está encargada de examinar:

- a) las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sean parte, así como las informaciones proporcionadas por los Miembros sobre el resultado de las inspecciones;
- b) las informaciones y memorias relativas a los convenios y a las recomendaciones enviadas por los Miembros de conformidad con el artículo 19 de la Constitución;
- c) las medidas adoptadas por los Miembros de conformidad con el artículo 35 de la Constitución.

## Documentos de trabajo

*A. Informe de la Comisión de Expertos*

El documento de trabajo fundamental de la Comisión está constituido por el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Informe III, parte 4 A y B), impreso en dos volúmenes.

El volumen A de este informe contiene en su primera parte el informe general de la Comisión, y en su segunda y tercera partes las observaciones de la Comisión relativas a la aplicación de los convenios ratificados, así como la sumisión a las autoridades competentes, en los Estados Miembros, de los convenios y recomendaciones. Al comienzo del informe figura un índice por país de esas observaciones.

Cabe recordar que, en lo que concierne a los convenios ratificados, la labor de la Comisión de Expertos está basada en las memorias facilitadas por los gobiernos. De conformidad con el procedimiento relativo al envío de memorias detalladas, aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 1993, pueden solicitarse memorias detalladas con intervalo de uno, dos o cinco años.

Algunas observaciones contienen notas de pie de página en las que se pide al gobierno interesado que comunique una memoria detallada antes del año en que una memoria sería normalmente debida para el convenio en cuestión y/o que proporcione información completa a la Conferencia. Conforme a su práctica habitual, la Conferencia puede también desear recibir de los gobiernos informaciones sobre otras observaciones que la Comisión ha presentado.

Además de las observaciones contenidas en su informe, la Comisión de Expertos ha formulado, como en años anteriores, solicitudes directas que la Oficina comunica a los gobiernos en nombre de la Comisión. Al comienzo del volumen A, figura la lista de estas solicitudes directas.

El volumen B del informe contiene un estudio general de la Comisión de Expertos sobre la libertad sindical y la negociación colectiva.

*6. Resúmenes de las memorias*

El Informe III (partes 1,2 y 3) contiene un resumen de las informaciones que han sido objeto de las labores de la Comisión de Expertos, a saber: i) informaciones concernientes a las memorias presentadas por los gobiernos sobre los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución); ii) informaciones concernientes a las memorias presentadas por los gobiernos sobre ciertos convenios y/o recomendaciones<sup>3</sup> (artículo 19 de la Constitución);

iii) resúmenes de las informaciones presentadas por los gobiernos sobre la sumisión a las autoridades competentes de convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia (artículo 19 de la Constitución).

---

<sup>3</sup> Se trata de los instrumentos sobre los que versa el Estudio general.

### *C. Otras informaciones*

Además, a medida que van recibiendo por la Secretaría informaciones pertinentes, se preparan y distribuyen documentos que contienen sustancialmente:

- i) las respuestas escritas de los gobiernos a las observaciones de la Comisión de Expertos;
- ii) las informaciones complementarias llegadas a la OIT después de la reunión de la Comisión de Expertos.

### **Composición de la Comisión, derecho a tomar parte en sus trabajos y procedimiento para las votaciones**

Rige estas cuestiones el Reglamento de las comisiones de la Conferencia, constituido por la sección H de la parte II del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.

### **Orden de los trabajos**

#### *A. Discusión general*

1. *Cuestiones de orden general.* Cada año, la Comisión procede a una discusión general cuya base está constituida esencialmente por el informe general de la Comisión de Expertos (Informe III, Parte 4A).

2. *Estudio general.* De conformidad con su práctica habitual, la Comisión deseará sin duda proceder también a la discusión del estudio general de la Comisión de Expertos sobre la libertad sindical y la negociación colectiva (Informe III, Parte 4B).

#### *B. Discusión de las observaciones*

En la segunda parte de su informe, la Comisión de Expertos formula observaciones sobre la forma en que diversos gobiernos cumplen sus obligaciones. Los gobiernos interesados pueden responder por escrito u oralmente.

A fin de acelerar el trabajo de la Comisión, la Mesa directiva suele seleccionar ciertas observaciones respecto a las cuales es posible que se invite a algunos miembros gubernamentales a proporcionar informaciones a la Comisión. El proyecto de la lista de observaciones así seleccionadas por la Mesa directiva se somete a la Comisión para su aprobación, pudiendo entonces sus miembros proponer que se agreguen otros casos a la lista.

1. *Respuestas por escrito.* Las respuestas por escrito de los gobiernos se reproducen en documentos que se distribuyen a la Comisión. Transcurrido un plazo suficiente - 24 horas, cuando menos - después de la distribución de cada documento, los miembros de la Comisión que deseen presentar comentarios sobre las informaciones contenidas en ese documento informan de ello al Presidente y el representante del gobierno interesado tiene la posibilidad de exponer las aclaraciones necesarias (véase, a continuación, respuestas orales).

2. *Respuestas orales.* Los representantes de los gobiernos *que no son miembros* de la Comisión, según el procedimiento seguido tradicionalmente, son informados del estado de los trabajos de la Comisión y de la fecha en la cual pueden hacerse oír:

- a) por el *Boletín Diario*;
- b) por carta que individualmente les dirige el Presidente de la Comisión.

Con objeto de evitar toda pérdida de tiempo, los representantes de los gobiernos *que no son miembros* de la Comisión tienen tradicionalmente prioridad para hacerse oír al principio de cada sesión.

Si un representante gubernamental hace declaraciones orales, los miembros de la Comisión tienen la posibilidad de presentar sus observaciones cuando dicho representante haya terminado su exposición sobre un convenio o sobre una cuestión determinada.

### C. *Actas de las sesiones*

La Secretaría preparará las actas de las sesiones en inglés, francés y español. Es práctica establecida de la Comisión aceptar toda corrección en las actas de las sesiones precedentes antes de su aprobación por la Comisión, que debería tener lugar lo más tarde 36 horas después de que sean disponibles. A fin de evitar todo retraso en la preparación del informe de la Comisión, no es posible aceptar ninguna corrección después que las actas sean aprobadas.

Las actas son un resumen de las discusiones y no son destinadas a ser consideradas como una reproducción literal de las intervenciones. Se ruega pues a los oradores limitarse en sus correcciones a la eliminación de los errores sin exigir la inserción de un texto largo y supletorio. Para ayudar a la Secretaría a asegurar la exactitud de las actas, sería deseable que los delegados transmitan a la Secretaría, cuando sea posible, una copia de sus declaraciones.

### D. *Problemas y casos especiales*

En los casos en los cuales los gobiernos aparentemente han hallado serias dificultades para cumplir con sus obligaciones, la Comisión decidió, en la 66.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (1980), proceder del modo siguiente:

#### 1. *Omisión de enviar memorias e informaciones*

Las diferentes formas de falta de envío de informaciones se expresarán en forma narrativa y en párrafos separados, al final de las secciones apropiadas del informe que incluirán indicaciones relativas a cualquier explicación o dificultades mencionadas por el gobierno concernido. La Comisión adoptó los criterios siguientes para determinar los casos a mencionar:

Ninguna de las memorias sobre convenios ratificados se ha proporcionado durante los dos últimos años.

- Las primeras memorias sobre convenios ratificados no se han proporcionado desde hace dos años por lo menos.

- Ninguna de las memorias sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones, exigidas en virtud de los párrafos 5,6 y 7 del artículo 19 de la Constitución, se ha proporcionado durante los últimos cinco años. No se dispone de indicación alguna de que se hayan adoptado medidas para someter a las autoridades competentes los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia durante sus últimas siete reuniones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución.
- No se ha recibido ninguna información referente a todas o a la mayoría de las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos, respecto de las cuales se había pedido una respuesta para el período considerado.

El Gobierno se ha abstenido de indicar, durante los tres últimos años, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales, de conformidad con el artículo 23 (2) de la Constitución, se han comunicado copias de las memorias e informaciones proporcionadas a la OIT en virtud de los artículos 19 y 22.

- El Gobierno se ha abstenido, pese a las reiteradas invitaciones de la Comisión de la Conferencia, de tomar parte en el debate relativo a su país<sup>4</sup>.

## 2. Aplicación de los convenios ratificados

El informe contendrá una sección denominada «Aplicación de los convenios ratificados» en la que la Comisión señale a la atención de la Conferencia:

- los casos de progreso en que los gobiernos han efectuado modificaciones en su legislación y en la práctica con objeto de eliminar las discrepancias previamente discutidas por la Comisión;
- las discusiones que ha celebrado relativas a ciertos casos mencionados en párrafos especiales;
- los casos de falta continua de aplicación durante varios años para eliminar graves deficiencias en la aplicación de convenios ratificados que la Comisión había discutido previamente.

---

<sup>4</sup> En la 73.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (1987), la Comisión decidió que, para la aplicación de ese criterio, las medidas siguientes se aplicarán:

como hasta la fecha, después de establecer la lista de casos sobre los que los delegados gubernamentales podrán ser invitados a facilitar informaciones a la Comisión, ésta invitará por escrito a los gobiernos de los países interesados y el *Boletín Diario* mencionará regularmente los países en cuestión;

tres días antes de la discusión de los casos individuales, el presidente de la Comisión pedirá al Secretario de la Conferencia que anuncie el nombre de los países cuyos representantes no hayan respondido todavía a la invitación, instándoles a que lo hagan lo antes posible;

el último día de la discusión de los casos individuales, la Comisión tratará los casos en que los gobiernos no hubieran respondido a la invitación. El objetivo no será tratar estos casos en cuanto al fondo, sino de hacer resaltar en el informe la importancia de las cuestiones planteadas y las medidas que conviene adoptar para reanudar el diálogo. El informe hará mención, con respecto a cada país, de los casos en cuestión.