



Consejo de Administración

338.^a reunión, Ginebra, 12-26 de marzo de 2020

GB.338/INS/5

Sección Institucional

INS

Fecha: 2 de marzo de 2020

Original: inglés

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Iniciativa relativa a las normas: propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica e información sobre otras medidas contenidas en el plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas

Finalidad del documento

En el presente documento se recogen los resultados de las consultas tripartitas oficiosas celebradas en enero de 2020, que incluyeron un intercambio tripartito de opiniones sobre las propuestas para considerar la adopción de medidas adicionales destinadas a garantizar la seguridad jurídica, sobre la base del documento de la Oficina relativo a los elementos y condiciones necesarios para el funcionamiento de un órgano independiente en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución y de cualquier otra opción basada en el consenso, así como en virtud del procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 37. Además, se proporciona nueva información sobre los avances en la implementación de algunas de las propuestas del plan de trabajo que tienen por objeto fortalecer el mecanismo de control (véase el proyecto de decisión en el párrafo 74).

Objetivo estratégico pertinente: los cuatro objetivos estratégicos.

Resultados más pertinentes: Resultado 2: Normas internacionales del trabajo y control reconocido y efectivo, y Resultado B: Gobernanza eficaz y eficiente de la Organización.

Repercusiones en materia de políticas: ninguna en esta etapa.

Repercusiones jurídicas: ninguna en esta etapa.

Repercusiones financieras: ninguna en esta etapa.

Seguimiento requerido: conforme lo decida el Consejo de Administración.

Unidades autoras: Oficina del Consejero Jurídico (JUR) y Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

Documentos conexos: GB.337/INS/5; GB.337/PV; GB.335/INS/5; GB.335/PV; GB.334/INS/5; GB.334/PV; GB.332/INS/5 (Rev.); GB.332/PV; GB.331/INS/5; GB.331/INS/3; GB.331/POL/2; GB.331/PFA/5; GB.331/PV; GB.329/INS/5; GB.329/INS/5 (Add.) (Rev.); GB.329/PV; GB.328/LILS/2/2; GB.328/INS/6; GB.328/PV; GB.326/LILS/3/1; GB.326/PV; GB.323/INS/5; GB.323/PV.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	1
Seguridad jurídica, interpretación de los convenios internacionales del trabajo y ordenamiento constitucional de la OIT	1
Discusiones tripartitas anteriores	1
El principio de seguridad jurídica	3
Características principales de los procedimientos consultivos de la Corte Internacional de Justicia a los que se recurre en virtud del párrafo 1 del artículo 37	4
Esquema del marco jurídico para el posible establecimiento de un tribunal en virtud del párrafo 2 del artículo 37.....	10
Función de las modalidades tripartitas basadas en el consenso	15
Consideraciones finales.....	16
Plan de trabajo revisado para fortalecer el sistema de control de las normas – Actualización de elementos seleccionados del plan de trabajo.....	18
Guía sobre prácticas establecidas en el sistema de control y codificación del procedimiento en virtud del artículo 26 (medidas 1.1 y 2.1)	18
Proyecto de decisión.....	19
 <i>Anexos</i>	
I. Decisiones adoptadas por el Consejo de Administración sobre el fortalecimiento del sistema de control de las normas.....	21
II. Plan de trabajo y cronograma para las discusiones del Consejo de Administración sobre el fortalecimiento del sistema de control de las normas	24

Introducción

1. El plan de trabajo revisado para fortalecer el sistema de control de las normas, que fue aprobado por el Consejo de Administración en marzo de 2017 ¹, estipula en la medida 2.3 sobre seguridad jurídica que deberán solicitarse orientaciones al Consejo de Administración acerca de la modalidad de un posible futuro intercambio tripartito de opiniones respecto del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, así como sobre los elementos y condiciones necesarios para el funcionamiento de un órgano independiente encargado de interpretar los convenios internacionales del trabajo. En su 335.^a reunión (marzo de 2019), el Consejo de Administración «con respecto a la propuesta de considerar la adopción de medidas adicionales para garantizar la seguridad jurídica, [decidió que se celebraran] consultas informales en enero de 2020 y, a fin de facilitar este intercambio tripartito de opiniones, [pidió] a la Oficina que [preparase] un documento sobre los elementos y condiciones necesarios para el establecimiento de un órgano independiente en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución y de cualquier otra opción basada en el consenso, así como en virtud del procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 37» ².
2. En enero de 2020, la Oficina facilitó el intercambio tripartito de opiniones en lo relativo a la adopción de medidas adicionales para garantizar la seguridad jurídica, sobre la base de un documento que proporcionaba aclaraciones en cuanto al significado de la seguridad jurídica y sus repercusiones en la interpretación de los convenios. Dicho intercambio tripartito de opiniones permitió reforzar el entendimiento compartido de que: i) el artículo 37 proporciona el único mecanismo basado en la Constitución que garantiza la seguridad jurídica en materia de interpretación de convenios, y ii) el actual ordenamiento constitucional de la Organización establece la obligación de sus mandantes tripartitos de remitir toda cuestión o dificultad relativa a la interpretación de los convenios a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), o eventualmente a un tribunal interno.
3. En el presente documento se analizan de forma más pormenorizada los conceptos contenidos en el documento que sirvió de base para el intercambio tripartito de opiniones y se sugieren posibles vías para abordar las cuestiones planteadas en el curso de ese intercambio. También se proporciona una actualización resumida provisional de algunas de las medidas incluidas en el plan de trabajo revisado sobre el fortalecimiento del mecanismo de control.

Seguridad jurídica, interpretación de los convenios internacionales del trabajo y ordenamiento constitucional de la OIT

Discusiones tripartitas anteriores

4. Hasta ahora se han llevado a cabo amplias discusiones y consultas sobre las condiciones y modalidades de un posible recurso a las posibilidades señaladas en el artículo 37 de la Constitución para resolver cualquier cuestión o controversia relacionada con la interpretación de cualquier convenio. El propio Consejo de Administración ha celebrado dos debates sustantivos al respecto.

¹ Documento GB.329/INS/5 (Add.) (Rev.).

² Documento GB.335/INS/5, párrafo 84, g, en su versión enmendada por el Consejo de Administración.

5. La primera discusión tuvo lugar durante la 256.^a reunión del Consejo de Administración, en 1993, sobre la base de un documento en el que se recordaba el origen y la razón de ser del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución; en seguida, se examinaba la manera en que se habían tratado los problemas de interpretación de dicho párrafo hasta ese momento y las limitaciones de su formulación, y por último se consideraba la eventualidad de que la creación del tribunal previsto en dicho párrafo 2 pudiera añadir un elemento útil a los procedimientos existentes ³. Sin embargo, aun cuando el documento fue acogido favorablemente por los miembros del Consejo de Administración, no dio lugar a un debate detallado; en general, se consideró que la posible creación de un tribunal en virtud del párrafo 2 del artículo 37 requería un examen más detenido ⁴.
6. Más recientemente, en su 320.^a reunión (marzo de 2014), el Consejo de Administración pidió al Director General que preparara un documento en el que se expusieran las posibles modalidades, alcance y costos de las medidas que pudieran adoptarse en virtud del artículo 37 de la Constitución de la OIT para solucionar cualquier cuestión o dificultad que pudiera plantearse en relación con la interpretación de un convenio de la OIT. En el documento preparado por la Oficina y presentado a la 322.^a reunión (octubre-noviembre de 2014) del Consejo de Administración se examinaron los párrafos 1 y 2 del artículo 37, en ese orden. En la primera parte, dedicada al párrafo 1, se examinaron las principales características y los aspectos de procedimiento de la función consultiva de la CIJ. La información jurídica y práctica contenida en dicho documento sigue siendo completamente válida y actualizada ⁵. En la segunda parte del documento de octubre de 2014 se incluyeron propuestas para el establecimiento de un tribunal interno en virtud del párrafo 2 del artículo 37. Al cabo del debate, el Consejo de Administración decidió aplazar la consideración de la posible constitución de un tribunal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37, párrafo 2, de la Constitución ⁶.
7. Los debates del Consejo de Administración de noviembre de 2018 y marzo de 2019 evidenciaron la existencia de un acuerdo general sobre la necesidad de garantizar la seguridad jurídica en las materias relacionadas con las normas, y en particular en lo que respecta a la solución de controversias sobre la interpretación de las normas internacionales del trabajo ⁷. En ese mismo contexto, algunos mandantes solicitaron explicaciones en cuanto al significado y la utilidad del principio de seguridad jurídica ⁸. Valga recordar a este respecto que, en su posición conjunta sobre el mecanismo de control normativo de la OIT comunicada el 13 de marzo de 2017, los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores habían indicado que «[c]ontinúa habiendo opiniones divergentes y conflictos respecto a la interpretación de los convenios» ⁹.

³ Documento GB.256/SC/2/2.

⁴ Documentos GB.256/11/22, párrafos 10-15, y GB.256/PV (Rev.), págs. VI/3 y VI/4.

⁵ Documento [GB.322/INS/5](#).

⁶ Documento GB.322/INS/5 (Add. 2), párrafo 1, 6), en su versión enmendada por el Consejo de Administración.

⁷ Documento [GB.335/PV](#), párrafo 240.

⁸ Documento [GB.334/PV](#), párrafo 254.

⁹ Documento [GB.329/PV](#), anexo II, *Posición conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores respecto al mecanismo de control de la OIT*, pág. 221.

8. Desarrollado sobre la base de todas las discusiones anteriores y del reciente intercambio tripartito de opiniones, el presente análisis tiene por objeto describir las características principales del marco constitucional en que se inscribe la resolución autorizada y definitiva de las controversias de interpretación y aclarar cuál es el grado de discreción de que disponen los mandantes tripartitos dentro de los límites de ese marco constitucional. El análisis se divide en tres partes. En la primera parte se examinan las modalidades existentes para solicitar una opinión consultiva a la CIJ. En la segunda se clarifican los parámetros clave en que ha de basarse la creación y el funcionamiento de un tribunal interno, y en la tercera se plantean algunas consideraciones sobre la contribución de las modalidades basadas en el consenso tripartito a la promoción de la seguridad jurídica.

El principio de seguridad jurídica

9. La seguridad jurídica puede definirse como «la claridad, el carácter inequívoco y la estabilidad de un sistema jurídico que permite que las personas incluidas en su ámbito regulen su conducta actuando en conformidad a las leyes»¹⁰. La seguridad jurídica es un aspecto esencial del principio del Estado de derecho¹¹ y cumple una triple función al promover la claridad (*certitudo*), la seguridad (*securitas*) y la buena fe (*fides*) en la creación, interpretación o aplicación de la ley¹².
10. En lo que atañe a la interpretación de los convenios internacionales del trabajo, la seguridad jurídica implica la capacidad de obtener pronunciamientos inequívocos y decisivos sobre el alcance y el significado de las disposiciones de los convenios, de manera que los Estados partes, o los Estados que estén considerando la ratificación de un instrumento, puedan apreciar plenamente la naturaleza y alcance de las obligaciones derivadas de la ratificación, y adaptar su legislación y práctica nacionales en consecuencia.
11. En este sentido, la posibilidad de beneficiarse de la función consultiva de la CIJ y/o de establecer un tribunal interno incrementaría la estabilidad y la previsibilidad de la comprensión del significado de los convenios, lo que a su vez podría tener un impacto positivo en la ratificación y la aplicación de los convenios y, en general, en la credibilidad de la OIT y la eficacia y transparencia del sistema de control de las normas. Disponer de procedimientos plenamente operativos y capaces de resolver las controversias de interpretación con rapidez y de forma definitiva reforzaría la percepción del conjunto de normas de la OIT como un «código internacional del trabajo» integrado y coherente.

¹⁰ *Black's law dictionary*, 10th edition (no disponible en español: traducción libre).

¹¹ Según el Secretario General de las Naciones Unidas, «[el] concepto de 'Estado de derecho' [...] [se] refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades [...] están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia [...] Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, [...] legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal» (en «El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos», documento S/2004/616, párrafo 6).

¹² Véase, por ejemplo, Robert Kolb: «La sécurité juridique en droit international: aspects théoriques», en *African Yearbook of International Law*, vol.10, 2002, pág. 103.

12. Además, habida cuenta del creciente número de acuerdos y mecanismos de solución de controversias a nivel internacional que tienen incidencia en las normas internacionales del trabajo, aun cuando operan al margen de la Organización, la utilización y el acatamiento de las disposiciones constitucionales comprendidas en el artículo 37 capacitaría a la Organización para contrarrestar, controlar o influenciar estos fenómenos, a través de un procedimiento conocido y controlado por los mandantes. Las interpretaciones autorizadas y vinculantes obtenidas de la CIJ en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 o de un órgano judicial interno con arreglo a las condiciones enunciadas en el párrafo 2 de dicho artículo protegerían y preservarían la integridad del conjunto de normas de la OIT y atenuarían eficazmente el riesgo de que las normas de la OIT sean «interpretadas» por entidades ajenas a la Organización, sin que la OIT pueda ejercer ningún tipo de influencia. En consecuencia, el artículo 37 de la Constitución de la OIT es fundamental para garantizar la seguridad jurídica y evitar una interpretación fragmentaria de sus convenios.

Características principales de los procedimientos consultivos de la Corte Internacional de Justicia a los que se recurre en virtud del párrafo 1 del artículo 37

Teoría y práctica constitucional

13. El párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT prevé que «todas las cuestiones o dificultades» relacionadas con la interpretación de la Constitución o de cualquier convenio internacional del trabajo adoptado por los Estados Miembros en virtud de las disposiciones de la Constitución han de ser sometidas a la CIJ «para su resolución». Los términos «cuestión» y «dificultad» se tomaron directamente del artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones (Tratado de Versalles, 1919), en el que se estipulaba que la futura corte permanente de justicia internacional emitiría también opiniones consultivas sobre toda controversia o cuestión que le sometieran el Consejo o la Asamblea [de la Sociedad de Naciones]; dichos términos fueron incorporados por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo [de la Conferencia de Paz de 1919] en el texto de lo que se convertiría en el artículo 37 de la Constitución de la OIT. Al parecer, el uso de ambos términos en el Pacto tenía por objeto evitar que se restringiera el alcance de la función consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional (en adelante, CPJI). En efecto, mientras que la noción de «controversia» en derecho internacional se refiere a los desacuerdos sobre puntos de derecho o de hecho, a la oposición entre puntos de vista jurídicos o a la oposición entre los intereses de dos o más personas¹³, el término «cuestión» es lo suficientemente amplio como para permitir que cualquier solicitud de interpretación sea remitida a la CIJ¹⁴. Esto no significa, por supuesto, que se pueda o deba remitir cualquier asunto a la CIJ. Incumbe al Consejo de Administración determinar si una controversia o cuestión debería dar lugar a una solicitud de opinión consultiva. En la actualidad, hay una solicitud de interpretación en curso sobre una controversia relativa al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

¹³ *The Mavrommatis Palestine Concessions* (Concesiones del Sr. Mavrommatis en Palestina), Permanent Court of International Justice, Collection of Judgments, Series A, No. 2, pág. 11.

¹⁴ Se suele entender que el término «cuestión» que figura en el artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones se refiere a asuntos distintos de las controversias o de aspectos específicos de las controversias considerados por separado, o a las cuestiones jurídicas que se planteen al margen de cualquier controversia; véase Robert Kolb (coordinador de la publicación), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, 2014, pág. 593.

14. Las controversias de interpretación pueden distinguirse de las expresiones de desacuerdo simples u ocasionales sobre el significado de las normas internacionales del trabajo, y también de las solicitudes de aclaración en que se pide el asesoramiento de la Oficina. Los desacuerdos sobre el alcance o el significado de ciertas disposiciones no implican necesariamente que se cuestione la validez de los comentarios, conclusiones o recomendaciones dimanantes de los órganos de control o que se pretenda interferir con la autoridad de éstos para formular dichos comentarios, conclusiones o recomendaciones. En cuanto a las solicitudes dirigidas a la Oficina, en éstas se piden aclaraciones sobre el significado de disposiciones específicas de las normas, procedimiento que consiste principalmente en el examen minucioso de los trabajos preparatorios.
15. Desde la perspectiva de la teoría y la práctica constitucional, siempre se ha entendido que el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT confiere un efecto vinculante y decisivo a las opiniones consultivas obtenidas sobre esa base. En sus primeros años, la OIT (en realidad, la Sociedad de Naciones actuando a pedido de la Organización) solicitó la opinión consultiva de la CPJI en seis ocasiones entre 1922 y 1932, fundamentándose en la disposición incorporada a la Constitución de 1919, que es casi idéntica al actual párrafo 1 del artículo 37. La CPJI emitió opiniones consultivas sobre la interpretación de la Constitución en cinco ocasiones y sobre un convenio en una ocasión (Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4)). Las seis opiniones consultivas, sin excepción, fueron aceptadas y aplicadas rápidamente. Por ejemplo, tras recibir de la CPJI la interpretación relativa al Convenio núm. 4, la Conferencia decidió que era necesario revisar dicho instrumento, e inició el proceso que culminó con la adopción del Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934 (núm. 41)¹⁵.
16. Estos seis dictámenes aportaron valiosas consideraciones y orientaciones con respecto al mandato, el ámbito de actuación y la función normativa de la Organización. La primera opinión consultiva sobre el párrafo 5 del artículo 3 de la Constitución ha arrojado, y sigue arrojando, luz sobre el tema del método de nominación de los delegados no gubernamentales que asisten a la Conferencia. La opinión consultiva sobre el trabajo nocturno de las mujeres condujo a la revisión del Convenio núm. 4, mientras que las tres opiniones consultivas sobre la competencia de la OIT confirmaron que el ámbito de su acción normativa podría extenderse al trabajo en la agricultura y regular también las actividades de los empleadores. En su opinión consultiva sobre la posibilidad de que la ciudad libre de Danzig fuera aceptada como miembro de la OIT, la CPJI dictaminó que la capacidad de una entidad para participar libremente en las actividades de una organización internacional, como, por ejemplo, la ratificación de los convenios internacionales del trabajo, era un requisito previo para el reconocimiento de su condición de Estado y, por lo tanto, en dicho caso concreto, un requisito previo para su admisión a la OIT.
17. Hasta la fecha, la OIT no ha solicitado ninguna opinión consultiva sobre una cuestión de interpretación a la CIJ, entidad sucesora de la Corte Permanente de Justicia Internacional. En cuanto a las razones por las cuales no se ha recurrido al artículo 37 desde 1932, debe recordarse que la estructura constitucional inicial de 1919 establecía una distinción entre tres funciones normativas, a saber, la adopción de normas internacionales del trabajo, el control de la aplicación de dichas normas y la interpretación de éstas. Poco a poco, y especialmente después de la reforma constitucional de 1946, los órganos de control asumieron un papel más destacado por lo que se refería a la «interpretación» de las normas internacionales del trabajo en el marco del desempeño de sus responsabilidades. Durante un largo período, se consideró en general que sus opiniones eran suficientes para mantener la seguridad jurídica. Sin embargo, la experiencia reciente muestra que, en aquellos casos en que los comentarios o

¹⁵ *Interpretation of the Convention of 1919 concerning Employment of Women during the Night* (Advisory Opinion 25; PCIJ Rep Series A/B No. 50).

conclusiones de los órganos de control no se consideran suficientes para mantener dicha seguridad, es necesario recurrir al párrafo 1 del artículo 37 con el fin de evitar que una discrepancia de interpretación genere un nivel de controversia e incertidumbre jurídicas que ponga en peligro el desarrollo armonioso de las actividades normativas de la Organización.

18. Valga recordar que la opinión consultiva podría solicitarse con respecto a una interpretación o a «cuestiones o dificultades (controversias)» en virtud del párrafo 1 del artículo 37, o con respecto a «cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de [las] actividades [de la OIT]» en virtud del párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo de 1946 que rige las relaciones entre las Naciones Unidas y la OIT.

Naturaleza jurídica del artículo 37

19. El artículo 37 de la Constitución de la OIT tipifica lo que se conoce mejor como «cláusula de resolución de controversias», es decir, una disposición que prescribe el método, la técnica o el procedimiento que debería utilizarse para solventar las diferencias que surjan en el futuro en cuanto a la aplicación o la interpretación de un tratado internacional. En consecuencia, por su naturaleza, una cláusula de resolución de controversias prevé acciones obligatorias en lugar de medidas opcionales; asimismo, estipula en términos más o menos detallados una solución jurídica específica, al tiempo que excluye otras.
20. En el caso del artículo 37, en particular, su formulación abierta da mayor fuerza a la idea de que se necesita una obligación jurídica directa; se trata de que «todas» las controversias de interpretación han de remitirse a la CIJ para su resolución («todas las cuestiones [...] serán sometidas [...]). Si su intención hubiera sido dejar margen a la discreción, los redactores del texto hubieran previsto que una cuestión «podrá ser sometida» a la CIJ, o habrían condicionado el recurso a la CIJ a aquellas situaciones en que resulta imposible resolver por otros medios la cuestión planteada. Tal es el caso, por ejemplo, de la Convención sobre los Privilegios y las Inmunidades de los Organismos Especializados, cuya sección 32 establece que «[t]oda diferencia [...] será sometida a la [CIJ] a menos que, en un caso dado, las Partes converjan en recurrir a otro modo de arreglo»¹⁶.
21. En el marco jurídico autónomo establecido por los redactores de la Constitución de la OIT, el recurso a la función consultiva de la CIJ parece ser obligatorio en todas las circunstancias. Si bien es cierto que, en lo que atañe al procedimiento, tal recurso debe ser discutido y decidido por el órgano apropiado, en cambio el foro y el método de arreglo se determinan específicamente con arreglo al párrafo 1 del artículo 37. Lo que el párrafo 2 del artículo 37 agregó a este marco en 1946 es la posibilidad de crear una entidad judicial separada para tratar de forma expedita las controversias relativas a la interpretación de convenios cuando «[l]os puntos a resolverse en tales casos son frecuentemente de un carácter tan meticuloso que no permiten recurrir al principal órgano judicial de la comunidad internacional»¹⁷. Mientras que esta posibilidad no se lleve a la práctica, el recurso a la CIJ para obtener una opinión consultiva en virtud del párrafo 1 del artículo 37 sigue siendo la única vía constitucional para resolver con autoridad una controversia de interpretación. Por consiguiente, la no utilización del artículo 37 a pesar de la existencia de una controversia de interpretación ampliamente reconocida es difícil de justificar sobre bases constitucionales.

¹⁶ Véase también el artículo 75 de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que establece que toda divergencia o disputa respecto a la interpretación o aplicación de esta Constitución «que no sea resuelta por negociaciones o por la Asamblea de la Salud» será sometida a la CIJ «a menos que las partes interesadas acuerden otro medio de solucionarla». Del mismo modo, el artículo XVII de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) establece que toda cuestión o toda controversia relativa a la interpretación de la Constitución «que no haya sido resuelta por la Conferencia» será deferida a la CIJ.

¹⁷ OIT: Informe IV (1), CIT, 27.^a reunión, 1945, pág. 110.

Iniciación de los procedimientos

22. El procedimiento consultivo puede iniciarse mediante una solicitud escrita presentada por la Oficina al Secretario de la CIJ. Al hacerlo, la Oficina debe formular en términos precisos, y con arreglo a la decisión pertinente del Consejo de Administración, la cuestión respecto de la cual se requiere una opinión y debe adjuntar todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión. Esta documentación debería contener toda la información sustantiva sobre la controversia subyacente¹⁸.

Jurisdicción y admisibilidad

23. Para que la CIJ pueda ejercer su jurisdicción, la cuestión que se le someta deberá estar directamente relacionada con las actividades de la organización solicitante y referirse a materias que estén comprendidas en la esfera de competencia o especialidad de la organización. Para que la cuestión planteada a la CIJ sea admisible, deberá ser de naturaleza jurídica. El hecho de que la cuestión pueda tener aspectos políticos, o sea abstracta o poco clara, no es, en principio, suficiente para que la CIJ se niegue a emitir una opinión. Valga señalar que la Corte puede reformular o interpretar la cuestión, según lo considere apropiado, a efectos de emitir su opinión.

Notificación e invitación a participar en los procedimientos

24. La CIJ siempre ha atribuido especial importancia a asegurar que la información disponible sea lo suficientemente completa y adecuada para que pueda cumplir su función judicial. A todos los Estados con derecho a comparecer ante la CIJ y a las organizaciones internacionales que, a juicio de la Corte, sean posibles fuentes de información sobre la cuestión planteada se les invita a presentar declaraciones por escrito o declaraciones orales, pero sin obligación alguna de su parte.
25. En consecuencia, es probable que, cuando se solicite una opinión consultiva sobre la interpretación de un convenio de la OIT, todos los Estados Miembros, independientemente de que hayan ratificado o no el convenio en cuestión, tengan la posibilidad de participar activamente en los procedimientos y de comunicar información pertinente a la CIJ.

Participación de las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores

26. La cuestión de si los interlocutores sociales podrían participar en los procedimientos consultivos ha estado en el centro del debate sobre la posibilidad de someter a la CIJ las controversias sobre la interpretación de los convenios.
27. Si bien pueden subsistir dudas sobre cuáles son las «organizaciones internacionales» a las que se permitirá presentar exposiciones escritas o comparecer ante la CIJ (en principio, queda excluida la participación de las organizaciones no gubernamentales), es poco probable que la Corte aplique una interpretación limitada de esta expresión en lo que atañe a la posible participación de las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores en los procedimientos consultivos iniciados por la OIT.

¹⁸ Por ejemplo, al solicitar la opinión consultiva de la CPJI en cuanto a la interpretación del Convenio núm. 4, la OIT adjuntó extractos de actas literales de la Conferencia Internacional del Trabajo, actas del Consejo de Administración, proyectos de convenio, informes de la Oficina y comunicaciones escritas de los mandantes.

28. De hecho, cada vez que en el período 1922-1932 se le solicitó una opinión sobre cuestiones relativas a la OIT, la CPJI permitió que las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores participaran en los procedimientos¹⁹. El párrafo 2 del artículo 66 del Estatuto de la actual CIJ reproduce el artículo 73 del Reglamento (revisado) de la CPJI.
29. Además, la jurisprudencia reciente respalda la opinión según la cual la CIJ está preparada para abrir sus procedimientos consultivos a actores distintos de los Estados y las organizaciones intergubernamentales internacionales cada vez que la participación de dichos actores es sustantiva y procesalmente esencial si se considera el contexto concreto del caso, a la luz de criterios de equidad y justicia, pero también si se tiene en cuenta la necesidad de obtener la información más completa posible²⁰. En la actualidad, es un hecho ampliamente reconocido que la CIJ adopta un enfoque pragmático con el fin de asegurar que se puedan expresar todos los intereses en juego, y muestra una cierta flexibilidad a efectos de conocer las opiniones de actores distintos de los Estados.
30. Sea como fuere, en el caso de que se recurra a la CIJ, en el «expediente» que debe presentar junto con la solicitud, la Oficina podría incluir cualquier informe, síntesis u otros documentos que los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores consideren oportuno someter al conocimiento de la Corte.

Observaciones escritas y argumentos orales

31. La CIJ fija por orden el plazo para la presentación de las declaraciones escritas de los Estados y organizaciones internacionales que haya invitado a participar en los procedimientos. El Estatuto de la Corte prevé la posibilidad de que las entidades que participan en los procedimientos consultivos discutan las exposiciones presentadas por otras entidades. Además, la CIJ puede, a su discreción, celebrar audiencias públicas para oír las exposiciones orales.

¹⁹ En 1922, en el marco del procedimiento consultivo relativo a la *designación del delegado que representó a los trabajadores de los Países Bajos en la tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, la Corte Permanente invitó a participar en el mismo a la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, la Federación Internacional de Sindicatos Cristianos y la Federación Internacional de Sindicatos. En el *procedimiento consultivo relativo a la competencia de la OIT con respecto a la reglamentación internacional de las condiciones del trabajo de las personas empleadas en la agricultura*, la CPJI invitó a participar en el mismo a las seis organizaciones siguientes: Federación Internacional de Sindicatos Agrícolas, Liga Internacional de Asociaciones Agrarias, Federación Internacional de Sindicatos Cristianos de los Trabajadores de la Tierra, Federación Internacional de Trabajadores de la Tierra, Federación Internacional de Sindicatos y Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. En el procedimiento consultivo de 1926, sobre la *competencia de la Organización Internacional del Trabajo para regular incidentalmente el trabajo personal del empleador*, se permitió la participación de tres organizaciones: Organización Internacional de Empleadores Industriales, Federación Internacional de Sindicatos y Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos. En el procedimiento relativo a la opinión consultiva de 1932 sobre la *interpretación del Convenio de 1919 relativo al trabajo nocturno de las mujeres*, la Federación Internacional de Sindicatos y la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos presentaron declaraciones escritas y orales.

²⁰ Por ejemplo, en el contexto de procedimientos consultivos recientes de la CIJ (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, ordonnance du 19 décembre 2003, C.I. J. Recueil 2003*, pág. 429; y *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, ordonnance du 17 octobre 2008, C.I. J. Recueil 2008*, pág. 410), la CIJ ha aceptado exposiciones escritas de entidades distintas de los Estados y las organizaciones públicas internacionales. Véase también Dinah Shelton, «The participation of non-governmental organizations in international judicial proceedings», en *American Journal of International Law*, vol. 88, 1994, pág. 623.

Solicitudes urgentes

32. La CIJ puede emitir una opinión consultiva al cabo de un procedimiento acelerado si se le presenta una solicitud urgente a tal efecto (por ejemplo, acortando los plazos para la recepción de las exposiciones escritas y/o suprimiendo las audiencias). La Corte examina caso por caso la necesidad de emprender un procedimiento expedito.

Costos

33. Las solicitudes de opinión consultiva no conllevan ningún costo, exceptuando los que se derivan de la participación de la Oficina en los procedimientos orales de la CIJ. El funcionamiento de la Corte es financiado enteramente por las Naciones Unidas. Los únicos posibles gastos se relacionan con la reproducción del «expediente» en el número de copias requeridas por el Registro y con el costo de la misión efectuada por el representante de la organización solicitante que puede tomar parte en los procedimientos orales.

Efecto jurídico de una opinión consultiva y seguimiento institucional

34. Si bien las opiniones consultivas no son vinculantes *per se*, pueden aceptarse como tales, por ejemplo, mediante la introducción de una cláusula específica a tal efecto. La CIJ siempre ha hecho una distinción entre la naturaleza consultiva de su tarea y los efectos particulares que las partes en una controversia existente tal vez deseen atribuir a una opinión consultiva. Como cuestión de práctica constitucional, la OIT siempre ha considerado que las opiniones consultivas son vinculantes. En un nivel práctico, incumbirá a los órganos ejecutivos de la OIT decidir cuáles son las medidas necesarias (jurídicas, políticas, administrativas o de otra índole) y cómo se aplicarán a fin de hacer plenamente efectivo el dictamen judicial. Para ilustrar este punto, cabe recordar que la revisión del Convenio núm. 4, que culminó con la adopción del Convenio núm. 41 sobre el trabajo nocturno de las mujeres, se inició con la decisión de dar curso a la opinión consultiva emitida por la CPJI sobre la interpretación del artículo 3 del Convenio núm. 4 ²¹.
35. En lo que atañe al seguimiento institucional, la CIJ siempre ha considerado que la utilidad práctica de una opinión consultiva es un asunto que incumbe exclusivamente a la entidad solicitante, y que una vez que la Corte ha detallado las consideraciones jurídicas, corresponde al organismo que inició la solicitud sacar sus propias conclusiones del dictamen recibido.
36. En el caso de las seis opiniones consultivas emitidas hasta ahora a solicitud de la OIT, todas fueron publicadas en el *Boletín Oficial* y mencionadas en la Memoria del Director General a la Conferencia. También se llevaron rápidamente a la práctica. Por ejemplo, dando curso a la opinión consultiva de la CPJI en lo relativo a la interpretación del Convenio núm. 4, el Consejo de Administración decidió en 1933 proponer la revisión de este instrumento, iniciándose así un proceso que culminó con la adopción del Convenio núm. 41, en 1934 ²².

²¹ Véase la nota 14.

²² Véanse las *Actas* de la 64.ª reunión del Consejo de Administración, 1933 (no disponible en español), pág. 20 (*Minutes of the Governing Body, 64th Session*, y *Procès-verbaux de la 64^e session du Conseil d'administration*); y las *Actas* de la 18.ª reunión de la CIT, 1934 (no disponible en español), págs. 196, 202 (18th Session, *Record of Proceedings*).

Esquema del marco jurídico para el posible establecimiento de un tribunal en virtud del párrafo 2 del artículo 37

Parámetros constitucionales

37. El párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución dice lo siguiente: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, el Consejo de Administración podrá formular y someter a la aprobación de la Conferencia reglas para establecer un tribunal encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio que le fuere referida por el Consejo de Administración o en virtud de los términos de dicho convenio. Cualquier fallo u opinión consultiva de la CIJ obligará a cualquier tribunal establecido en virtud del presente párrafo. Toda sentencia dictada por tal tribunal deberá ser comunicada a los Miembros de la Organización, y cualquier observación que éstos formulen al respecto deberá someterse a la Conferencia.».
38. El párrafo 2 del artículo 37 sólo proporciona orientaciones limitadas sobre la organización y el funcionamiento del tribunal interno y, por lo tanto, otorga un considerable margen de discreción al Consejo de Administración para configurar dicho tribunal de acuerdo con sus necesidades y preferencias. Dicho esto, la Constitución define, si bien de manera no específica, algunos parámetros clave que crean el marco en el que el Consejo de Administración podrá ejercer su facultad discrecional para establecer dicho tribunal.
39. Primeramente, según los términos del párrafo 2 del artículo 37, el organismo independiente que se establezca sólo podrá ser un tribunal, y no cualquier otro tipo de organismo especializado, incluso si éste desempeñara funciones cuasi judiciales. El concepto de tribunal se ha definido como una «corte de justicia u otro órgano con competencias para emitir veredictos»²³ o como un «órgano jurisdiccional establecido para resolver disputas mediante la emisión de decisiones vinculantes basadas en normas jurídicas»²⁴. En este mismo sentido, cabe señalar que el tribunal debe dictar sentencias, entendidas como «actos jurisdiccionales que tienen como objetivo dirimir cuestiones de manera definitiva y vinculante»²⁵. Por lo tanto, se infiere que el «tribunal» mencionado en el párrafo 2 del artículo 37 debe estar compuesto por jueces que tengan óptimos niveles de experiencia jurídica, integridad e imparcialidad. Los mandantes que participaron en el intercambio tripartito de opiniones, en enero de 2020, subrayaron la importancia de que los jueces se ajusten a estos niveles y opinaron, en general, que no sería apropiado que un tribunal tuviera una composición tripartita.
40. Según lo confirmado por los trabajos preparatorios²⁶, el uso de los términos «tribunal» y «sentencia» en el párrafo 2 del artículo 37 implica la eventualidad del pronunciamiento de veredictos de carácter judicial y no dejan dudas en cuanto a que las sentencias del tribunal

²³ *Black's law dictionary, op. cit.* (traducción libre).

²⁴ *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001 (traducción libre).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ La Delegación Tripartita de la Conferencia sobre las Cuestiones Constitucionales que examinó el párrafo 2 del artículo 37 en 1946 hizo hincapié en la necesidad de asegurar la uniformidad de la interpretación, y opinó que toda sentencia del tribunal debería ser vinculante para todos los Estados Miembros.

serían vinculantes y aplicables a todos, a reserva únicamente de las eventuales sentencias u opiniones consultivas que pronuncie la CIJ ²⁷.

41. En segundo lugar, el propósito del tribunal es «solucionar rápidamente» cualquier cuestión o controversia relacionada con la interpretación de un convenio. Esto implica que se espera que ciertas cuestiones de interpretación sean resueltas de manera rápida por un tribunal interno. Durante las discusiones de la Conferencia que desembocaron en la adopción de la enmienda constitucional de 1946 se estableció una distinción en cuanto a la naturaleza de las cuestiones que podrían someterse al tribunal, por una parte, y la de las cuestiones que deberían remitirse a la CIJ, por la otra. Aun cuando, en principio, y suponiendo que se estableciera un tribunal, toda cuestión o controversia podría presentarse a cualquiera de los órganos mencionados, a discreción del Consejo de Administración, se aceptó en general que tal vez no merecía la pena someter al principal órgano judicial de las Naciones Unidas algunas cuestiones sobre el alcance o el significado de las disposiciones de los convenios internacionales del trabajo ²⁸. En consecuencia, cabe suponer que las cuestiones que tienen repercusiones sistémicas más amplias para la Organización y al margen de ésta podrían remitirse a la CIJ, mientras que las cuestiones cuya naturaleza es específicamente más técnica y que tienen repercusiones limitadas fuera del ámbito del convenio de que se trate podrían transmitirse en primera instancia al tribunal.
42. En tercer lugar, las normas que establezca el tribunal, entre las que se incluirían un Estatuto como instrumento constitutivo y un reglamento de procedimiento, serán elaboradas por el Consejo de Administración y aprobadas por la Conferencia. La Oficina podría proporcionar asistencia para preparar esas normas, aprovechando la práctica de otros tribunales internacionales que tienen por mandato la interpretación de los tratados internacionales.
43. En cuarto lugar, la decisión de remitir a un tribunal cualquier controversia o cuestión de interpretación sólo incumbe al Consejo de Administración, o puede tomarse con arreglo a lo dispuesto en el convenio de que se trate. En las circunstancias actuales, el tribunal sólo podría conocer las cuestiones de interpretación que le remita el Consejo de Administración. En caso de que se estableciera un tribunal, en las disposiciones finales de los convenios futuros se podría incluir una cláusula estándar en la que se prevea someter cualquier disputa de interpretación a este tribunal.
44. En quinto lugar, todo fallo u opinión consultiva aplicable de la CIJ será vinculante para el tribunal, lo que implica que las sentencias que pronuncie el tribunal podrían ser impugnadas mediante la presentación de un «recurso de apelación» a la CIJ.
45. En sexto lugar, las decisiones tomadas por el tribunal se remitirán a los Miembros de la Organización a fin de que aporten posibles observaciones que se presentarán a la Conferencia. Todo indica que la intención de los redactores era asegurar que todos los Estados Miembros de la OIT fueran informados acerca de las sentencias del tribunal y tuvieran la oportunidad de expresar sus opiniones ante la Conferencia. La comunicación a la Conferencia de los comentarios hechos por los Estados Miembros no exigiría, en principio, reabrir la cuestión de la interpretación sustantiva, a menos que los mandantes deseen «recurir» la sentencia y tratar de someter el asunto ante la CIJ para obtener una decisión definitiva. Por lo tanto, se había hecho hincapié tanto en la naturaleza pública del

²⁷ Véase el párrafo 2 del artículo 37. La CIJ no actúa como tribunal de apelación ordinario para ningún tribunal internacional (véase la página web <https://www.icj-cij.org/en/frequently-asked-questions>). Sin embargo, las eventuales observaciones sobre las sentencias del tribunal se someterán a la Conferencia (párrafo 2 del artículo 37). Si se impugnara una decisión del tribunal, aún se podría solicitar una opinión consultiva a la CIJ, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37.

²⁸ OIT: Informe IV (1), CIT, 27.^a reunión, 1945, pág. 110.

procedimiento como en ofrecer la posibilidad de que los Miembros de la OIT y la Conferencia conocieran las consecuencias de una interpretación particular dictada por el tribunal, con inclusión de la posible revisión del convenio según la interpretación del tribunal. De acuerdo con la práctica de otras cortes y tribunales internacionales, los procedimientos podrían hacerse públicos, quizás dentro de los límites definidos por el Consejo de Administración o por el propio tribunal.

46. Ciñéndose a estos parámetros constitucionales, sería útil destacar los aspectos específicos de un tribunal interno. Tal tribunal podría fortalecer el papel del tripartismo en las cuestiones de interpretación y constituiría una importante salvaguardia para los mandantes en lo relativo a las decisiones, que tendrían un efecto vinculante y serían aplicables a todos los Estados Miembros. Por una parte, la formulación y la adopción de las normas para el nombramiento de un tribunal en virtud del párrafo 2 del artículo 37 permitiría que los mandantes configuraran el establecimiento de un mecanismo de interpretación autorizada y su integración en el sistema general del control de las normas. Además, las normas que prevén un proceso contradictorio y la posibilidad de audiencias orales permitirían que los mandantes tripartitos contribuyeran activamente al desarrollo de un conjunto de interpretaciones sobre asuntos importantes relacionados con las normas.
47. También se ha de recordar que el tribunal estaría destinado principalmente a permitir la resolución expedita de cualquier cuestión o controversia relacionada con la interpretación de los convenios. La rapidez del proceso estaría garantizada por el hecho de que el tribunal estaría de guardia y tendría que ocuparse exclusivamente de las solicitudes de interpretación que le remitiera el Consejo de Administración, a diferencia de la CIJ, que cada año debe examinar numerosos casos contenciosos y solicitudes de opiniones consultivas. Otra característica importante del tribunal es que el Consejo de Administración mantendría el control sobre su estructura y sus procedimientos, y por lo tanto ofrecería una mayor flexibilidad en comparación con la CIJ. Además, como ya se mencionó, se podrían encomendar al tribunal todas las cuestiones de interpretación que no se considere adecuado remitir al principal órgano judicial de las Naciones Unidas.

Estructura y composición

48. El Consejo de Administración debería decidir si desea o no establecer una estructura permanente. Esto dependería principalmente de la carga de trabajo prevista para el tribunal. Dado que no es posible predecir cuál será el número exacto de las futuras solicitudes de interpretación, tal vez sería aconsejable considerar la posibilidad de crear un mecanismo que actúe en función de las necesidades, o un mecanismo que se ponga a prueba durante un período de tres a cinco años.
49. Puesto que en el párrafo 2 del artículo 37 no se incluyen indicaciones sobre la composición que tendría un tribunal interno (es decir, el número de jueces y sus calificaciones), correspondería al Consejo de Administración establecer el número de jueces (posiblemente entre tres y siete) y los criterios de elegibilidad. La composición de los tribunales internacionales suele responder a dos imperativos: seleccionar jueces con gran estatura moral y calificaciones profesionales sobresalientes, y asegurar el equilibrio geográfico y de género. El Consejo de Administración también podría considerar la designación de evaluadores (que serían seleccionados por los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores, y cuya función consistiría específicamente en hacer aportes de carácter técnico, sin poder de decisión). En el estatuto del tribunal también se deberían incluir normas sobre una serie de cuestiones relativas a los jueces, como las incompatibilidades, el procedimiento de dimisión, los conflictos de intereses, la recusación, la remoción y los honorarios.

Selección de los jueces y duración de su mandato

50. El Consejo de Administración tendría que elaborar las normas pertinentes sobre la selección y el nombramiento de los jueces, e incluir criterios relativos, por ejemplo, a la prospección de candidatos por la Oficina, a las recomendaciones que formulará el Director General, al examen de los candidatos elegibles por el Consejo de Administración y a su aprobación por la Conferencia.
51. La duración del mandato de los jueces debería determinarse en el estatuto del tribunal. La práctica de los tribunales y cortes internacionales con respecto a esta materia varía considerablemente, tanto por lo que se refiere al número de años como también a la posibilidad de renovar el mandato. Dado que la carga de trabajo es imprevisible y que es importante garantizar la independencia judicial, podría preverse un mandato relativamente largo, de entre cinco y diez años.

Disposiciones administrativas y costos

52. El tribunal tendría su asiento en la sede de la OIT, en Ginebra. El Director General sería responsable de definir las disposiciones administrativas para el funcionamiento del tribunal. El Consejo de Administración debería decidir si sería necesario o no mantener un registro permanente. En caso de que se estableciera un mecanismo *ad hoc* o un mecanismo que actúe en función de las necesidades, para ejercer las funciones de asistencia de secretaría del tribunal se podría destinar temporalmente a funcionarios del Tribunal Administrativo de la OIT, si fuera preciso.
53. Los costos dependerían del tipo de estructura que se establezca (es decir, permanente o en función de las necesidades) y de otras modalidades que adopte el Consejo de Administración (por ejemplo, el mantenimiento de un registro permanente o el destino temporal de funcionarios), así como del número de casos que se sometan al tribunal. Los gastos podrían mantenerse en un nivel bastante bajo. Se podría decidir, por ejemplo, que se pagarían honorarios sólo a los jueces seleccionados para formar parte de un panel, o que los servicios de apoyo y registro sólo se solicitarían cuando fueran indispensables²⁹.

Relación con los órganos de control

54. A menudo, en debates anteriores se han planteado preocupaciones sobre el impacto que un tribunal interno tendría sobre la condición y la autoridad de los órganos del sistema de control normativo. En última instancia, la solución de esta cuestión recae en los mandantes y debería abordarse con arreglo a las reglas para el nombramiento de un tribunal. Estas reglas podrían contener las garantías procesales necesarias para garantizar que las funciones y responsabilidades del tribunal se articulen adecuadamente y de manera diferenciada con respecto a las funciones y responsabilidades de los órganos de control³⁰.

²⁹ En 2014 se estimó que un tribunal permanentemente disponible para recibir y examinar las solicitudes de interpretación, pero que sólo se convocaría cuando el Consejo de Administración le remitiera una cuestión o controversia y que, por lo tanto, sólo funcionaría si se constituyera un panel para conocer un caso, costaría como máximo entre 124 100 y 139 100 francos suizos por caso (véase el documento GB.322/INS/5, párrafo 100).

³⁰ Véase también el *Informe conjunto de los Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de Libertad Sindical*, documento GB.326/LILS/3/1, párrafos 131-136.

Normas procesales – Iniciación de los procedimientos

55. Según el párrafo 2 del artículo 37, la decisión de remitir solicitudes de interpretación es prerrogativa del Consejo de Administración. Al evaluar la pertinencia de tal decisión, el Consejo de Administración puede considerar todas las circunstancias prácticas, jurídicas y políticas que considere pertinentes en cada caso. Al elaborar las reglas pertinentes, el Consejo de Administración también podría definir criterios de admisibilidad (por ejemplo, el hecho de que los esfuerzos por resolver una cuestión de interpretación utilizando modalidades basadas en el consenso hayan sido hasta ese momento infructuosos, o la existencia de una solicitud específica recibida de órganos de control o de organizaciones u organismos externos). Como ya se mencionó antes, en las citadas reglas se podría prever que los órganos de control, u otras entidades que habría que determinar, puedan solicitar al Consejo de Administración que someta al tribunal una cuestión de interpretación. De hecho, debe recordarse que, en los primeros años de la Organización³¹, la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia llamaron la atención del Consejo de Administración sobre una serie de dificultades en la interpretación de los convenios.

Conducción de los procedimientos

56. Cuando el Consejo de Administración sometiera una solicitud de interpretación, no habría en un sentido estricto «partes» en una controversia. En el estatuto o el reglamento del tribunal se podría prever una participación tripartita plena en los procedimientos. Dichos estatuto y reglamento podrían permitir que cualquier gobierno de un Estado Miembro, así como los Grupos de los Empleadores y los Trabajadores, presentara sus opiniones al tribunal. Imitando la práctica de otros tribunales internacionales, el Consejo de Administración podría permitir que las organizaciones que tienen la condición general de entidad consultiva, las organizaciones internacionales públicas o las organizaciones internacionales no gubernamentales presenten informes, en calidad de *amicus curiae*, o también podría permitir que el tribunal invite a esas organizaciones para proporcionarles cualquier información pertinente.

57. En las normas que el Consejo de Administración establezca se deberían definir plazos generales, la forma y el volumen de las exposiciones escritas, y la duración de las exposiciones orales. Estas cuestiones o algunos detalles de las mismas podrían dejarse a la discreción del propio tribunal.

Medios de interpretación

58. El Consejo de Administración también puede decidir adoptar disposiciones en las que se especifiquen los medios de interpretación que aplicará el tribunal. Por ejemplo, podría preverse que, al resolver controversias o cuestiones relacionadas con la interpretación de un convenio internacional del trabajo, el tribunal debería disponer que se tengan en consideración, además del convenio de que se trate, cualquier otra norma pertinente de derecho internacional (podría tratarse, por ejemplo, de convenios internacionales pertinentes, de normas del derecho internacional consuetudinario, como las que rigen la interpretación de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, de principios generales y de la jurisprudencia de los tribunales y cortes internacionales), así como los trabajos preparatorios del convenio de que se trate y los comentarios, informes o conclusiones de los organismos de control de la OIT.

³¹ Nota sobre la aplicación del artículo 423 del Tratado de Paz de Versalles, Comisión del Reglamento, 15 de octubre de 1931, pág. 1 (en inglés).

Adopción de decisiones

59. El Consejo de Administración tendría que decidir cuál será el quórum para que las sentencias del tribunal sean válidas y cuál será la mayoría exigida. En la práctica, casi todas las cortes y tribunales internacionales adoptan sus decisiones por mayoría, y su presidente tiene voto dirimente. El Consejo de Administración podría elegir entre un enfoque de derecho civil, en cuyo marco la sentencia es dictada por el tribunal sin dejar la posibilidad de que los jueces adjunten opiniones concurrentes, separadas o disidentes, y la práctica del derecho común de algunos países, también aplicada en tribunales internacionales como la CIJ, que admite la posibilidad de hacer constar opiniones individuales.

Función de las modalidades tripartitas basadas en el consenso

60. La Constitución de la OIT establece dos procedimientos específicos para obtener interpretaciones autorizadas y vinculantes de los convenios internacionales del trabajo. Como se mencionó anteriormente, si la seguridad jurídica con respecto a cuestiones de interpretación se entiende como la capacidad de obtener pronunciamientos definitivos sobre el alcance y el significado de las disposiciones de los convenios, los únicos dos mecanismos que pueden ofrecer tal seguridad se señalan explícitamente en el artículo 37.
61. En este contexto, las modalidades basadas en el consenso sólo pueden explorarse como dispositivos para: i) intentar conciliar opiniones divergentes a través de una discusión tripartita antes de que la cuestión se someta para su interpretación a la CIJ o a un tribunal interno, o para ii) dar seguimiento a la opinión consultiva que se reciba de la CIJ o a la sentencia que pronuncie un tribunal interno.
62. La primera modalidad, a saber, los dispositivos basados en el consenso que tienen por objeto conciliar opiniones divergentes antes de someter las cuestiones de interpretación al procedimiento previsto en el artículo 37, se aplicó en 2014-2015 en un proceso que culminó con la Reunión Tripartita sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional. Dicha Reunión Tripartita produjo una declaración conjunta de los interlocutores sociales en la que éstos detallaron una serie de medidas encaminadas a encontrar una posible salida al estancamiento del sistema de control, y sentaron las bases para la «Iniciativa relativa a las normas de la OIT»³².
63. La experiencia de la Reunión Tripartita especial tiende a demostrar la validez funcional de tales mecanismos, los cuales, si bien no brindan interpretaciones que cumplan con los criterios de seguridad jurídica descritos anteriormente, logran generar un consenso «político» lo suficientemente robusto como para mitigar temporalmente el impacto de una controversia jurídica, sin llegar a resolverla. Ahora bien, para que dichos «pactos tripartitos» sean institucionalmente funcionales dentro de sus límites es en principio necesario que, como mínimo, el Consejo de Administración convoque la reunión con un mandato claro y que en la misma esté representada una sección transversal suficientemente grande de los Miembros de la OIT³³. Los intercambios que mantienen regularmente los órganos de control,

³² Documento [TMFAPROC/2015/2](#).

³³ La citada Reunión Tripartita se celebró en seguimiento a una decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 322.ª reunión (GB.322/INS/5 (Add. 2)) y reunió a participantes de 32 gobiernos de Estados Miembros de la OIT, 16 participantes empleadores y 16 participantes trabajadores designados respectivamente por el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración.

que se han convertido en una medida prevista en el plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas ³⁴, pueden continuar mejorando la comprensión mutua y la creación de consenso en torno a los métodos de trabajo de los citados órganos de control, por ejemplo, en cuanto al significado que atribuyen a un convenio cuando analizan su aplicación por un Estado Miembro. Sin embargo, cuando las diferencias de apreciación del significado persisten y resultan imposibles de superar, se plantea una controversia de interpretación jurídica respecto de la cual el Consejo de Administración tiene el deber de buscar una resolución, de conformidad con el artículo 37.

64. La segunda modalidad, es decir, un dispositivo basado en el consenso por cuyo intermedio se dará seguimiento a una opinión consultiva o una sentencia, se aplicó para poner en práctica las opiniones consultivas emitidas por la CPJI en cuanto a la interpretación del Convenio núm. 4, ya mencionadas anteriormente, proceso que culminó con la adopción del Convenio núm. 41 que revisó el Convenio núm. 4 ³⁵.
65. Por último, el proceso regular de elaboración de normas, que implica la creación de un consenso propicio a la adopción de convenios, protocolos o recomendaciones, está siempre disponible para resolver los problemas de interpretación. Por ejemplo, en el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, se aclaró que el período transitorio previsto originalmente en este Convenio para permitir la utilización de trabajo forzoso bajo ciertas condiciones había expirado oficialmente. Sin embargo, una modalidad basada en el consenso que suponga la elaboración de normas no puede generar y no genera la seguridad jurídica a que hace referencia el artículo 37 de la Constitución de la OIT. Por su propia naturaleza, las recomendaciones no proporcionan un resultado vinculante con arreglo al derecho internacional. Además, el resultado basado en un consenso que desemboque en la adopción de un convenio o un protocolo es vinculante sólo para los Estados Miembros que los ratifiquen. Por lo tanto, la incertidumbre jurídica continuará prevaleciendo con respecto a los Estados Miembros que hayan ratificado un convenio objeto de una controversia jurídica mientras no estén en condiciones de ratificar el convenio o protocolo que se haya adoptado recientemente.

Consideraciones finales

66. En resumen, la discusión sobre el artículo 37 de la Constitución de la OIT podría guiarse por las siguientes consideraciones:
 - 1) Toda diferencia o controversia sobre el alcance y el significado de las disposiciones de un convenio es una cuestión jurídica y, como tal, requiere que se obtenga una respuesta jurídica a través de medios igualmente jurídicos.
 - 2) La redacción del artículo 37 no deja dudas en cuanto a que la Organización, es decir, sus mandantes tripartitos y sus órganos ejecutivos o deliberativos, tiene la obligación de resolver las controversias de interpretación recurriendo a medios judiciales y a que en la actualidad la autoridad para dar interpretaciones definitivas y vinculantes reside exclusivamente en la CIJ. La práctica arraigada de la formulación de opiniones informales por parte de la Oficina no podría afectar, y no ha afectado, la validez de dicha obligación constitucional, ya que las opiniones informales de la Oficina siempre han quedado sujetas a la reserva habitual según la cual la CIJ es el único órgano competente para interpretar los convenios internacionales del trabajo. La Organización también recurre a entidades que le comunican su comprensión del significado de las disposiciones del derecho internacional, al que atribuyen sentido en el ejercicio de su mandato, el cual consiste en supervisar la aplicación de estas disposiciones en la legislación y la práctica de los Estados Miembros.

³⁴ Véase el anexo II, medida 1.2.

³⁵ Véase la nota 12.

- 3) Los mecanismos previstos en el artículo 37 son los únicos métodos que pueden garantizar la seguridad jurídica, ya que la interpretación jurídica adopta eventualmente la forma de un pronunciamiento judicial definitivo, no apelable. La seguridad jurídica es el sentimiento de confianza y fiabilidad generado por un conjunto de reglas claramente articuladas y aplicadas de forma coherente. La seguridad jurídica es en muchos aspectos sinónimo de los ideales de seguridad, estabilidad, previsibilidad y buena fe, y constituye una condición *sine qua non* para el funcionamiento y la credibilidad de toda organización normativa internacional.
 - 4) El párrafo 1 del artículo 37 vincula la resolución de las controversias de interpretación a la función consultiva de la CIJ, que está regulada por el Estatuto y el Reglamento de la Corte. Se trata de un procedimiento bien probado, de gran reputación y gratuito que las Naciones Unidas y los organismos especializados han utilizado en varias ocasiones en el pasado.
 - 5) El párrafo 2 del artículo 37 establece un requisito inequívoco con respecto a la creación de una entidad de naturaleza judicial, que por lo tanto ha de estar compuesta por jueces que cumplan con los más óptimos niveles de independencia e imparcialidad, si bien le deja un amplio margen de discreción en lo que atañe a su estructura orgánica y sus reglas de procedimiento (por ejemplo, en cuanto al número de jueces, los criterios de elegibilidad, los procesos de selección y nombramiento, el registro, las leyes aplicables, etc.).
 - 6) No tomar medidas con respecto a las controversias de interpretación, incumpliendo así las disposiciones constitucionales, crea la idea errónea de que los medios jurídicos de resolución de dichas controversias no están disponibles o han fracasado.
 - 7) La incertidumbre jurídica afecta no sólo la credibilidad de las normas y el sistema de control normativo, sino que también representa un desafío para la gobernanza general de la Organización.
 - 8) Las modalidades basadas en el consenso sólo desempeñarían una función en cuanto a:
 - i) intentar conciliar opiniones divergentes a través de una discusión tripartita antes de considerar la posibilidad de someter la cuestión controvertida a la CIJ o un tribunal interno a efectos de su interpretación, o
 - ii) dar seguimiento a una opinión consultiva recibida de la CIJ o a la sentencia de un tribunal interno.
- 67.** El intercambio tripartito de opiniones celebrado en enero de 2020 ha evidenciado una preocupación unánimemente compartida sobre la necesidad de garantizar la seguridad jurídica en la interpretación de las normas, de conformidad con las disposiciones constitucionales vigentes. En este contexto, y teniendo en cuenta que algunos grupos expresaron opiniones meramente preliminares, la posibilidad de recurrir a la CIJ en virtud del párrafo 1 del artículo 37 cuando se plantean cuestiones o controversias sobre la interpretación de un convenio encontró fundamentos. Por otra parte, se plantearon cuestiones que merecen un examen más detallado con respecto a la aplicación del párrafo 2 del artículo 37. En particular, se pidieron aclaraciones sobre la necesidad de establecer un tribunal y sobre las modalidades para hacerlo.
- 68.** Como resultado, el Consejo de Administración tal vez estime conveniente examinar en su 340.^a reunión (octubre-noviembre de 2020) un posible marco de procedimiento para remitir las controversias de interpretación a la CIJ con miras a la obtención de opiniones consultivas de su parte en virtud del párrafo 1 del artículo 37, y examinar también aspectos adicionales de la aplicación del párrafo 2 del artículo 37, teniendo en cuenta la orientación proporcionada por el Consejo de Administración.

Plan de trabajo revisado para fortalecer el sistema de control de las normas – Actualización de elementos seleccionados del plan de trabajo

69. Desde el principio, se previó que la puesta en práctica del plan de trabajo debía ser supervisada por el Consejo de Administración, de conformidad con su función de gobernanza. El Consejo de Administración tal vez estime conveniente revisar todas las medidas del plan de trabajo en su 341.^a reunión (marzo de 2021), plan de trabajo que continúa aplicándose conforme a lo decidido en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018) en relación al funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución, incluida la aplicación a título experimental del procedimiento de conciliación voluntaria opcional o de otras medidas a nivel nacional (véase el anexo I).

Guía sobre prácticas establecidas en el sistema de control y codificación del procedimiento en virtud del artículo 26 (medidas 1.1 y 2.1) ³⁶

70. En su 335.^a reunión (marzo de 2019), el Consejo de Administración, «con respecto a la propuesta de codificación del procedimiento en virtud del artículo 26, [recordó] la decisión de estudiar las medidas que [habían] de adoptarse una vez que la guía sobre el sistema de control se [pusiera] a disposición de los mandantes, y [pidió] a la Oficina que le [proporcionara] información adicional a este respecto en marzo de 2020» (véase el anexo I).

71. En su 331.^a reunión (octubre-noviembre de 2017), el Consejo de Administración aprobó la elaboración de «una guía clara y fácil de utilizar para el sistema de control que reuniría información útil y garantizaría a los tres Grupos igualdad de condiciones en materia de conocimientos. En términos prácticos, la guía se basaría en materiales existentes que describen el sistema de control y sus procedimientos» ³⁷.

72. La propuesta de considerar la posible codificación del procedimiento de presentación de quejas en virtud de los artículos 26-34 de la Constitución se deriva del hecho de que el procedimiento que rige para el período entre la presentación de una queja y la decisión del Consejo de Administración de establecer una comisión de encuesta o de poner fin al procedimiento sin establecer una comisión de encuesta, se basa en la práctica y no en reglas codificadas. El Consejo de Administración llegó a un consenso sobre la adopción de un enfoque por etapas mediante el cual, en una primera etapa se procedería a la aclaración de las normas y prácticas existentes, así como de los nexos con otros procedimientos, utilizando una guía sobre las prácticas establecidas en la materia. En caso de que este enfoque no resultara suficiente, en una etapa posterior se podría proseguir con una discusión tripartita sobre la posible codificación del procedimiento en virtud del artículo 26.

73. La Oficina, en cooperación con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, ha elaborado un proyecto de guía en los tres idiomas oficiales, que consta de una herramienta basada en la web y de una aplicación totalmente adaptada para su uso en tabletas y teléfonos inteligentes. La versión beta de la herramienta y la aplicación fue presentada a los miembros del Consejo de Administración durante las consultas oficiosas que se mantuvieron en enero de 2019; luego, en abril de 2019, se distribuyó una versión preliminar del texto en formato descargable entre los tres Grupos de mandantes, a fin de que formularan sus comentarios.

³⁶ Documento [GB.329/INS/5](#).

³⁷ Documento GB.329/INS/5, párrafo 15.

A finales de 2019, la Oficina había recibido extensos comentarios de todos los Grupos. Se ha previsto que la divulgación de la versión definitiva de la herramienta y de la aplicación tenga lugar antes de la 109.^a reunión de la Conferencia, de manera que el Consejo de Administración pueda considerar la necesidad de llevar a cabo en una de sus próximas reuniones un debate tripartito sobre la posible codificación del procedimiento en virtud del artículo 26.

Proyecto de decisión

74. *El Consejo de Administración, considerando que la resolución de las controversias relativas a la interpretación de los convenios internacionales del trabajo en conformidad con el artículo 37 de la Constitución de la OIT es fundamental para el control efectivo de las normas internacionales del trabajo, pide a la Oficina que:*

- a) prepare propuestas sobre un marco de procedimiento de remisión de cuestiones o controversias relativas a la interpretación de los convenios internacionales del trabajo a la Corte Internacional de Justicia, para decisión de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37;*
- b) prepare propuestas adicionales sobre la aplicación del párrafo 2 del artículo 37 teniendo en cuenta la orientación del Consejo de Administración y las opiniones expresadas en el intercambio tripartito de opiniones, y*
- c) dé cuenta de la divulgación de la guía sobre prácticas establecidas en el sistema de control a la 340.^a reunión del Consejo de Administración (octubre-noviembre de 2020) y presente un análisis de la puesta en práctica del plan de trabajo para su examen en la 341.^a reunión (marzo de 2021).*

Anexo I

Decisiones adoptadas por el Consejo de Administración sobre el fortalecimiento del sistema de control de las normas

334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018)

El Consejo de Administración, sobre la base de las propuestas contenidas en los documentos GB.334/INS/5 y GB.332/INS/5 (Rev.) y las orientaciones adicionales proporcionadas durante la discusión y las consultas tripartitas:

- 1) aprueba las siguientes medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución:
 - a) adopción de disposiciones destinadas a permitir un procedimiento de conciliación voluntaria opcional o la aplicación de otras medidas en el plano nacional, lo que conllevaría la suspensión temporal, por un período máximo de seis meses, del examen del fondo de la reclamación por el comité *ad hoc*. Dicha suspensión estaría sujeta al acuerdo de la parte querellante expresado en el formulario de la queja, y al acuerdo del gobierno. Tras un período de prueba de dos años, el Consejo de Administración reexaminaría estas disposiciones;
 - b) publicación de un documento de información sobre el estado de las reclamaciones pendientes durante las reuniones de marzo y de noviembre del Consejo de Administración;
 - c) es necesario que los miembros de los comités tripartitos *ad hoc* encargados de examinar las reclamaciones en virtud del artículo 24 reciban toda la información y los documentos pertinentes de la Oficina quince días antes de sus reuniones, y los miembros del Consejo de Administración deberían recibir el informe final de los comités tripartitos *ad hoc* tres días antes de que se les encomiende la adopción de sus conclusiones;
 - d) ratificación de los convenios en cuestión como condición para que los gobiernos puedan formar parte de los comités *ad hoc*, salvo que ningún miembro titular o adjunto gubernamental del Consejo de Administración haya ratificado los convenios en cuestión;
 - e) mantenimiento de las medidas existentes y exploración de otras medidas que podría acordar el Consejo de Administración para salvaguardar la integridad del procedimiento y para proteger a los miembros de los comités *ad hoc* de cualquier injerencia indebida, y
 - f) mayor integración de las medidas de seguimiento en las recomendaciones de los comités y publicación, para información del Consejo de Administración, de un documento actualizado periódicamente sobre el efecto dado a estas recomendaciones, así como prosecución del examen de posibles medidas de seguimiento de las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración con respecto a las reclamaciones;
- 2) aprueba las medidas propuestas para agilizar la presentación de memorias sobre convenios ratificados, a saber:
 - a) la agrupación temática de convenios a efectos de la presentación de memorias según un ciclo de seis años para los convenios técnicos, en el entendimiento de que la Comisión de Expertos seguirá revisando, aclarando y, según corresponda, ampliando los criterios para romper dicho ciclo, y
 - b) un nuevo formulario de memoria para las memorias simplificadas (anexo II del documento GB.334/INS/5);

- 3) decide seguir estudiando medidas concretas y prácticas para mejorar la utilización de los párrafos 5, *e*), y 6, *d*), del artículo 19 de la Constitución, en particular con la finalidad de reforzar las funciones de los Estudios Generales y mejorar la calidad de la discusión y el seguimiento de los mismos;
- 4) encomienda al Comité de Libertad Sindical que examine las reclamaciones que se le remitan de conformidad con los procedimientos previstos en el Reglamento para examinar las reclamaciones con arreglo al artículo 24, a fin de garantizar que el examen de esas reclamaciones se haga de conformidad con el procedimiento previsto en el Reglamento;
- 5) alienta a la Comisión de Expertos a proseguir el examen de cuestiones temáticamente relacionadas en comentarios consolidados, y la invita a formular propuestas sobre su posible contribución para optimizar la utilización de los párrafos 5, *e*), y 6, *d*), del artículo 19 de la Constitución, en particular, mediante el examen de medidas destinadas a mejorar la presentación de los Estudios Generales, a fin de adoptar un enfoque práctico y un formato sencillo que maximice su valor para los mandantes;
- 6) invita a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia a que considere, a través de las consultas tripartitas informales sobre sus métodos de trabajo, medidas para mejorar el examen de los Estudios Generales, y
- 7) solicita a la Oficina que presente en su 335.^a reunión (marzo de 2019), previa consulta con los mandantes tripartitos:
 - a) propuestas concretas para preparar la discusión sobre las acciones 1.2 (diálogo periódico entre los órganos de control) y 2.3 (consideración de medidas adicionales para garantizar mayor seguridad jurídica), lo que incluye, aunque no exclusivamente, una propuesta para organizar un intercambio tripartito de opiniones en el segundo semestre de 2019 en relación con el artículo 37, 2), de la Constitución;
 - b) un informe sobre los progresos alcanzados en la elaboración de una guía sobre prácticas establecidas del sistema de control, teniendo presentes las orientaciones recibidas sobre la acción 2.1 (consideración de la codificación del procedimiento en virtud del artículo 26);
 - c) otras propuestas detalladas sobre la utilización de los párrafos 5, *e*), y 6, *d*), del artículo 19 de la Constitución, entre otras cosas propuestas sobre el Examen Anual en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
 - d) un informe sobre los progresos alcanzados en la formulación de propuestas detalladas para el acceso electrónico de los mandantes al sistema de control (presentación de memorias en línea, sección 2.1 del documento GB.332/INS/5 (Rev.)), teniendo en cuenta las preocupaciones planteadas por los mandantes durante la discusión;
 - e) más información acerca del proyecto piloto para establecer criterios de referencia en relación con el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) (sección 2.2.2.2 del documento GB.332/INS/5 (Rev.)), y
 - f) un informe sobre los progresos alcanzados en la ejecución del plan de trabajo de la iniciativa relativa a las normas, revisado por el Consejo de Administración en marzo de 2017, con información sobre los progresos realizados en el examen y otras posibles mejoras de sus métodos de trabajo por los órganos de control para reforzar el tripartismo, la coherencia, la transparencia y la eficacia.

(Documento GB.334/INS/5, párrafo 21, en su versión enmendada por el Consejo de Administración.)

335.^a reunión (marzo de 2019)

El Consejo de Administración:

- a) acoge con satisfacción los esfuerzos desplegados por todos los mandantes y por la Oficina, que han hecho posible los avances señalados con respecto a la aplicación de los dos componentes de la iniciativa relativa a las normas, a saber, el mecanismo de examen de las normas (MEN) y el plan de trabajo para el fortalecimiento del sistema de control de las normas;
- b) con respecto al componente relativo al MEN, toma nota de la información proporcionada sobre las enseñanzas extraídas y las orientaciones futuras; pide al Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (GTT del MEN) que tenga en cuenta sus orientaciones al proseguir su labor y le presente un informe para el segundo examen del funcionamiento del GTT del MEN que el Consejo de Administración llevará a cabo en marzo de 2020; y, en aras de garantizar que esas labores tengan un impacto, reitera su llamado a la Organización y a sus mandantes tripartitos a fin de que adopten las medidas adecuadas para dar seguimiento a todas sus recomendaciones anteriores;
- c) tras haber examinado, a la luz de los principios comunes que orientan el fortalecimiento del sistema de control, el informe sobre los progresos en la aplicación de las diez propuestas incluidas en el plan de trabajo, acoge con satisfacción los avances obtenidos hasta la fecha y pide a la Oficina que continúe con la ejecución del plan de trabajo, el cual debería actualizarse con arreglo a sus orientaciones;
- d) aprobando el enfoque adoptado y los plazos propuestos, pide a la Oficina que vele por que se tomen las medidas necesarias con respecto a la elaboración de la guía sobre prácticas establecidas en el sistema de control, el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24, la agilización de la presentación de memorias, el intercambio de información con otras organizaciones, la formulación de recomendaciones claras de los órganos de control, el seguimiento sistematizado a nivel nacional y la consideración de las posibilidades que ofrecen los párrafos 5, e), y 6, d), del artículo 19;
- e) con respecto a la propuesta de celebración de un diálogo periódico entre los órganos de control, invita al Presidente del Comité de Libertad Sindical a que presente su informe anual a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia a partir de 2019;
- f) con respecto a la propuesta de codificación del procedimiento en virtud del artículo 26, recuerda la decisión de estudiar las medidas que han de adoptarse una vez que la guía sobre el sistema de control se ponga a disposición de los mandantes, y pide a la Oficina que le proporcione información adicional a este respecto en marzo de 2020;
- g) con respecto a la propuesta de considerar la adopción de medidas adicionales para garantizar la seguridad jurídica, decide que se celebren consultas informales en enero de 2020 y, a fin de facilitar este intercambio tripartito de opiniones, pide a la Oficina que prepare un documento sobre los elementos y condiciones necesarios para el establecimiento de un órgano independiente en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución y de cualquier otra opción basada en el consenso, así como en virtud del procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 37, y
- h) con respecto a la propuesta relativa al examen por parte de los órganos de control de sus métodos de trabajo, invita a la Comisión de Aplicación de Normas, a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y al Comité de Libertad Sindical a que prosigan su examen periódico de sus métodos de trabajo.

(Documento GB.335/INS/5, párrafo 84, en su versión enmendada por el Consejo de Administración.)

Anexo II

Plan de trabajo y cronograma para las discusiones del Consejo de Administración sobre el fortalecimiento del sistema de control de las normas

	Consejo de Administración de marzo de 2018	Consejo de Administración de octubre-noviembre de 2018	Consejo de Administración de marzo de 2019	Consejo de Administración de marzo de 2020	Consejo de Administración de octubre-noviembre de 2020
Decisiones	GB.334/INS/5, párrafo 21		GB.335/INS/5, párrafo 84		
			El examen de la iniciativa relativa a las normas		
1.1. <i>Guía sobre prácticas establecidas en el sistema de control</i>			<i>Informe sobre las medidas tomadas</i>	<i>Informe sobre las medidas tomadas</i>	<i>Informe sobre las medidas tomadas</i>
1.2. Diálogo regular entre los órganos de control			Examen		
Esfera prioritaria 2: Reglas y prácticas					
2.1. Considerar la codificación del procedimiento en virtud del artículo 26	Orientaciones sobre la posibilidad de un reglamento	Orientaciones sobre la posibilidad de un reglamento	<i>Informe sobre las medidas tomadas</i>	<i>Informe sobre las medidas tomadas</i>	
2.2. Considerar el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24	Discusión basada en las orientaciones	Discusión basada en las orientaciones	Examen		
2.3. Considerar la adopción de medidas adicionales para garantizar una mayor seguridad jurídica	Orientaciones sobre si se debería llevar a cabo la discusión	Orientaciones sobre el posible intercambio tripartito de opiniones	Orientaciones sobre el posible intercambio tripartito de opiniones	Examen tras el intercambio tripartito de opiniones	Seguimiento de la decisión adoptada por el Consejo de Administración en marzo de 2020
Esfera prioritaria 3: Prestación de memorias e información					
3.1. Agilización de la presentación de memorias	Continuación del examen de las opciones	Continuación del examen de las opciones	Examen	Informaciones	
3.2. <i>Intercambio de información con otras organizaciones</i>			Examen		
Esfera prioritaria 4: Alcance y aplicación					
4.1. <i>Recomendaciones claras de los órganos de control</i>			Examen		
4.2. <i>Seguimiento sistematizado a nivel nacional</i>			Examen		
4.3. Consideración de las posibilidades que ofrece el artículo 19	Orientaciones adicionales	Orientaciones adicionales	Examen	Informaciones	
Examen que efectúan los organismos de control de sus métodos de trabajo					
Comisión de Aplicación de Normas	Consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo				
Comisión de Expertos	Discusión en curso de los métodos de trabajo				
Comité de Libertad Sindical	Discusión en curso de los métodos de trabajo				