

Universidad de Lima
Facultad de Derecho
Carrera de Derecho



**“LA EFICACIA DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN A LAS
AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES EN EL
MARCO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL
TRABAJO: UN ANÁLISIS DEL CASO PERUANO EN EL
PERIODO 2012-2016”**

Tesis para optar el Título Profesional de Abogado

María Teresa Novoa Cárdenas

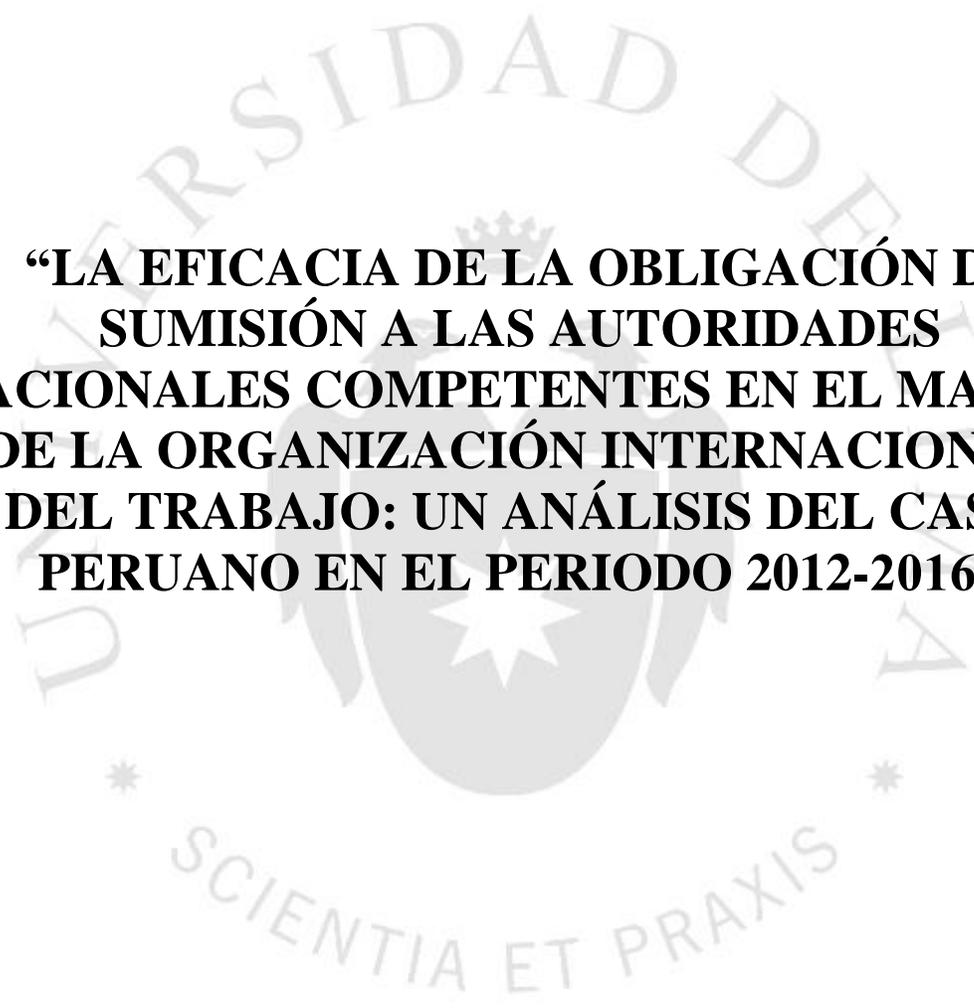
Código 20090769

Asesora

Dra. Carolina Loayza Tamayo

Lima – Perú
Julio de 2017





**“LA EFICACIA DE LA OBLIGACIÓN DE
SUMISIÓN A LAS AUTORIDADES
NACIONALES COMPETENTES EN EL MARCO
DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
DEL TRABAJO: UN ANÁLISIS DEL CASO
PERUANO EN EL PERIODO 2012-2016”**

DEDICATORIA



A Jesucristo, mi Dios, y a mi familia requisitos *sine qua non* para mi existencia.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación constituye el resultado de un proceso de dedicación y esfuerzo, que contó con el apoyo, la enseñanza y la dirección de personas altamente capacitadas y con vocación de servicio.

En esa línea, corresponde agradecer a la Dra. Carolina Loayza, a quien tengo el gusto de conocer desde mi época universitaria y que gentilmente decidió apoyarme, como de costumbre, accediendo ser la asesora de esta investigación.

De igual manera, compete dar gracias a la Ministra Luz Caballero de Clulow, y los asesores Cristian Luis Pizarro y Teresa del Carmen Sánchez Astorayme del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la asesora Mariela Esther Calvo Tuesta del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, quienes permitieron que pudiera conocer de cerca la ejecución de la obligación de sumisión en el Perú, y enriquecieron este trabajo con sus invalorable consejos.

Por último y no menos importante –de hecho, la base de mi vida–, es necesario agradecer a Jesucristo quien hace que todo sea posible, y a mi invalorable familia que me acompaña y apoya en cada etapa de mi vida.

SCIENTIA ET PRAXIS

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	3
1.1 Breves antecedentes	3
1.2 Principios y objetivos.....	8
1.2.1. Principios.....	8
1.2.2. Objetivos.....	10
1.3. Naturaleza	12
1.4. Clasificación	14
1.5. Estructura orgánica	15
CAPÍTULO II: LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	24
2.1. La actividad normativa de la OIT	24
2.2. Las normas internacionales del trabajo.....	25
2.2.1. Naturaleza.....	25
2.2.2. Clases.....	26
2.2.3. Características.....	29
2.2.4. ¿Cómo se elaboran?.....	31
CAPÍTULO III: EL SISTEMA DE CONTROL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	36
3.1. Control regular.....	36
3.1.1. Órganos de control regular	41
3.2. Control especial	49

CAPÍTULO IV: LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN A LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES DE LOS INSTRUMENTOS ADOPTADOS POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	51
4.1. ¿En qué consiste?.....	51
4.1.1. Generalidades	51
4.1.2. Naturaleza.....	53
4.1.3. El procedimiento de la obligación de sumisión.....	54
4.1.4. Finalidad	59
4.1.5. Otras obligaciones	60
4.1.6. Control de la obligación de sumisión	62
4.1.7. Importancia dentro del sistema normativo de la OIT	63
4.1.8. La obligación de sumisión y la ratificación.....	64
4.1.9. Caso especial: estados federales	76
CAPÍTULO V: EL PROCEDIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN EN EL PERÚ	80
5.1. El rol del MTPE y la obligación de sumisión	80
5.2. Estructura orgánica del MTPE.....	82
5.3. La Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales (OGCAI).....	85
5.3.1. El procedimiento de la obligación de sumisión en el Perú.....	87
5.3.2. Observaciones sobre el procedimiento de la obligación de sumisión regulado en la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI	92
CAPÍTULO VI.- EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN POR PARTE DEL PERÚ EN EL PERIODO 2012-2016	96
6.1. Análisis de los Informes de la CEACR en el periodo 2012-2016	96
6.2. Análisis del desarrollo del procedimiento de sumisión en el Perú	114
CONCLUSIONES	118

RECOMENDACIONES	120
REFERENCIAS	124



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 6.1. Sumisión a las autoridades nacionales competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 19, párrafo 5, 6 y 7 de la Constitución de la OIT).....	99
Tabla 6.2. Normas internacionales del trabajo en el procedimiento de la obligación de sumisión 2012-2016 según el MTPE	114



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. Proceso de elaboración de las normas internacionales del trabajo	35
Figura 4.1. Procedimiento de la obligación de sumisión.....	54
Figura 6.1. Cumplimiento de la obligación de sumisión por parte del Perú	111



ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 aprobada por la Resolución Ministerial N° 177-2014-TR	130
Anexo 2: Entrevista a Mariela Esther Calvo Tuesta	140
Anexo 3: Carta N° 11852-2016-MTPE/4.3 de fecha 27 de diciembre de 2016.....	142
Anexo 4: Oficio N° 240-2016-MTPE/1/27 de fecha 27 de diciembre de 2016.....	144
Anexo 5: Oficio N° 21-2017-MTPE/4/10 de fecha 9 de enero de 2017	146



ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CATP	Central Autónoma de Trabajadores del Perú
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú
CIF	Centro Internacional de Formación
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CLS	Comité de Libertad Sindical
CNSST	Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
CNTPE	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CTP	Confederación de Trabajadores del Perú
CUT	Central Unitaria de Trabajadores del Perú
DAS	Dirección de Asuntos Sociales
DGAMG	Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MOF	Manual de Organización y Funciones
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OGCAI	Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas

ROF	Reglamento de Organización y Funciones
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VCPECL	Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral
VCT	Viceministerio de Trabajo



INTRODUCCIÓN

Si vis pacem, cole justitiam. Si deseas la paz, cultiva la justicia. Este es el mandato principal que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consagra y fomenta en el mundo del trabajo desde su creación en 1919.

Después de casi 100 años, la justicia social y la paz universal mantienen su importancia, y su fomento en el trabajo constituye una tarea imperativa para lograr sociedades justas y pacíficas que garanticen un empleo pleno y productivo para todas las personas (Objetivo N° 8 Desarrollo Sostenible).

Actualmente las diversas amenazas (mayor intensidad y frecuencia de los desastres naturales, crisis humanitarias, terrorismo, entre otras) que afronta la comunidad internacional repercuten negativamente en el trabajo y dificultan la producción de oportunidades de empleos decentes que permitan el desarrollo integral y digno del ser humano.

Una forma de contrarrestar esta situación es la labor que lleva a cabo la OIT por medio de las normas internacionales del trabajo que crea. El marco jurídico de la OIT busca generar seguridad y justicia en el ámbito laboral. No obstante, la eficacia de este sistema de normas surge en principio por la ratificación de las mismas.

En este contexto, se manifiesta la importancia de la obligación de sumisión descrita en los incisos 5 b) y 6 b) del artículo 19 de la Constitución de la OIT, que permite la aplicación de las normas internacionales del trabajo sin que necesariamente medie la ratificación.

Siendo la obligación de sumisión un tema muy poco estudiado, sobre todo a nivel nacional, la presente investigación tiene como objetivo estudiar la obligación de sumisión y determinar su eficacia a partir del análisis del comportamiento del Estado peruano en relación con esta obligación durante el periodo 2012-2016.

La investigación se estructura en seis capítulos. El primer capítulo comprende un estudio general de la OIT a partir de sus orígenes, principios y objetivos, naturaleza, tipo y conformación orgánica.

El segundo capítulo abarca la actividad normativa de la OIT como medio principal para la consecución de los fines y objetivos de la Organización.

El tercer capítulo analiza el sistema de control regular y especial que utiliza la OIT con relación a la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

El cuarto capítulo examina la obligación de sumisión partiendo de sus características, naturaleza, componentes, finalidad, las obligaciones que coadyuvan su observancia, el control de su cumplimiento, la importancia que presenta en el sistema normativo de la OIT, su relación con el procedimiento de la ratificación, y la situación especial de los Estados federales con relación a ella.

El quinto capítulo estudia acerca de la competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en materia de sumisión, así como la forma en que se lleva a cabo la obligación de sumisión en el Perú.

El sexto capítulo contiene el análisis del cumplimiento de la obligación de sumisión en el Perú en el periodo 2012 – 2016.

Finalmente, la investigación termina con las conclusiones y las recomendaciones tras el desarrollo de la misma.

CAPÍTULO I: LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1.1 Breves antecedentes

La OIT se creó en 1919 y desde el 14 de diciembre de 1946¹ es el organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) encargado de velar por la protección internacional del trabajo tanto en el ámbito político, social y económico (Novak y García-Corrochano, 2000, pp. 109-110).

Sin embargo, los antecedentes de la OIT se remontan a inicios del siglo XIX a partir de la idea del industrial francés, Daniel Le Grand, quien pretendió adoptar una Ley Internacional del Trabajo que mejorase el contexto de las condiciones de trabajo de la clase trabajadora, y de manera indirecta, protegiera la competencia entre los productores (Arias Domínguez, 2009, p. 5)

El pionero de la reglamentación internacional de las condiciones de trabajo marcó su legado con la elaboración de proyectos de leyes internacionales sobre la jornada de trabajo, la fijación de un día de descanso, el trabajo nocturno, las actividades insalubres o peligrosas y la reglamentación especial para niños, luego de un cuidadoso estudio de la situación jurídica de diversos países; llevando a cabo la actividad que realizaría posteriormente la Oficina Internacional del Trabajo (véase página 29) con relación a la preparación de los proyectos de normas internacionales del trabajo (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2000, p. 1).

Según Arias Domínguez (2009), otro personaje que resalta a inicios del XIX es el francés Louis René Villermé quien procuró la homogeneización internacional de las condiciones de trabajo desde la adopción de acuerdos entre los “fabricantes de los países en donde vendiesen los productos fabricados” (p. 5).

¹ Fecha de la entrada en vigor del acuerdo que reconoce a la OIT como organismo especializado de las Naciones Unidas.

A mediados del siglo XIX, el británico Robert Owen, fundador del cooperativismo y representante del socialismo utópico (Ordoñez Cifuentes, 1998, p. 13), movido por un gran sentimiento de justicia social hacia los trabajadores ejecutó una serie de medidas para los suyos en su fábrica de New Lanark (Escocia), anticipándose a la legislación laboral moderna por casi medio siglo:

- a. Redujo la jornada de trabajo para los adultos de 17 a 10 horas diarias;
- b. No aceptó en el trabajo a niños menores de 10 años y creó para ellos escuelas gratuitas y laicas y “jardines de infantes”;
- c. Los locales de la fábrica fueron higienizados, así como la aldea donde vivían los obreros. (Charis Gómez, 2004, p.36)

De igual manera, Owen propugnó la creación de una organización internacional de trabajadores para la protección homogénea de sus propios intereses por medio de una estructura transnacional común (Arias Domínguez, 2009, p. 5).

Estas iniciativas individuales de la clase intelectual burguesa europea no tuvieron una importancia relevante en un comienzo, no obstante, permitieron establecer una base moral trascendental para la internacionalización del Derecho del Trabajo, que fue apoyada por la clase trabajadora y por el sector gubernamental que concedió mejoras a la situación laboral con el objetivo de que los trabajadores “se abstengan de pretender el gobierno del poder político” (Arias Domínguez, 2009, pp. 4-5).

De acuerdo a la OIT, los precedentes más relevantes de la Organización son los siguientes hechos (OIT, 2000, pp. 1-6):

▪ **Siglo XIX: Desde los aportes de Daniel Le Grand y Robert Owen**

1. En los años 1856-1857, como consecuencia de la adopción de la idea de Le Grand, se llevaron a cabo los Congresos Internacionales de Beneficencia en París (Francia), donde se adoptó una moción para actuar en conjunto sobre la reglamentación del trabajo en la industria, y así, fomentar y ampliar las acciones tomadas por los industriales, como Owen, para proteger a sus trabajadores.
2. En 1890, se celebró en Alemania la Conferencia Internacional sobre el trabajo en las fábricas y minas, conocida como Conferencia de Berlín. Fue inaugurada en 15 de marzo de 1890 y condecorada como la primera conferencia que contaba por primera

vez con representantes de los gobiernos europeos a fin de debatir sobre normas laborales. En ella, a pesar de que no se adoptó ningún compromiso internacional formal para los países, se establecieron recomendaciones para “reglamentar o prohibir el trabajo en las minas, el trabajo dominical, el trabajo de los niños y el empleo de los jóvenes y de las mujeres” (OIT, 2000, p. 2).

3. En agosto de 1897, se consagró en Zurich (Suiza) el Primer Congreso Internacional de Protección Obrera, mediante el cual representantes de organizaciones obreras cristianas de Europa, solicitaron al gobierno suizo que reinicie su trabajo para promover leyes internacionales del trabajo e “invitara a los diversos gobiernos a crear una oficina del trabajo” (OIT, 2000, p. 2); debido a que Suiza había sido el primero en convocar en 1889 a una conferencia para examinar qué aspectos laborales podrían ser reglamentados en un convenio internacional; una iniciativa que abandonó para apoyar la propuesta de Alemania, que finalmente concluyó en la Conferencia de Berlín de 1890.

Por otro lado, en setiembre de 1897, se realizó una conferencia en Bruselas (Bélgica) con el objeto de investigar sobre las recomendaciones de la Conferencia de Berlín de 1890 y los principios de la futura oficina internacional del trabajo. Contó con la presencia del profesor Ernest Mahaim, académico que luego fue presidente del Consejo de Administración, uno de los órganos principales de la OIT (véase página 13).

▪ **Siglo XX: Creación de la OIT en el Tratado de Paz de Versalles en 1919**

1. En 1900, como resultado de la conferencia en Bruselas, se creó una comisión responsable de difundir la idea de fundar una oficina internacional del trabajo. Ello originó la formación de varias organizaciones europeas que terminaron reuniéndose en Paris en julio del mismo año, y establecieron la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo, precursora inmediata de la OIT fundada sin presencia gubernamental (aunque permitía que los gobiernos participen de sus reuniones bianuales), cuya sede se constituyó en el cantón suizo de Basilea debido a la donación otorgada por este último.

2. Al año siguiente, en 1901, finalmente se creó la Oficina Internacional del Trabajo, una iniciativa que nació del Primer Congreso Internacional de Protección Obrera en Zúrich.
3. En los años 1905-1906 con la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo, se celebraron dos conferencias internacionales en Berna (Suiza) que contó con la participación de trece países europeos: Alemania, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Rumania, Serbia y Suiza. En la segunda conferencia se adoptaron dos convenios: para prohibir el uso del fósforo blanco y para reglamentar el trabajo nocturno de las mujeres, los cuales se convirtieron en los primeros instrumentos internacionales del trabajo.
4. En 1913, la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo celebró nuevamente en Berna una tercera conferencia, sin embargo, debido al estallido de la Primera Guerra Mundial, los convenios adoptados relacionados con la regulación de la jornada de trabajo de las mujeres y menores, y con la prohibición del trabajo nocturno de niños no progresaron.
5. En 1914, la Federación Americana del Trabajo adoptó en un congreso en Filadelfia (Estados Unidos) una resolución que instaba que:

... los representantes de los trabajadores organizados de los diferentes países se congregaran en el mismo lugar y con simultaneidad a la [conferencia general de la paz prevista para inmediatamente después de la guerra] a fin de presentar mociones y tomar las medidas necesarias para el restablecimiento de relaciones fraternales y la protección de los intereses de los trabajadores, y de contribuir así a cimentar las bases de una paz más duradera. (OIT, 2000, p. 4)
6. En 1916, se consagró la Conferencia de Leeds (Inglaterra) con participación de los movimientos obreros de Francia, Gran Bretaña, Bélgica e Italia. En la referida conferencia se propuso que el tratado de paz que terminara con la Primera Guerra Mundial incluya “ciertas garantías para los trabajadores” (OIT, 2000, p. 4) con relación a los temas de jornada de trabajo, seguridad social y la seguridad en el trabajo. En ese sentido, se planteó la creación de una comisión internacional que estuviese conformada por representantes de los trabajadores y empleadores; vigilara la aplicación de las garantías y “organizara futuras conferencias internacionales en

las que pudiera ampliarse la gama de normas internacionales del trabajo” (OIT, 2000, p. 5). Asimismo, se solicitó la creación de una oficina internacional del trabajo de carácter permanente.

7. En 1917, se llevó a cabo una reunión en Berna con “delegados obreros de países de Europa central y de los países neutrales para formular reivindicaciones que no diferían fundamentalmente de las presentadas por la conferencia de Leeds” (OIT, 2000, p. 5).
8. En febrero y setiembre de 1918, por iniciativa del Partido Laboralista y del Congreso de Sindicatos de Gran Bretaña, se celebraron dos conferencias en Londres que congregó a representantes de los trabajadores de las potencias aliadas y que reclamó la representación del sector trabajador en la Conferencia de Paz. La conferencia de setiembre, además, adoptó “una serie de principios que, según se esperaba figurarían en el cuerpo mismo del tratado de paz, a modo de “carta internacional del trabajo” que sirviera de cimiento a la justicia social en el mundo entero” (OIT, 2000, p. 5).
9. Finalmente, en 1919 la Conferencia de Paz celebrada en París creó la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo. La Comisión, a cargo de Samuel Gompers², estuvo compuesta tripartitamente por representantes del gobierno, sindicatos y empleadores. Asimismo, redactó el texto que fue incluido en la Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles y “en virtud del cual se creó la OIT” (OIT, 2000, p. 6)

En ese sentido, se observa que la creación de la OIT se llevó a cabo tras un proceso de colaboración entre los gobiernos, las iniciativas privadas y la clase trabajadora, cuyo trasfondo, según el profesor Arias Domínguez (2009), correspondió a razones humanitarias, políticas y económicas:

Humanitaria, en la medida en que pretende dignificar el trabajo en sí mismo y su ejercicio regular, haciéndolo más seguro y menos gravoso para el trabajador; política, pues las reivindicaciones asociadas a la “cuestión obrera” habían adquirido esta consideración, con el consiguiente “peligro” de asalto al poder por parte de las organizaciones que aglutinaban los intereses de los trabajadores; y económica, en la medida que los intentos de

² Presidente de la Federación Americana del Trabajo en ese tiempo.

normativizar el trabajo a escala internacional pretendían evitar la “huida” de la producción hacia países con menores costas de protección social de la clase trabajadora. (pp. 11-12)

Cabe precisar que la creación de la OIT concordó con la constitucionalización de los derechos sociales, el cual permitió que las constituciones europeas introdujeran un catálogo de derechos subjetivos públicos de contenido social y laboral (Arias Domínguez, 2009, p. 11).

1.2. Principios y objetivos

1.2.1. Principios

En palabras propias de la OIT, ésta reconoce que su creación en 1919 fue “por y para los problemas de los países industrializados”. Sin embargo, debido a su capacidad de adaptación y cambio a lo largo de la historia pudo no solo adaptarse a las necesidades de sus Estados miembros en general, sino que desde 1919 supo sobrevivir a acontecimientos mundiales con consecuencias desastrosas como la Gran Depresión de los años 30, la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría (OIT, 2005, p. 3).

Actualmente, la OIT se encuentra próxima a cumplir cien años y mantiene su vigencia y adaptabilidad por encontrarse muy bien cimentada desde sus orígenes, en los principios de justicia social y paz universal, que constituyen los principios bases de la Organización y del sistema jurídico internacional en materia laboral que ha creado.

El Preámbulo de la Constitución de la OIT consagra la justicia social y la paz universal de la siguiente manera:

Preámbulo

Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;
Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo,

contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:

Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Además, el Preámbulo otorga una perspectiva humanitaria y universal de las condiciones de trabajo, que se justifica en una triple legitimación –política, humanitaria y económica– a saber:

De tipo político, en primer lugar, pues se pretendía con la actuación de la Organización el afianzamiento de bases sólidas que patrocinasen la consolidación de la paz mundial; de justificación humanitaria, en segundo lugar, en la medida en que la existencia de condiciones de trabajo que entrañen injusticia, miseria y privaciones son óbices al progreso de la humanidad y de los pueblos que la componen, y de tipo económico, en tercer lugar, en la medida en que el establecimiento de condiciones de ejercicio de trabajo digno no deben perjudicar la posición de los empleadores en el tráfico internacional de productos” (Arias Domínguez, 2009, p. 22).

Por otro lado, la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo de 1944 (Declaración de 1944)³ –que forma parte integrante de la Constitución de la OIT según el párrafo 1 del artículo 1– introdujo nuevos principios y reformuló los principios fundacionales de justicia social y paz universal establecidos en el Preámbulo del texto original de 1919, considerando la nueva realidad emergida de la

³ La Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo fue adoptada el 10 de mayo de 1944 en la XXVI Reunión de la OIT en la ciudad de Filadelfia para sustituir el artículo 41 de la Constitución de la Organización.

Segunda Guerra Mundial (Arias Domínguez, 2009, p. 17). El párrafo 1 de la Declaración dispone:

La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:

- a) el trabajo no es una mercancía;
- b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;
- c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;
- d) 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, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común. (El subrayado es nuestro)

Aunque ambos textos se complementan entre sí, la reformulación por parte de la Declaración de 1944 otorgó a los principios de la OIT de justicia social y paz universal la condición de “criterios inspiradores de toda la labor normativa y técnica” (Arias Domínguez, 2009, p. 26).

1.2.2. Objetivos

La consigna de los principios de justicia social y paz universal en el Preámbulo de la Constitución de la OIT propugna como objetivos la mejora de las condiciones de trabajo y la adopción de un régimen de trabajo humano en cada país.

La Declaración de 1944 también dispone en el párrafo III nuevos objetivos, ampliándolos más allá del concepto de trabajo para integrar aspectos económicos y financieros⁴ (Arias Domínguez, 2009, p. 28):

- a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;
- b) emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común;

⁴ Esta tendencia se repite en el párrafo IV de la Declaración de 1944.

- c) conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos;
- d) adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;
- e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;
- f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- h) proteger a la infancia y a la maternidad;
- i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;
- j) garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales. (El subrayado es nuestro)

A partir de ello, se contempla que la misión de la OIT, expresada en sus principios y objetivos, es amplia (Diez de Velasco, 2008, p. 367); y que las cuestiones laborales no pueden examinarse sin tomar en cuenta los asuntos humanitarios, políticos y económicos.

Cabe precisar que los principios y los objetivos consagrados en el Preámbulo y la Declaración de 1944, es decir en la Constitución de la OIT, consisten no sólo en una declaración de valores y anhelos, sino que constituyen una obligación convencional donde los Estados miembros se encuentran compelidos a cumplir en tanto decidieron pertenecer a la OIT (Gros Espiell, 1978, p.17).

Sin duda alguna, estos principios y objetivos que erigen la OIT desempeñan una noble labor por ser la guía inspiradora de la tarea normativa y técnica que esta Organización realiza (Arias Domínguez, 2009, p. 26). Ello le permitió ganar justamente en su quincuagésimo aniversario el Premio Nobel de la Paz en 1969, donde la Señora Aase Lionaes, Presidente del Comité del Premio Nobel del Parlamento Noruego, en el discurso de concesión del premio afirmó que “son pocas las organizaciones que han logrado, en la

medida que lo ha hecho la OIT, plasmar en una acción concreta la idea moral fundamental en que está basada” (OIT, 1970, p. 6).

1.3. Naturaleza

Desde una perspectiva jurídica no existe un concepto general de las organizaciones internacionales (Pastor Ridruejo, 2011, p. 662) por las notables diferencias que se manifiestan entre ellas y por ser un fenómeno en constante evolución (Diez de Velasco, 2008, p. 43). No obstante, en doctrina se desarrollan criterios, aunque no uniformes, que determinan las características esenciales de este tipo de organizaciones, las cuales resultan por completo aplicables a la OIT:

a) Composición preeminentemente interestatal

Una organización internacional está compuesta principalmente y no únicamente por Estados soberanos, por lo que es factible la participación de una organización internacional como miembro en otra de su misma categoría (Diez de Velasco, 2008, p. 44), “o –incluso– por territorios o regiones de Estado, siempre que la naturaleza de la Organización así lo permita” (Novak y García-Corrochano, 2000, p. 28). En este último supuesto destaca la Organización Mundial de Meteorología cuyo artículo 3 de su tratado fundacional faculta a todo territorio o grupo de territorios que mantenga su propio servicio meteorológico a ser miembros de la organización (Novak y García-Corrochano, 2000, pp. 28-29).

En el caso de la OIT, ésta se encuentra conformada únicamente por Estados sin perjuicio de la composición tripartita (véase página 13-14) que presenta algunos de sus órganos. Hasta el año 2017, son 187 Estados miembros, siendo Tonga el último país en unirse a la Organización (24 de febrero de 2016).

b) Base jurídica convencional

A diferencia de los Estados que son los sujetos de derecho internacional por excelencia (Diez de Velasco, 2007, p. 346), las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional derivados porque nacen de un acto jurídico previo y exterior que se origina en la voluntad de sus creadores (Diez de Velasco, 2008, p. 44).

De acuerdo con el profesor Remiro Brotons (2007), este acto jurídico se encuentra regido por el Derecho Internacional. La regla general de creación de las organizaciones internacionales es que éstas nazcan por medio un tratado internacional de carácter constitucional por contener las normas básicas que rigen el funcionamiento de la organización, y conformar una unidad “que ha de ser aceptada en su integridad” (pp. 230-232).

El tratado internacional que crea las organizaciones internacionales suele adoptar una forma solemne y recibir una denominación especial como Carta, Pacto, Constitución o Estatuto. No obstante, cabe la posibilidad de que las organizaciones internacionales sean adoptadas mediante “acuerdos internacionales en forma simplificada”. Por ejemplo, el acuerdo puede tener la forma de una resolución de una conferencia internacional como en el caso de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) que se creó mediante la “Declaración de Bangkok de los Ministros de Asuntos Exteriores de Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia” (Diez de Velasco, 2008, p. 44).

Respecto a la OIT, esta Organización se crea en 1919 a través de su Constitución que expresamente declara en el artículo 1 que “se funda una organización permanente”. La Constitución constituye un tratado multilateral que establece “derechos y deberes de los Estados partes y que regula, asimismo, el funcionamiento del organismo internacional que por ella es creado y las relaciones de los Estados con este sujeto de derecho internacional” (Gros Espiell, 1978, p. 18).

c) Autonomía jurídica

De la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), actual Corte Internacional de Justicia (CIJ), sobre la Reparación por Daños sufridos al Servicio de las ONU de fecha 11 de abril de 1949, se desprende que las organizaciones internacionales poseen una personalidad jurídica diferente a la de los Estados miembros. Manifiestan una propia voluntad y presentan la capacidad de ser titulares de derechos y obligaciones en virtud de las competencias y objetivos por las que fueron creadas (Diez de Velasco, 2008, p. 46).

En el caso de la OIT, la personalidad jurídica de la Organización se encuentra descrita en el artículo 39 de su Constitución que le atribuye “completa personalidad jurídica”, como también, capacidad para contratar, adquirir y disponer de bienes muebles e inmuebles, y comparecer en juicio. Cabe precisar que ello se lleva a cabo en función de las competencias y objetivos de la OIT, que según el artículo 1 inciso 1 de su Constitución es “la realización del programa expuesto en el preámbulo (...) y en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (...)”.

d) Estructura orgánica permanente e independiente

La característica de las organizaciones internacionales con relación a su estructura es que disfrutan de órganos permanentes, a fin de lograr el funcionamiento continuo de la organización; sin embargo ello no afecta la existencia de otros órganos que no cuenten con esta característica (Diez de Velasco, 2008, p. 46).

En este caso, la OIT lleva a cabo sus labores mediante órganos principales y de apoyo, los cuales serán desarrollados en el punto 1.5. de este capítulo titulado Estructura orgánica.

De lo desarrollado supra, se aprecia que la OIT es una organización internacional creada por su Constitución en 1919 que presenta personalidad jurídica propia, capacidad para contratar, adquirir y disponer de bienes muebles e inmuebles, así como comparecer en juicio en el marco de sus competencias y objetivos; y cuenta con órganos y de apoyo para desarrollar sus actividades.

1.4. Clasificación

Debido a que la sociedad internacional contemporánea cuenta con una diversa variedad de organizaciones internacionales, los criterios que utiliza la doctrina para clasificarlas son muy variados (Diez de Velasco, 2008, p. 47).

En el contexto de la OIT se encuentra lo siguiente:

- a) Históricamente es una organización internacional de segunda generación. De acuerdo con el profesor de Diez de Velasco (2008), este tipo de organizaciones consolidaron la conjunción de los procesos de cooperación multilateral y de

creación de estructuras orgánicas que caracterizaron a las organizaciones internacionales de primera generación, entre los que encontramos a las Comisiones fluviales y las Uniones administrativas (p. 41).

- b) Por su fin es una organización con fines específicos (vocación social) pues trabaja por “la protección de la dignidad del trabajo hasta la protección física y moral de los trabajadores” (Diez de Velasco, 2008, p. 48).
- c) Por su composición es una organización internacional con vocación universal (Diez de Velasco, 2008, p. 49) debido a que se encuentra “abierta a todos los Estados”. Como se ha advertido, la OIT cuenta 187 miembros que constituye casi la totalidad de los países en el mundo.
- d) Por sus competencias la OIT es una organización internacional de cooperación, “cuyas competencias no sobrepasan la esfera de orientar o recomendar políticas comunes para los Estados miembros (Novak y García-Corrochano, 2000, p. 35)”.

1.5. Estructura orgánica

La OIT se encuentra conformada por los siguientes órganos:

- a) Órganos principales

La composición fundamental de la estructura orgánica de la OIT se define en el artículo 2 de su Constitución:

Artículo 2

La Organización permanente comprende:

- a) la Conferencia General de los representantes de los Miembros;
- b) el Consejo de Administración, compuesto como lo indica el artículo 7; y
- c) la Oficina Internacional del Trabajo, que estará bajo la dirección del Consejo de Administración.

La característica singular y original que presentan dos de sus órganos principales –la Conferencia General y el Consejo de Administración– se refiere a la estructura tripartita

donde los mandantes tripartitos (trabajadores, los empleadores y el gobierno de los Estados miembros) se encuentran representados (OIT, 2000, p. 11).

La Conferencia General de los representantes de los Miembros, más conocida como la Conferencia Internacional del Trabajo, es el órgano plenario de la OIT (Pastor Ridruejo, 2011, p. 770). Se lleva a cabo anualmente en el mes de junio en la ciudad de Ginebra (Suiza) y se compone por cuatro representantes por cada Estado miembro, donde dos representan al gobierno, 1 a los trabajadores y 1 a los empleadores. Los delegados pueden estar acompañados por dos consejeros técnicos como máximo. La representación de los trabajadores y empleadores es escogida por el gobierno de cada Estado miembro en acuerdo con las organizaciones gremiales, de conformidad con el artículo 3 incisos 1, 2 y 5 de la Constitución de la OIT, respectivamente.

De acuerdo con la Constitución de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo presenta las siguientes funciones:

- a) Admitir a un Estado en calidad de miembro de la OIT por mayoría de dos tercios de los delegados presentes, incluidos dos tercios de los delegados gubernamentales presentes y votantes (artículo 1.4).
- b) Celebrar reuniones cada vez que sea necesario y, por lo menos, una vez al año (artículo 3.1).
- c) Examinar los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos. A su vez, podrá rechazar la admisión de cualquier de ellos por mayoría de dos tercios de los votos de los delegados presentes (artículo 3.9).
- d) Decidir donde se llevarán a cabo sus reuniones (artículo 5).
- e) Decidir cualquier cambio en la sede de la Oficina Internacional del Trabajo por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes (artículo 6).
- f) Resolver la apelación interpuesta por un Estado miembro contra la decisión del Consejo de Administración que determina cuáles son los Estados miembros de mayor importancia industrial (artículo 7.3).
- g) Aprobar la forma de proveer los puestos vacantes y de designar los suplentes del Consejo de Administración, entre otras cuestiones (artículo 7.6).

- h) Ordenar la realización de encuestas especiales (artículo 10.1).
- i) Encomendar otras facultades y obligaciones a la Oficina Internacional del Trabajo (artículo 10.3).
- j) Fijar, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, las disposiciones relativas a la aprobación del presupuesto de la OIT, el prorrateo y la recaudación de las contribuciones (artículo 13. 2 c)).
- k) Permitir, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, que un Estado miembro con retraso en el pago de sus contribuciones vote (artículo 13.4).
- l) Decidir, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, si continuarán las cuestiones que hayan sido objeto de oposición (artículo 16. 2).
- m) Decidir, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, si una cuestión debe ser examinada (artículo 16.3).
- n) Elegir a su presidente y sus tres vicepresidentes. Reglamentar su propio funcionamiento y nombrar comisiones encargadas de informar sobre todas las cuestiones que a su juicio deban estudiarse (artículo 17.1).
- o) Adoptar sus decisiones por mayoría simple de los votos emitidos por los delegados presentes, salvo cuando la Constitución de la OIT disponga lo contrario (artículo 17.2).
- p) Agregar expertos técnicos, sin derecho a voto, a las comisiones que constituya (artículo 18).
- q) Pronunciarse sobre la adopción de proposiciones relativas a una cuestión del orden del día, así como determinar si la cuestión tratada adoptará la forma de un convenio⁵ o una recomendación (artículo 19.1).
- r) Adoptar los convenios y las recomendaciones por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes (artículo 19.2).

⁵ De acuerdo a la OIT, con el término convenio se refiere, igualmente, a todo protocolo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la organización.

- s) Tomar en cuenta las circunstancias particulares de los Estados miembros al momento de elaborar un convenio o una recomendación (artículo 19.3).
- t) Derogar convenios, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, que han perdido su objeto y no representan una contribución útil a la consecución de los fines la OIT (artículo 19. 9).
- u) Adoptar las enmiendas a la Constitución por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes (artículo 36).
- v) Aprobar las reglas para establecer un tribunal encargado de solucionar cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio que le fuere referida por el Consejo de Administración o según los términos del convenio (artículo 37.2).
- w) Confirmar las facultades, funciones y procedimientos de las conferencias regionales (artículo 38.2).

Con relación al Consejo de Administración, éste cumple el papel ejecutivo de la OIT. Se renueva cada tres años y se integra por cincuenta y seis personas, entre los cuales existen veintiocho representantes del gobierno de los Estados miembros (de los cuales diez representan a los países de mayor industrialización y los dieciocho restantes son elegidos por los representantes estatales en la Conferencia), catorce de los trabajadores y catorce de los empleadores, de conformidad con el artículo 7 incisos 1, 2 y 5 de la Constitución de la OIT. También se ubica en Ginebra.

De acuerdo a la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración presenta las siguientes responsabilidades:

- a) Decidir el lugar donde se llevarán a cabo las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, en caso esta última no lo haya realizado (artículo 5).
- b) Designar cuáles son los Estados miembros de la OIT de mayor importancia industrial. Fijar las normas para que todas las cuestiones relacionadas con la designación sea examinadas por una comisión imparcial antes que adopte una decisión al respecto (artículo 7.3).

- c) Resolver la forma de proveer los puestos vacantes y de designar los suplentes, entre otras cuestiones, a reserva de la aprobación de la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 7.6).
- d) Elegir a su presidente y dos vicepresidentes (artículo 7.7).
- e) Fijar su propio reglamento y las fechas de sus reuniones (artículo 7.8).
- f) Nombrar el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo (artículo 8).
- g) Nombrar el personal de la Oficina Internacional del Trabajo (artículo 9.1).
- h) Ordenar la realización de encuestas especiales (artículo 10.1).
- i) Decidir en qué idiomas serán elaborados las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo (artículo 10.2).
- j) Encomendar otras facultades y obligaciones a la Oficina Internacional del Trabajo (artículo 10.3).
- k) Ser conducto de comunicación de las dependencias gubernamentales de los Estados miembros con el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo (artículo 11)
- l) Fijar el orden del día de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 14.1)
- m) Fijar las reglas para lograr una preparación técnica y cabal, así como consultar a los miembros principalmente interesados antes de la adopción de un convenio o una recomendación (artículo 14. 2)
- n) Fijar las reglas para que los informes sobre cada punto del orden del día sean enviados a los Estados miembros en tiempo oportuno antes de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 15.2).
- o) Fijar la frecuencia mediante el cual un Estado miembro, en caso de no ratificar un convenio, deberá informar sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio (artículo 19. 5 e)).
- p) Fijar la frecuencia mediante el cual un Estado miembro, en el caso de una recomendación, deberá informar sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio (artículo 19. 6 d)).
- q) Fijar la frecuencia mediante el cual un Estado miembro federal, en caso de no ratificar un convenio o cuando se trate de una recomendación, deberá informar

sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio (artículo 19. 7 b) iv-v).

- r) Dar la iniciativa para que la Conferencia Internacional del Trabajo derogue un convenio (artículo 19.9).
- s) Establecer la forma de las memorias (artículo 22).
- t) Comunicar las reclamaciones de empleadores o trabajadores al Estado miembro contra el cual se ha planteado dicha medida (artículo 24).
- u) Hacer pública la reclamación en determinados casos (artículo 25).
- v) Contactar con el gobierno contra el cual se ha presentado la queja (artículo 26.2).
- w) Nombrar una comisión de encuesta para indagar sobre las quejas en el incumplimiento de los convenios por parte de los Estados miembros. Puede ser de oficio o por solicitud de parte (artículos 26.3 y 26.4).
- x) Informar a la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el caso de un Estado miembro que no haya sometido un convenio o una recomendación (artículo 30).
- y) Recomendar a la Conferencia Internacional del Trabajo medidas para obtener el cumplimiento de las recomendaciones del informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia (artículo 33).
- z) Recibir información por parte del gobierno acusado de incumplimiento de las recomendaciones del informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia. Constituir una comisión de encuesta a solicitud del Estado miembro acusado. Recomendar que cese inmediatamente cualquier medida adoptada en la informe de la comisión de encuesta (artículo 34).
- aa) Formular y someter a la Conferencia Internacional del Trabajo las reglas para establecer un tribunal encargado de solucionar cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio que le fuere referida o según los términos del convenio (artículo 37.2).
- bb) Establecer las reglas para las facultades, funciones y procedimiento de las conferencias regionales (artículo 38.2).

Finalmente, la Oficina Internacional del Trabajo realiza la labor de secretariado técnico de la OIT (Diez de Velasco, 2008, p. 372) bajo dirección del Consejo de Administración

quien escoge al Director General. Asimismo la Oficina Internacional del Trabajo mantiene su sede en Ginebra y oficinas en más de cuarenta territorios (OIT, 2014, p. 14).

De acuerdo a la Constitución de la OIT, la Oficina Internacional del Trabajo puede:

- a) Compilar y distribuir todas las informaciones concernientes a la reglamentación internacional de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, entre otros temas (artículo 10.1).
- b) Preparar los documentos sobre los diversos puntos del orden del día de las reuniones de la Conferencia (artículo 10.2).
- c) Prestar ayuda a los gobiernos para la elaboración de una legislación basada en las decisiones de la Conferencia Internacional del Trabajo y para mejorar las prácticas administrativas y de inspección (artículo 10.2).
- d) Cumplir los deberes relacionados con la aplicación efectiva de los convenios (artículo 10.2).
- e) Redactar y editar las publicaciones sobre cuestiones relacionadas a la industria y al trabajo en el marco internacional (artículo 10.2).
- f) Recibir cualquier otra facultad u obligación que el Consejo de Administración o la Conferencia Internacional del Trabajo le encomienden (artículo 10.3).
- g) Informar a los Estados miembros de manera oportuna sobre cada punto del orden del día antes de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 15.2).
- h) Comunicar a los Estados miembros sobre la oposición a la inscripción de una cuestión (artículo 16.1).
- i) Ser depositaria de los convenios y recomendaciones (artículo 19.4).
- j) Comunicar a los Estados miembros el convenio y la recomendación adoptados recientemente en una Conferencia Internacional del Trabajo (artículos 19.5 a) y 19.6 a)).
- k) Recibir información por parte de los Estados miembros sobre las medidas adoptadas de acuerdo con la sumisión de los convenios (artículo 19.5 c)).
- l) Recibir las comunicaciones sobre las ratificaciones de los convenios (artículos 19.5 d) y 35.2).

- m) Recibir información por parte del Estado miembro que no ratifica un convenio, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio (artículo 19. 5 e)).
- n) Recibir información por parte de los Estados miembros sobre las medidas adoptadas de acuerdo con la sumisión de las recomendaciones (artículo 19.6 c)).
- o) Recibir información por parte del Estado miembro sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación (artículo 19. 6 d)).
- p) Recibir información por un Estado miembro federal, en caso de no ratificar un convenio o cuando se trate de una recomendación, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio (artículo 19. 7 b) iv-v).
- q) Recibir la memoria anual que presenten los Estados miembros sobre las medidas adoptadas para la ejecución de los convenios a los que se hayan adherido (artículo 22).
- r) Recibir las reclamaciones que presenten los gremios de empleadores o de trabajadores contra los Estados miembros por el incumplimiento de las medidas necesarias para aplicación de un convenio del cual son parte (artículo 24).
- s) Recibir las quejas de un Estado miembro contra otros Estados miembros por el incumplimiento de las medidas necesarias para la aplicación de un convenio del cual son parte (artículo 26.1).
- t) Comunicar el informe de la comisión de encuesta al Consejo de Administración y a los gobiernos concernientes, así como disponer la publicación del mismo (artículo 29.1).
- u) Recibir las declaraciones de los Estados miembros que indican en qué medida se obligan a las disposiciones del convenio (artículo 35.4)

b) Órganos de apoyo

La OIT cuenta con órganos de apoyo que complementan la acción de sus órganos principales. Estos órganos son los siguientes (OIT, 2000, pp. 13-15):

- a) Conferencias regionales (artículo 38 de la Constitución de la OIT). Presentan una composición tripartita al igual que la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración. Estudian asuntos importantes de una región específica en el marco de competencias de la OIT; sin embargo, estas conferencias no adoptan normas internacionales del trabajo.
- b) Oficinas regionales encargadas de transmitir información, prestar asesoramiento y asistencia a los trabajadores, empleadores y agentes de los gobiernos de las respectivas regiones, con la ayuda de equipos multidisciplinarios subregionales. Las oficinas se ubican en Abiyán para África, Bangkok para Asia y el Pacífico, Beirut para los Estados árabes, Lima para América Latina y el Caribe, y Ginebra para Europa y Asia central.
- c) Reuniones sectoriales, bipartitas o tripartitas que abarcan temas como agricultura, educación, pesca, producción de petróleo y de gas, entre otros. Los debates de estas reuniones son utilizados para encontrar soluciones y adoptar “políticas y medidas en los planos nacional e internacional” (OIT, 2000, p. 14).
- d) Comisiones sobre temas especializados como la Comisión Paritaria Marítima sobre las condiciones de trabajo de la gente de mar o la Comisión Paritaria del Servicio Público.
- e) Órganos encargados de velar por el cumplimiento de la aplicación de las normas internacionales del trabajo como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión en Aplicación de normas de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- f) Comisiones que la OIT mantiene con otros organismos especializados como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Marítima Internacional (OMI), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- g) Reuniones de expertos que analizan distintas materias como la Reunión de expertos sobre el Convenio 185 sobre los documentos de identidad de la gente de mar.

CAPÍTULO II: LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La ardua labor de la OIT se lleva a cabo en tres campos de acción que se complementan entre sí: un área de asistencia técnica, un área de investigación, información y formación, y un área normativa. De este conjunto de actividades, destaca la actividad normativa que resulta ser la más importante de las tres.

2.1. La actividad normativa de la OIT

La actividad normativa de la OIT constituye el “medio principal” que esta Organización desarrolla para alcanzar sus fines y objetivos constitucionales (OIT, 1977, p.1). Si bien la OIT “no posee facultades propiamente legislativas” (Pastor Ridruejo, 2011, p. 771), esta actividad se enmarca dentro del *ius ad tractatum* –capacidad de una organización internacional para celebrar tratados conforme a sus propias reglas de acuerdo con el artículo 6 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales⁶ de fecha 21 de marzo de 1986– que su Constitución le otorga en los incisos 1 y 2 del artículo 19.

Artículo 19

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.

⁶ La Convención referida no se encuentra vigente por no haber alcanzado aún el número de ratificaciones exigidas por el artículo 84, que establece que en el trigésimo día a partir de la fecha del trigésimo quinto instrumento de ratificación o adhesión se llevará a cabo la vigencia del tratado. Hasta la fecha sólo 31 Estados han manifestado su consentimiento en obligarse a la Convención.

La actividad normativa se expresa a través de un “sistema de normas internacionales del trabajo que abarca todos los temas relacionados con el trabajo” (OIT, 2014, p. 9), mediante el cual, la OIT lleva a cabo un “acto de construcción de derecho internacional” (Wisskirchen, 2005, p. 288) que constituye la producción de la fuente internacional más importante y universal en materia laboral (Arias Domínguez, 2009, p. 50).

2.2. Las normas internacionales del trabajo

Las normas internacionales del trabajo son normas sociales mínimas básicas (OIT, 2014, p. 11). De acuerdo con el artículo 19 inciso 2 de la Constitución de la OIT y el artículo 9 inciso 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de fecha 23 de mayo de 1969 (Convención de Viena de 1969), en vigor desde 1980⁷, son adoptadas en el seno de una Conferencia Internacional del Trabajo por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. Expresan los principios y objetivos fundacionales de la OIT (Javillier, 2006, p. 262) y no pueden menoscabar lo dispuesto por las normas internas de los Estados miembros que garanticen mejores condiciones para los trabajadores de acuerdo con el artículo 19 inciso 8 de la Constitución de la OIT.

Tienen la labor esencial de establecer reglas claras para garantizar que el progreso económico esté “en sintonía con la justicia social, la prosperidad y la paz” y constituyen el “componente jurídico” de la OIT (OIT, 2014, pp. 9 -10).

2.2.1. Naturaleza

Las normas internacionales del trabajo son “instrumentos jurídicos” por lo que presentan una naturaleza normativa que imputa derechos y obligaciones (OIT, 2014, p. 17). En conjunto estas normas constituyen el Código Internacional del Trabajo (Charis Gómez, 2004, p. 53) y –considerando la última Conferencia Internacional del Trabajo de 2017– está compuesto por 189 convenios, 205 recomendaciones y 6 protocolos.

⁷ Para el Estado peruano se encuentra vigente desde el 14 de octubre de 2000.

2.2.2. Clases

Las normas internacionales del trabajo consisten en convenios, recomendaciones y protocolos. Desde la perspectiva jurídica, estos instrumentos se diferencian:

a) Convenios

Son tratados que generan obligaciones jurídicas para los Estados miembros que los ratifican, por lo que, “crean relaciones jurídicas entre ellos y la OIT” (Gros Espiell, 1978, p.18). Se encuentran sujetos a los principios generales del Derecho de los Tratados (Pastor Ridruejo, 2011, p.771) y constituyen el instrumento jurídico más adecuado para el cumplimiento de los fines de la OIT (Arias Domínguez, 2009, p. 55). Los convenios de la OIT se caracterizan por ser tratados multilaterales y específicos debido a que, por un lado, son adoptados en una asamblea deliberante que recoge 187 países del mundo, y por otro, porque regulan temas laborales (Neves Mujica, 2005, p. 189).

Sobre la temática laboral de los convenios de la OIT, se señala que regulan derechos laborales calificados como derechos humanos por los instrumentos internacionales competentes: Ámbito universal: Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Ámbito regional: Carta de la Organización de Estados Americanos (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988) (Neves Mujica, 2005, p. 190).

De acuerdo con el profesor Miguel Canessa (2009), este reconocimiento originó el grupo conocido como derechos humanos laborales, los cuales son:

la libertad de trabajo, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, el derecho al trabajo, la protección contra el desempleo, la protección contra el despido, la prohibición de la discriminación en materia de empleo y ocupación, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, la prohibición de la discriminación de personas con responsabilidades familiares, la seguridad e higiene en el

trabajo, el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias del trabajo —la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal remunerado, el descanso remunerado en feriado y las vacaciones periódicas pagadas—, el derecho a una remuneración mínima, el derecho a la promoción en el empleo, el derecho a la formación profesional, el derecho a la información y a la consulta en el seno de la empresa, el derecho a la información y a la consulta en los procedimientos de despido colectivo, el derecho a la tutela de los créditos en caso de insolvencia de sus empleadores, la libertad sindical, el derecho a la protección de los representantes de los trabajadores y facilidades para el ejercicio de sus funciones, la negociación colectiva, el derecho a la huelga, el derecho a la seguridad social —asistencia médica, prestaciones monetarias o seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez y otros casos; prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; prestaciones de maternidad, etcétera—, y la protección especial a los menores de edad, a las mujeres trabajadoras, a los trabajadores migrantes y a los minusválidos (p. 350).

De acuerdo a la OIT, los convenios se clasifican en:

i. Convenios fundamentales

Son ocho los convenios que el Consejo de Administración ha considerado como “fundamentales” porque regulan los principios y derechos fundamentales en el trabajo: “libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la erradicación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación” (OIT, 2014, p. 15). Asimismo, estos cuatro principios y derechos han sido considerados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, la cual fue adoptada como una medida de promoción para fortalecer la aplicación de los mismos.

Los ocho convenios fundamentales son los siguientes:

- Convenio 29 sobre el trabajo forzoso.
- Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.
- Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.
- Convenio 100 sobre igualdad de remuneración.
- Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso.

- Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación).
- Convenio 138 sobre la edad mínima.
- Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.

ii. Convenios de gobernanza o llamados prioritarios

El Consejo de Administración designó cuatro convenios como instrumentos “prioritarios” porque resultan importantes para el funcionamiento del “sistema de normas internacionales del trabajo”. Por tal motivo, impulsa la ratificación de estos convenios por parte de los Estados miembros. Los temas relacionados a los convenios prioritarios se refieren a empleo, protección social, diálogo social y el derecho en el trabajo (OIT, 2014, p. 16).

Los cuatro convenios de gobernanza son:

- Convenio 81 sobre la inspección del trabajo.
- Convenio 122 sobre la política del empleo.
- Convenio 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura).
- Convenio 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo).

La importancia de estos cuatro convenios ha sido reconocida en el mecanismo de seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 que, entre sus objetivos, busca establecer al empleo pleno y productivo, así como al trabajo decente como elementos centrales de las políticas económicas y sociales de los Estados miembros.

iii. Convenios técnicos

Son todos los demás convenios que no se agrupan dentro de las categorías de Convenios fundamentales y Convenios de gobernanza o prioritarios.

b) Recomendaciones

Son instrumentos internacionales sin carácter vinculante que instauran pautas para orientar el ordenamiento jurídico, las políticas públicas y prácticas de los Estados miembros. En ese sentido, no están destinadas a crear obligaciones jurídicas directas en el plano internacional, por lo que no son factibles de ratificación (Arias Domínguez, 2009, p. 73). Sin embargo, ello invalida el impacto político que puedan generar (Diez de Velasco, 2007, p. 232) a partir de la observancia del principio de buena fe que exige a los Estados miembros considerar la posibilidad de cumplir con el contenido de la norma (Rodríguez Carrión, 2006, p. 214).

Las recomendaciones pueden complementar el contenido de un convenio “proporcionando directrices más detalladas sobre su aplicación” (OIT, 2014, p. 15), o pueden ser autónomas –representan un número reducido– y no presentar ninguna relación con un convenio anterior.

c) Protocolos

Son tratados multilaterales y específicos como los convenios (Neves Mujica, 2005, p. 89) que revisan o modifican parcial y facultativamente convenios anteriores (OIT, 2012, p. 3). En ese sentido, crean obligaciones jurídicas, son susceptibles de ratificación (OIT, 2012, p. 9) y se encuentran sometidos a los principios generales del Derecho de los Tratados (Pastor Ridruejo, 2011, p. 771).

Asimismo, los protocolos son considerados como uno de los medios que utiliza la OIT para brindar flexibilidad a la aplicación de los convenios (OIT, 2012, p. 8).

2.2.3. Características

Las normas internacionales del trabajo se caracterizan por:

a) Representar la voluntad de una colectividad tripartita

Las normas internacionales del trabajo son elaboradas a partir de la participación de los representantes de los trabajadores, los empleadores y del gobierno de todos los Estados miembros de la OIT en condiciones igualitarias, debido a que cada uno de ellos se encuentran facultados a votar a título individual sobre el contenido de las normas de conformidad con el artículo 4 inciso 1 de la Constitución de la OIT.

b) Ser flexibles

De conformidad con el artículo 19 inciso 3 de la Constitución de la OIT, las normas internacionales del trabajo consideran las circunstancias particulares de cada Estado miembro como el clima, desarrollo industrial, entre otras, a fin de que sean aplicables. Algunas de las normas incluso contienen “cláusulas de flexibilidad” destinadas a flexibilizar el alcance, los métodos de aplicación o las obligaciones sustanciales que comprenden (OIT, 2012, p. 7).

c) Ser universales y con carácter institucional

Se singularizan por ser universales porque suelen expresar “principios universalmente reconocidos” (OIT, 2014, p. 19). A su vez, presentan un carácter institucional al ser adoptadas en la Conferencia Internacional del Trabajo, que en sí es una asamblea deliberante a nivel mundial.

d) Regirse por el Principio de Integridad del tratado

En el caso de los convenios y los protocolos de la OIT que son tratados susceptibles de ratificación, no se permite la formulación de reservas. De conformidad con el artículo 2 inciso 1 d) de la Convención de Viena de 1969, una reserva es declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado. En ese sentido, no es posible plantear limitaciones a las obligaciones de las normas internacionales del trabajo, salvo que hayan sido establecidas en ellas (OIT, 2012, p. 19).

De acuerdo con la OIT, la inadmisibilidad de reservas “es un principio bien asentado”. En el Memorandum presentado por la OIT a la CIJ en el Caso de genocidio de 1951, la Corte estableció que dicha inadmisibilidad se debe a que “los derechos que los tratados

reconocen a los elementos no gubernamentales en la adopción de los convenios internacionales del trabajo quedarían anulados si el consentimiento de los gobiernos fuese suficiente para alterar la sustancia y la eficacia de esos convenios” (OIT, s. f.).

e) Ser sometidas a las autoridades nacionales competentes por los Estados miembros

De acuerdo con el artículo 19 incisos 5 b) y 6) b) deben ser sometidas a las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros en el término de doce meses, o de manera excepcional, dieciocho meses a partir de la adopción en la Conferencia Internacional del Trabajo al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas. Este aspecto constituye el estudio principal de esta investigación, y será profundizado en el capítulo IV.

2.2.4. ¿Cómo se elaboran?

Las normas internacionales se elaboran a través de un “proceso legislativo” (OIT, 2014, p. 17) en el que participan los tres órganos principales de la OIT: la Oficina Internacional del Trabajo, la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración.

Según el artículo 10 inciso 2 de la Constitución de la OIT, la Oficina Internacional del Trabajo se encarga de preparar los informes y los proyectos de los instrumentos internacionales que se presentan ante la Conferencia Internacional del Trabajo.

De acuerdo con el artículo 14 inciso 1 de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración fija el orden del día de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y decide si una cuestión será objeto del procedimiento de doble discusión o de simple discusión de la Conferencia.

En virtud del artículo 16 inciso 3 de la Constitución de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo aprueba por mayoría de dos tercios el examen de una cuestión; luego examina los informes presentados por la Oficina Internacional del Trabajo y decide si la cuestión se adecua a la forma de un convenio, protocolo o recomendación. Finalmente, adopta las normas internacionales por mayoría de dos tercios de los votos de acuerdo con el artículo 19 inciso 2 de la Constitución de la OIT.

- Procedimiento para adoptar las normas internacionales del trabajo

La adopción es solo una etapa del proceso legislativo que se realiza para la creación de las normas internacionales de trabajo en la Conferencia Internacional del Trabajo. Por regla general, se utiliza el procedimiento de doble discusión que contiene dos fases de discusión y se encuentra destinado a otorgar a los mandantes tripartitos “el tiempo suficiente para analizar el proyecto de instrumento y formular comentarios sobre el mismo” (OIT, 2014, p. 17). De manera excepcional, se emplea el procedimiento de simple discusión que cuenta con una sola deliberación y está designado para circunstancias especiales o alguna circunstancia que lo amerite (OIT, 2012, p. 3). Es aplicado para la elaboración de protocolos (OIT, 2012, p. 5).

En cuanto a las fases del procedimiento de doble y simple discusión se encuentra lo siguiente:

- a) Doble discusión

Las fases del procedimiento de doble discusión son las siguientes:

- a) la Oficina prepara un informe sobre la legislación y la práctica en los distintos países, junto con un cuestionario. En uno y otro se pide a los gobiernos que consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores antes de dar por terminadas sus respuestas, que han de enviar dieciocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión (artículo 39, 1) del R.C.⁸);
- b) para figurar en el informe, las respuestas de los gobiernos deben llegar a la Oficina once meses, por lo menos, antes de la apertura de dicha reunión (artículo 39, 2) del R.C.). En el caso de países federales o de países donde sea necesario traducir los cuestionarios al idioma nacional, el plazo de siete meses previsto para la preparación de las respuestas se extenderá a ocho meses, si lo solicitare el gobierno interesado;
- c) la Oficina prepara un nuevo informe basado en las respuestas de los gobiernos, indicando las principales cuestiones que debe considerar la Conferencia. Este informe se envía a los gobiernos cuatro meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia (artículo 39, 3) del R.C.);

⁸ Se refiere al Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.

- d) la Conferencia examina esos informes — normalmente, en comisión — y, si decide que la cuestión es apropiada para ser objeto de un convenio o una recomendación, adopta las conclusiones que considere adecuadas y decide que se incluya la cuestión en el orden del día de la reunión siguiente, o bien pide al Consejo de Administración que inscriba la cuestión en el orden del día de una reunión ulterior (artículo 39, 4, *a*), *b*)) del R.C.);
- e) basándose en las respuestas de los gobiernos y teniendo en cuenta la primera discusión de la Conferencia, la Oficina prepara uno o varios proyectos de convenio o de recomendación y los envía a los gobiernos de suerte que lleguen a poder de éstos a más tardar dos meses después de la clausura de la reunión de la Conferencia (artículo 39, 6) del R.C.);
- f) se pide de nuevo a los gobiernos que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Los gobiernos disponen de tres meses para sugerir enmiendas o presentar observaciones (artículo 39, 6) del R.C.);
- g) basándose en las respuestas de los gobiernos, la Oficina redacta un informe definitivo, que contiene el texto de los proyectos de convenio o de recomendación con las enmiendas que se han estimado necesarias, y lo envía a los gobiernos tres meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión en que haya de discutirse la cuestión (artículo 39, 7) del R.C.);
- h) la Conferencia decide si ha de tomar como base para su segunda discusión el texto de los proyectos de convenio o de recomendación preparado por la Oficina y el modo de examinarlos, habitualmente en comisión para empezar. Se someten todas y cada una de las cláusulas de un proyecto de convenio o de recomendación a la Conferencia, para su adopción. El texto así adoptado por la Conferencia se remite, para la preparación del texto definitivo, al Comité de Redacción. El texto revisado por el Comité de Redacción se somete a la Conferencia para la votación final, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución (véase más arriba el párrafo 1, así como el artículo 40 del R.C.);
- i) si la Conferencia se pronuncia en contra de un proyecto de convenio contenido en el informe de una comisión, puede devolvérselo para su conversión en una recomendación (artículo 40, 6) del R.C.);
- j) si un proyecto de convenio no obtiene en la votación final la mayoría de dos tercios de los votos requerida para su adopción, sino únicamente una mayoría simple, la Conferencia puede devolverlo al Comité de Redacción, para que lo transforme en una recomendación (artículo 41 del R.C.). (El subrayado es nuestro) (OIT, 2012, pp. 3-5).

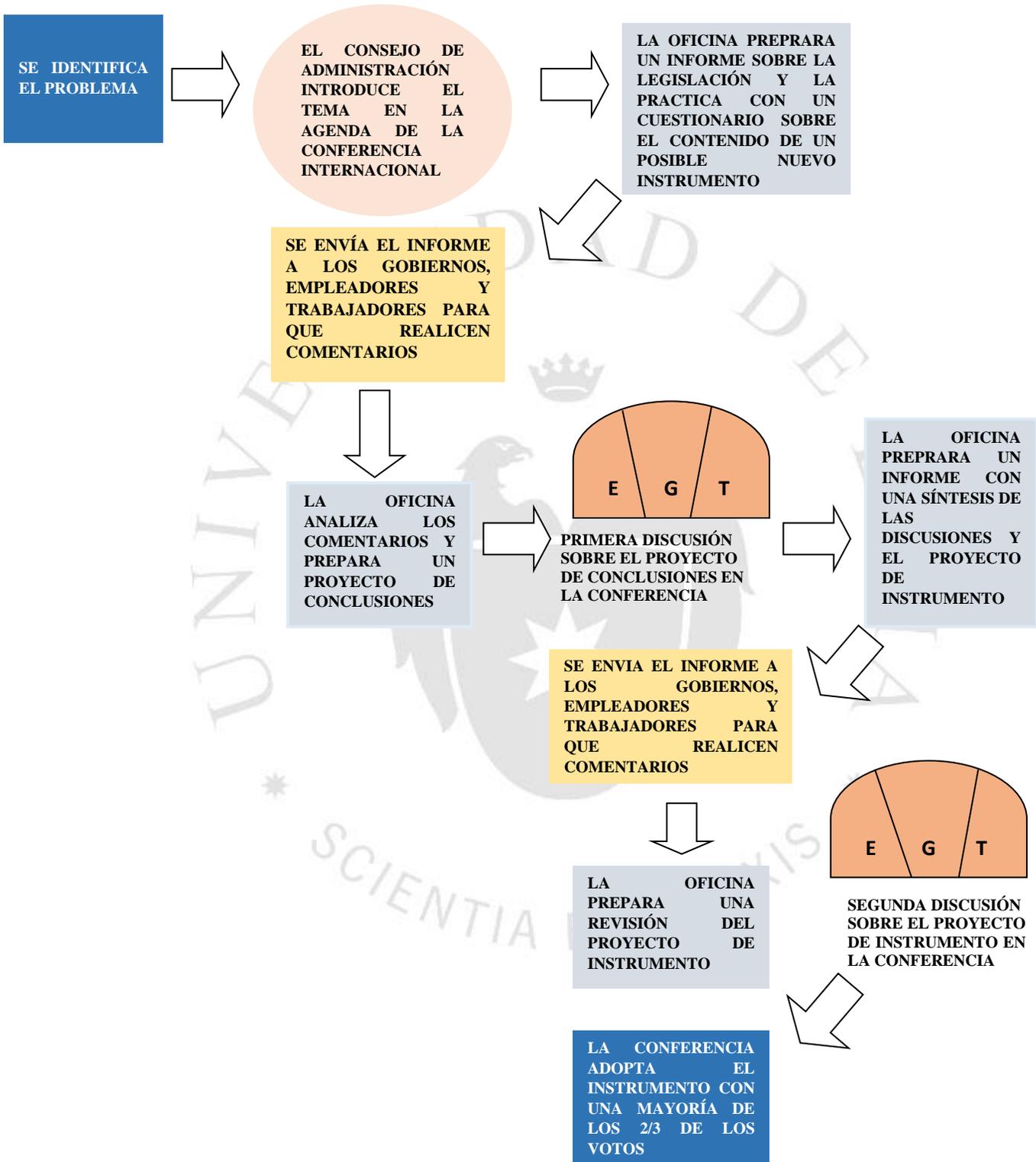
b) Simple discusión

Las fases del procedimiento de simple discusión son las siguientes:

- a) la Oficina prepara un breve informe sobre la legislación y la práctica en los diferentes países, junto con un cuestionario redactado con miras a la preparación de convenios o recomendaciones, y lo envía a los gobiernos dieciocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión. Se pide a los gobiernos que consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores (artículo 38, 1) del R.C.);
- b) las respuestas de los gobiernos deben llegar a la Oficina once meses, por lo menos, antes de la apertura de dicha reunión (artículo 38, 1) del R.C.);
- c) basándose en las respuestas de los gobiernos, la Oficina redacta un informe definitivo, que puede contener uno o varios proyectos de convenio o de recomendación, y lo envía a los gobiernos cuatro meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia (artículo 38, 2) del R.C.);
- d) si la cuestión ha sido estudiada por una conferencia técnica preparatoria, la Oficina puede, según la decisión que haya adoptado el Consejo de Administración, o bien enviar a los gobiernos un informe resumido y un cuestionario (véase más arriba *a*) y *b*)) o bien redactar directamente, basándose en la labor de la conferencia técnica preparatoria, un informe definitivo (véanse el párrafo *c*) anterior y el artículo 38, 4) del R.C.);
- e) el examen y adopción final de proyectos de convenio y de recomendación por la Conferencia sigue el mismo trámite que cuando se trata del procedimiento de *dobles discusión* (véanse los párrafos 3, *h*) a *j*)). (El subrayado es nuestro) (OIT, 2012, pp. 5-6)

FIGURA 2.1.

PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO



Fuente: OIT, 2014, p. 18.

CAPÍTULO III: EL SISTEMA DE CONTROL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, la OIT ha desarrollado un sistema de control (OIT, 2014, p. 1).

A pesar de que este sistema de control carece de medidas coercitivas para “velar por el respeto” de las normas de la OIT es considerado “el más eficaz” en el marco de los organismos especializados de la ONU (Wisskirchen, 2005, pp. 294-295). Se encuentra conformado por dos tipos de controles: uno regular y otro especial.

3.1. Control regular

La supervisión que la OIT efectúa a través del control regular consiste en la entrega de memorias por parte de los Estados miembros sobre las medidas que han adoptado con relación a:

- a) Los convenios y protocolos no ratificados más las recomendaciones de conformidad con el artículo 19 incisos 5 e) y 6 d) de la Constitución de la OIT
- b) Los convenios y protocolos ratificados en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT.

La memoria es un informe donde los Estados miembros resuelven los cuestionamientos que la OIT realiza mediante los formularios que remite junto con la solicitud de la memoria.

Los formularios están destinados a solicitar, en el caso de los convenios y protocolos no ratificados más las recomendaciones, información que indique en qué medida la legislación y la práctica de los Estados miembros dan efecto a las disposiciones de un convenio o protocolo que no han ratificado, o a las disposiciones de una recomendación. Además, si se trata de un convenio o protocolo, requiere a los Estados miembros que

indiquen qué dificultades impiden o retardan la ratificación y, si se trata de una recomendación, que señalen con qué modificaciones se aplica (OIT, 1981, p. 19).

En el caso de los convenios o protocolos ratificados, los formularios solicitan información sobre las leyes nacionales, los reglamentos administrativos pertinentes y las medidas adoptadas por los Estados miembros para dar efecto a cada disposición de la norma ratificada. Adicionalmente, requieren información sobre las organizaciones de empleadores y de trabajadores que hayan comunicado observaciones a los gobiernos acerca de la manera en que el convenio o el protocolo se aplican en la práctica (OIT, 1981, p. 18).

El control regular de las normas internacionales del trabajo utiliza los siguientes procedimientos:

- a) Sobre convenios y protocolos no ratificados más las recomendaciones

Artículo 19

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTOS A LOS CONVENIOS

5. En el caso de un 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.

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTO A LAS RECOMENDACIONES

6. En el caso de una recomendación:

- (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 ha 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.

Con relación a la obligación de enviar memorias regulares sobre los convenios y protocolos no ratificados más las recomendaciones, la Oficina Internacional del Trabajo remite en setiembre de cada año una comunicación que solicita las memorias a los Estados miembros y que va acompañada con los formularios y los textos de las normas seleccionadas. Asimismo, cursa copias de dicha comunicación a las organizaciones de empleadores y trabajadores de los países miembros (OIT, 2012, p. 34). En el caso del Perú, las organizaciones pertinentes son: Empleadores: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). Trabajadores: Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), y Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) (OIT, s. f.).

Con arreglo al artículo 5 inciso 1 c) del Convenio 144 para los países que lo han ratificado como el Perú⁹, y el párrafo 5 incisos d) y e) de la Recomendación 152, los Estados miembros deben efectuar consultas efectivas a las organizaciones de empleadores y trabajadores para “examinar las medidas que cabe adoptar con el objeto de promover la aplicación y la ratificación, cuando proceda, de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado curso”(OIT, 2012, p. 34); así como para consultar sobre las cuestiones que puedan plantearse de las memorias antes de que sean enviadas a más tardar el 30 de abril de cada año.

Una vez enviadas las memorias, de conformidad con el artículo 23 inciso 2 de la Constitución de la OIT, los Estados miembros remiten copias a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, las cuales se encuentran facultadas para observar los documentos cursados.

Posteriormente, de conformidad con el artículo 23 inciso 1, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo debe presentar un resumen de las memorias sobre los convenios y protocolos no ratificados más las recomendaciones antes de la próxima reunión

⁹ El estado peruano ratificó el Convenio 144 el 8 de noviembre de 2004.

de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio. Este resumen será considerado en el *Informe III (Parte 1A)* del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en forma de una lista de las memorias recibidas (OIT, 2012, p. 35).

En caso de incumplimiento en el envío de las memorias regulares sobre los convenios y protocolos no ratificados más las recomendaciones por parte de los Estados miembros, la Oficina Internacional del Trabajo envía recordatorios para la presentación de las mismas (OIT, 2012, p. 35).

b) Sobre convenios y protocolos ratificados

Artículo 22

MEMORIAS ANUALES SOBRE LOS CONVENIOS RATIFICADOS

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 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.

El artículo 22 de la Constitución de la OIT se refiere a la obligación de enviar memorias regulares sobre los convenios y protocolos ratificados. Esta obligación es “distinta de otras varias estipuladas en diferentes convenios, en lo que se exige el suministro periódico de información” (OIT, 2012, p. 22), las cuales no afectan el sistema de presentación memorias del artículo 22.

Con relación a los convenios, los Estados miembros deben presentar memorias cada tres años cuando se trate de los fundamentales y de gobernanza o prioritarios, y cada cinco años respecto de los técnicos (OIT, 2014, p. 102).

Desde marzo de 1996 existe una suspensión de solicitud de memorias respecto de ciertos convenios que han sido dejados de lado por la OIT. Son veinticinco convenios que se encuentran en esta categoría: Convenio 4, Convenio 15, Convenio 20, Convenio 21, Convenio 28, Convenio 34, Convenio 35, Convenio 36, Convenio 37, Convenio 38, Convenio 39, Convenio 40, Convenio 41, Convenio 43, Convenio 44, Convenio 48,

Convenio 49, Convenio 50, Convenio 60, Convenio 64, Convenio 65, Convenio 67, Convenio 86, Convenio 91 y Convenio 104¹⁰. No obstante, “el hecho de dejar de lado algunos convenios no tiene incidencia en los efectos de estos convenios en los sistemas jurídicos de los Estados Miembros que los han ratificado” (OIT, 2012, p. 25).

Los demás convenios que no son objeto de memorias conforme al artículo 22 de la Constitución son los convenios retirados, tales como los “Convenios 31, 46, 51, 61 y 66; los convenios que no han entrado en vigor: Convenios 54, 57, 70, 72, 75, 76, 93 y 109; y los convenios sobre los artículos finales: Convenios 80 y 116¹¹” (OIT, 2012, p. 25).

Las memorias son solicitadas a los gobiernos en febrero de cada año. En la solicitud se establece sobre qué tipo de convenios y protocolos se presentarán memorias detalladas o simplificadas. Los Estados miembros deben remitirlas el 1 de junio o a más tardar el 1 de setiembre de cada año de manera progresiva o en un solo envío (OIT, 2012, p. 29). Asimismo, la Oficina Internacional del Trabajo comunica copias de la solicitud de envío de memorias a las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores.

¹⁰ Las materias de los convenios son: Convenio 4 sobre el trabajo nocturno (mujeres); Convenio 15 sobre el descanso semanal (industria); Convenio 20 sobre el trabajo nocturno (panaderías); Convenio 21 sobre la inspección de los emigrantes; Convenio 28 sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes; Convenio 34 sobre las agencias retribuidas de colocación; Convenio 35 sobre el seguro de vejez (industria, etc.); Convenio 36 sobre el seguro de vejez (agricultura); Convenio 37 sobre el seguro de invalidez (industria, etc.); Convenio 38 sobre el seguro de invalidez (industria, etc.); Convenio 39 sobre el seguro de muerte (industria, etc.); Convenio 40 sobre el seguro de muerte (agricultura); Convenio 41 (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres); Convenio 43 sobre las fábricas de vidrio; Convenio 44 sobre el desempleo; Convenio 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes; Convenio 49 sobre la reducción de las horas de trabajo (fábrica de botellas); Convenio 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas; Convenio 60 (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales); Convenio 64 sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas); Convenio 65 sobre sanciones penales (trabajadores indígenas); Convenio 67 sobre las horas de trabajo y el descanso (transporte de carretera); Convenio 86 sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas); Convenio 91 sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar (revisado); y Convenio 104 sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas).

¹¹ Las materias de los convenios son: Convenio 31 sobre las horas de trabajo (minas de carbón); Convenio 46 (revisado) sobre las horas de trabajo (minas de carbón); Convenio 51 sobre la reducción de las horas de trabajo (obras públicas); Convenio 54 sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar; Convenio 57 sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación; Convenio 61 sobre la reducción de las horas de trabajo (industria textil); Convenio 66 sobre los trabajadores migrantes; Convenio 70 sobre la seguridad social de la gente de mar; Convenio 72 sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar; Convenio 75 sobre el alojamiento de la tripulación; Convenio 76 sobre los salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación; Convenio 80 sobre la revisión de los artículos finales; Convenio 86 sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas); Convenio 93 sobre los salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado); Convenio 109 sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado); y Convenio 116 sobre la revisión de los artículos finales.

Los Estados miembros de conformidad con el artículo 5 inciso 1 d) del Convenio 144 en caso lo hayan ratificado, y el párrafo 5 inciso e) de la Recomendación 152, deben efectuar consultas efectivas a las organizaciones referidas sobre las cuestiones que puedan derivarse de las memorias, así como remitirles las copias de las memorias enviadas a la Oficina Internacional del Trabajo de acuerdo con el artículo 23 inciso 2 de la Constitución de la OIT.

Cabe precisar que las organizaciones de empleadores y trabajadores se encuentran facultadas para formular observaciones acerca de las memorias que serán comunicadas. En caso de que se formule una observación por parte de las organizaciones, los Estados miembros deben incluir detalles de la observación en la memoria antes de ser remitida.

De acuerdo con el artículo 23 inciso 1 de la Constitución de la OIT, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo debe presentar un resumen de las memorias antes de la próxima reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo en junio, el cual formará parte del *Informe III (Parte 1A)* del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en forma de una lista de las memorias recibidas (OIT, 2012, p. 29).

En caso de incumplimiento en el envío de las memorias regulares sobre los convenios y protocolos ratificados, la Oficina Internacional del Trabajo envía recordatorios para la presentación de las mismas, toma contacto al respecto con los delegados gubernamentales en la reunión de junio en la Conferencia Internacional del Trabajo, y requiere a las oficinas exteriores de la OIT y a los especialistas de normas que apoyen a los gobiernos (OIT, 2012, p. 29).

3.1.1. Órganos de control regular

El sistema de control regular se encuentra conformado por dos mecanismos de control: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (la Comisión de la Conferencia).

a) CEACR

La CEACR fue creada en 1926 para canalizar el gran número de informaciones que recibía la OIT por parte de los Estados miembros en relación con las memorias solicitadas al amparo del artículo 408 por el Tratado de Versalles (Wisskirchen, 2005, p. 297):

ARTICULO 408

Cada uno de los miembros se compromete a presentar a la Oficina internacional del Trabajo una memoria anual acerca de las medidas por él adoptadas para dar cumplimiento a los convenios a que se hubiere adherido. Dichas memorias se redactarán en la forma indicada por el Consejo de gobierno, y deberán contener los datos requeridos por este último. El director presentará un resumen de estas memorias en la primera sesión de la Conferencia.

Es una comisión técnica instituida por el Consejo de Administración. Se encuentra compuesta por veinte destacados juristas en el ámbito nacional e internacional, los cuales son designados por el mismo Consejo a propuesta del Director General por un periodo de tres años renovables por tres años adicionales (OIT, 2012, p. 36).

Los miembros de la CEACR son escogidos a título personal y son evaluados conforme su independencia, imparcialidad y competencia técnica. Se busca que representen a los distintos sistemas jurídicos, económicos y sociales que se manifiestan en el mundo. En ese sentido, la finalidad de esta selección permite que el trabajo que realiza la CEACR sea independiente, imparcial y objetivo.

La labor que realiza la CEACR es meramente técnica, por lo que las conclusiones que realiza no tienen carácter vinculante. Asesora a la Conferencia Internacional del Trabajo y a sus comisiones sobre los hechos, para que decidan su postura y sus medidas (Wisskirchen, 2005, p. 297). Asimismo, indica “en qué medida la legislación y la práctica de cada Estado están de conformidad con los convenios ratificados y en qué medida los Estados cumplen con las obligaciones en relación con las normas que les incumben en virtud de la Constitución de la OIT” (OIT, 2014, p. 2), a partir de:

- 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;

iii) las informaciones y las memorias relativas a las medidas adoptadas por los Miembros en virtud del artículo 35 de la Constitución (OIT, 2012, p. 36).

Cabe indicar que es dentro de este sistema de control regular y por medio de este órgano que la OIT vela por el cumplimiento de la obligación de sumisión –específicamente la disposición ii)– por parte de los Estados miembros de la OIT; cuestión que será analizada en el último capítulo de esta investigación en relación con el Estado peruano.

Al ejecutar su labor, la CEACR “debe determinar el alcance jurídico, contenido y significados de las disposiciones de los convenios¹²”, sin que esto implique el ejercicio de alguna facultad interpretativa. La CEACR no se encuentra facultada para interpretar las normas internacionales del trabajo, ni para resolver a favor de una interpretación respecto de otra, puesto que no dispone de competencias judiciales (Wisskirchen, 2005, pp. 297 - 298). El único órgano competente para llevar a cabo la función interpretativa es la CIJ de acuerdo con el primer inciso del artículo 37 de la Constitución de la OIT:

Artículo 37

Interpretación de la Constitución y de los convenios

1. Todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución.

De acuerdo con el Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, la CEACR se reúne anualmente en los meses de noviembre y diciembre, y su método de trabajo es el siguiente:

- a) La Comisión se reúne en las fechas fijadas por el Consejo de Administración.
- b) En su sesión inaugural, la Comisión elige a su presidente y a su ponente.

¹² Entiéndase también que incluye a las recomendaciones.

- c) La Comisión se reúne a puerta cerrada. Sus deliberaciones y sus documentos tienen carácter confidencial.
- d) Se invita a las Naciones Unidas a que designen 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 del sistema de las Naciones Unidas, se puede invitar a representantes de dichos organismos a que participen en las sesiones de la Comisión.
- e) La Comisión asigna a cada uno de sus miembros la responsabilidad inicial de un grupo de convenios o de temas. Las memorias y las informaciones recibidas por la Oficina con tiempo suficiente se envían al experto competente con anterioridad a la reunión de la Comisión. Cada miembro de la Comisión, responsable de un grupo de convenios o de un determinado tema, puede tomar la iniciativa de consultar a otros miembros – y cualquier otro miembro puede solicitar que se le consulte – antes de la presentación de las conclusiones preliminares a la Comisión en pleno, en forma de proyectos de observación y solicitudes directas. En esta fase, la redacción incumbe exclusivamente al experto responsable. Todos los proyectos son examinados luego, con miras a su aprobación, por la Comisión en sesión plenaria.
- f) La Comisión nombra unos grupos de trabajo que se ocupan de cuestiones de principio o especialmente complejas, como es el caso, en particular, de los estudios generales sobre las memorias comunicadas en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución. De los grupos de trabajo forman parte especialistas de diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales. Las conclusiones de los grupos de trabajo se someten a la Comisión en pleno.
- g) La documentación de que dispone la Comisión es la siguiente: informaciones facilitadas por los gobiernos en sus memorias o ante la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia; textos legislativos, contratos colectivos y decisiones de los tribunales; informaciones proporcionadas por los Estados sobre el resultado de las inspecciones; comentarios formulados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores; informes de otros órganos de la OIT (por ejemplo, las comisiones de encuesta o el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración); e informes sobre las actividades de cooperación técnica.
- h) La Comisión ha pedido a la Oficina que, cuando sea necesario, prepare un análisis comparado de la legislación y la práctica nacionales del Estado ratificante en relación con cada convenio, para que pueda examinarlo el miembro de la comisión responsable de ese

convenio. La Comisión le ha pedido asimismo que prepare para él unas notas sobre los elementos jurídicos que requiera el examen de la información facilitada.

- i) Si bien las conclusiones a las que llega la Comisión son tradicionalmente el resultado de un acuerdo unánime entre todos sus miembros, puede tomar sus 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 lo desean, junto con una posible respuesta de la Comisión en pleno.
- j) El Director General de la OIT proporciona a la Comisión la secretaría competente que necesita para su trabajo.
- k) El informe de la Comisión se somete en primer lugar al Consejo de Administración (en la reunión de marzo-abril) para ser transmitido a la Conferencia (que se reúne normalmente en junio de cada año) (OIT, 2012, pp. 37-38).

La materialización del trabajo de la CEACR se manifiesta por medio de dos tipos de comentarios y un informe anual. En cuanto a los comentarios figuran:

1. Observaciones. Examinan las cuestiones fundamentales sobre la aplicación de un determinado convenio, protocolo o recomendación por parte de un Estado miembro. Son utilizadas para tratar los casos más graves de incumplimiento de las obligaciones, sin embargo, también pueden hacer referencia a casos de progreso en el asunto.
2. Solicitudes directas. Estudian temas más técnicos o realizan peticiones de más información (OIT, 2014, p. 102). Se comunican directamente a los gobiernos concernidos y no se publican. No obstante, cuando ya han sido enviados a los gobiernos, son accesibles por la página web de la OIT.

El informe anual solo publica las observaciones. La publicación se desarrolla de la siguiente forma:

- a. Parte I, que contiene el Informe general de la Comisión, en el que se pasa revista a su labor y se destacan los puntos de interés general o los problemas especiales que deben tomar en consideración el Consejo de Administración, la Conferencia o los Estados miembros;
- b. Parte II que contiene las observaciones sobre: i) la aplicación de los convenios ratificados en los propios Estados miembros, ii) la aplicación de los convenios en los territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales son responsables algunos Estados

miembros, y iii) la presentación de convenios y recomendaciones a las autoridades competentes nacionales;

- c. Parte III que contiene el Estudio general de la legislación y la práctica nacionales respecto de los instrumentos sobre los que se han presentado memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución (memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones). (OIT, 2012, pp. 38-39).

Las Partes I y II se publican en el mismo volumen: Informe III (Parte 1A) de la CEACR “Aplicación de las normas internacionales del trabajo” (OIT, 2012, p. 38). Mientras que la Parte III forma parte de otro volumen: Informe III (Parte 1B).

b) La Comisión de la Conferencia

Es una comisión permanente de la Conferencia Internacional del Trabajo que fue adoptada en 1926 en la octava reunión del mencionado órgano (Wisskirchen, 2005, p. 304). Se caracteriza por su composición tripartita en tanto presenta la participación de los representantes de empleadores, de trabajadores y del gobierno (OIT, 2012, p. 40), así como por realizar una tarea política en relación al cumplimiento de las obligaciones constitucionales de los Estados miembros (Wisskirchen, 2005, p. 304).

De acuerdo a su mandato –artículo 7 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo–, la Comisión de la Conferencia tiene como obligación presentar un informe a la Conferencia Internacional del Trabajo tras examinar:

- las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados (*artículo 22 de la Constitución*);
- las memorias comunicadas de conformidad con el artículo 19 de la Constitución (*Estudios Generales*);
- las medidas adoptadas con arreglo al artículo 35 de la Constitución (*territorios no metropolitanos*). (OIT, 2014, p. 3).

El examen que desarrolla la Comisión de la Conferencia se basa en la parte general del Informe III (Parte 1A) e Informe III (Parte 1B), más los documentos que responden las

observaciones y los complementos de información recibidos por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2012, p. 40). Se ejecuta de la siguiente manera:

a) Documentos que se presentan a la Comisión de la Conferencia. La Comisión de la Conferencia ha de examinar el Informe III (Partes 1A y 1B), que es el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Toma asimismo nota de los documentos que contienen lo esencial de las respuestas por escrito a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos y los complementos de información recibidos por la Oficina desde la reunión de la misma.

b) Discusión general. La Comisión de la Conferencia empieza su trabajo con un examen de los asuntos tratados en la parte general del Informe III (Parte 1A) de la Comisión de Expertos. Tras ello, puede ocuparse del Estudio general que figuran en el Informe III (Parte 1B).

c) Examen de casos individuales:

i) La Mesa de la Comisión levanta una lista de las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos, respecto de las cuales considera conveniente invitar a los gobiernos a que proporcionen información a la Comisión. Se presenta la lista a la Comisión para su examen — cabe proponer entonces modificaciones de la misma — y aprobación. La Comisión suele basar su examen de casos concretos en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos, pero su mandato no le impide examinar otros casos.

ii) Los gobiernos afectados por las observaciones de la lista aprobada tienen una oportunidad más de presentar respuestas por escrito, que se reseñan en un documento, para información de la Comisión. La Comisión puede decidir entonces si desea o no recibir explicaciones orales suplementarias de un representante del gobierno correspondiente.

iii) La Comisión invita a los representantes de los gobiernos interesados a asistir a una de sus sesiones para examinar las observaciones correspondientes. Se comunica a los gobiernos que no son miembros de la Comisión de la Conferencia su orden del día y la fecha en que la Comisión desea oír declaraciones de sus representantes por conducto del *Boletín Diario* de la Conferencia.

iv) Después de oír las declaraciones de los representantes de los gobiernos, los miembros de la Comisión pueden hacer preguntas o comentarios, y la Comisión puede formular conclusiones sobre el caso.

v) En un apéndice del informe que presenta la Comisión a la Conferencia se hace un resumen de las declaraciones de los gobiernos y del examen de las mismas en la Comisión de la Conferencia. Además, la Comisión reseña en su informe el resultado de sus

deliberaciones, en lo que se refiere al cumplimiento por diversos Estados de determinadas obligaciones: presentación de los instrumentos a las autoridades competentes; incumplimiento de la obligación de remitir memorias; progresos constatados, cuando la Comisión observa cambios de la legislación y la práctica que subsanan fallos previamente examinados por ella; párrafos en los que se señalan a la atención de la Conferencia ciertos casos especiales, así como los ya examinados por la Comisión y que ponen de manifiesto que no se han liquidado, a lo largo de varios años, obstáculos graves que hayan coartado la aplicación de convenios ratificados; transmisión de copias de las memorias a las organizaciones de empleadores y de trabajadores; y participación en la labor de la Comisión.

d) El informe de la Comisión se presenta a la Conferencia y es objeto de discusión en sesión plenaria, brindando con ello a los delegados la oportunidad de destacar determinados aspectos del trabajo de la Comisión. Se reproduce el informe en un apéndice de las *Actas de la Conferencia*. También se publica por separado, para su envío a los gobiernos. Se señalan particularmente a la atención de los gobiernos cualesquiera puntos especiales planteados por la Comisión para que los tomen en consideración, así como las deliberaciones relativas a casos concretos, de forma que se tengan debidamente en cuenta al preparar memorias subsiguientes”. (OIT, 2012, pp. 40-41).

Ambos órganos de control regular –la CEACR y la Comisión de la Conferencia– cumplen una función fundamental con relación al cumplimiento de las obligaciones normativas de los Estados miembros de la OIT y se complementan entre sí. La CEACR desde una perspectiva jurídica, determina “si un Estado miembro cumple las obligaciones dimanantes de la Constitución y de los convenios de la OIT que ha ratificado”, y la Comisión de la Conferencia desde un panorama político, define las causas de “ese incumplimiento o de esa aplicación imperfecta” (Wisskirchen, 2005, p. 304).

Aunque actúen, en líneas generales, de manera parecida, las tareas que realizan se llevan a cabo en etapas distintas:

1. La CEACR ejecuta un examen preliminar del cumplimiento de las obligaciones normativas.
2. La Comisión de la Conferencia realiza un trabajo más completo cuyo punto de partida son los Informes de la CEACR y se perfecciona con la recepción de

información adicional vinculado a la obligaciones normativas, por parte de los Estados miembros, lo cual contribuye a “esclarecer los hechos o, en su caso, modifica en mayor o menor medida la constancia que de ellos se tenía” (Wisskirchen, 2005, p. 305).

3.2. Control especial

El control especial se compone por tres procedimientos especiales que supervisan el cumplimiento de los convenios ratificados por los Estados miembros, salvo el Comité de Libertad Sindical (CLS) que se encuentra facultado para vigilar la observancia de los convenios fundamentales: Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, así no se encuentren ratificados por el Estado miembro cuestionado en el comité.

a) Reclamaciones (artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT)

Es el procedimiento mediante el cual las organizaciones de empleadores y trabajadores se encuentran facultadas para presentar un reclamo frente a la Oficina Internacional del Trabajo contra los Estados miembros que “no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte” (artículo 24). El Consejo de Administración comunica la reclamación al Estado miembro cuestionado y lo invita a declarar sobre la materia. Si en un plazo prudencial el Estado miembro cuestionado no llega a pronunciarse, o si la declaración es considerada insatisfactoria por el Consejo de Administración, este último tiene la facultad de hacer pública la reclamación y la respuesta recibida de conformidad con el artículo 25 de la Constitución de la OIT.

b) Quejas (artículos 26-29, 31-34 de la Constitución de la OIT)

La queja es un recurso que se presenta ante la Oficina Internacional del Trabajo contra un Estado miembro por incumplimiento de un convenio que haya ratificado. A diferencia de las Reclamaciones, puede ser interpuesta por otro Estado miembro que es parte del convenio, un delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo o por el mismo Consejo de Administración. El Consejo de Administración puede considerar o no comunicar la

queja al Estado miembro cuestionado. En caso de comunicarla y no recibir una respuesta satisfactoria dentro del plazo por el miembro cuestionado, el Consejo de Administración puede constituir una comisión de encuesta –conformada por tres miembros independientes– que investigará sobre los hechos del caso y formulará recomendaciones pertinentes. El Estado miembro cuestionado puede aceptar o no las recomendaciones. Si no acepta puede someter el caso a la CIJ cuya decisión es inapelable. Si acepta tiene que cumplirlas, caso contrario, el Consejo de Administración puede recomendar a la Conferencia Internacional del Trabajo las medidas que estime conveniente para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT.

c) CLS

Creado en 1951 específicamente por el Consejo de Administración para “examinar las quejas sobre las violaciones de la libertad sindical” (OIT, 2014, p. 110) independientemente si el Estado miembro cuestionado ha ratificado o no los Convenios 87 y 98. Se encuentra compuesto por un presidente independiente, tres representantes del gobierno, tres de los empleadores, y tres de los trabajadores. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores se encuentran facultadas para presentar quejas en el CLS. En caso de aceptar una queja, el CLS se contacta con el gobierno pertinente. Si llega a determinar que se ha producido una violación de las normas o principios de la libertad sindical, emite un informe a través del Consejo de Administración y formula recomendaciones. Se controla que el Estado miembro cuestionado cumpla con las recomendaciones mediante la remisión de informes. Si el Estado miembro ratificó los convenios pertinentes, el caso puede ser traslado a la CEACR (OIT, 2014, p. 110).

CAPÍTULO IV: LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN A LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES DE LOS INSTRUMENTOS ADOPTADOS POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

En el punto 2.2.3. inciso e) del capítulo II se observó que, de acuerdo con el artículo 19 incisos 5 b) y 6 b) de la Constitución de la OIT, las normas internacionales del trabajo deben ser sometidas a las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros dentro de los 12 meses, y excepcionalmente por razones no precisadas, dentro de los 18 meses a partir de la fecha de la Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo donde han sido adoptadas al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas. Este mandato constitucional se refiere a la obligación de sumisión. Sin embargo, cabe preguntarse ¿qué se entiende por esta obligación? El presente capítulo tiene por objeto el estudio de esta obligación fundamental en el sistema normativo de la OIT.

4.1. ¿En qué consiste?

4.1.1. Generalidades

La obligación de sumisión es un acto jurídico trascendental en el marco normativo de la OIT (Arias Domínguez, 2009, p. 79). El artículo 19 incisos 5 b) y 6 b) establece esta obligación con relación a los convenios y protocolos (OIT, 2005, p. 1) así como a las recomendaciones, respectivamente:

Artículo 19

Convenios y recomendaciones

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTOS A LOS CONVENIOS

5. En el caso de un convenio:

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 (...) (El subrayado es nuestro).

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTO A LAS RECOMENDACIONES

6. En el caso de una recomendación:

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 (...) (El subrayado es nuestro).

La obligación de sumisión presenta un origen convencional. Debe ser cumplida –al igual que en el caso de los principios y objetivos– por todos los Estados miembros de la OIT que aceptaron cumplir con las obligaciones originadas en la Constitución de la Organización (Arias Domínguez, 2009, p. 34). Por lo que su incumplimiento daría lugar a “un sistema de queja en el propio seno de la OIT” que si bien no ha sido utilizado hasta la fecha “puede desembocar en desagradables consecuencias en el plano internacional para el país infractor” (Arias Domínguez, 2009, p. 80). Este sistema de queja se encuentra descrito en el artículo 30 de la Constitución de la OIT:

Artículo 30

Incumplimiento de la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes

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.

Por otro lado, la obligación de sumisión posee un alcance general debido a que se aplica a todos los tipos de normas internacionales del trabajo sin excepción, sea que se trate de un convenio, protocolo o recomendación.

En el Derecho Internacional, la obligación de sumisión resulta original y sin precedente alguno. En esa línea, se ha planteado reiteradamente de si podría hacerse extensiva “de uno u otro modo, a los instrumentos de las Naciones Unidas a fin de mejorar las posibilidades de su ratificación y aplicación” (OIT, 1977, p. 7). Hasta el momento, la obligación de sumisión ha sido replicada por la UNESCO, según el artículo 4.4 de su Constitución de 1945:

Artículo IV

La Conferencia General

B. Funciones

4. Cuando se pronuncie en favor de proyectos que hayan de ser sometidos a los Estados Miembros, la Conferencia General deberá distinguir entre las recomendaciones dirigidas a esos Estados y las convenciones internacionales que hayan de ser sometidas a la ratificación de los mismos. En el primer caso, será suficiente la simple mayoría de votos; en el segundo, se requerirá una mayoría de dos tercios. Cada uno de los Estados Miembros someterá las recomendaciones o las convenciones a sus autoridades competentes, dentro del plazo de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia General en la cual hayan sido aprobadas. (El subrayado es nuestro)

4.1.2. Naturaleza

De acuerdo con Diez de Velasco (2007), la OIT no sólo disfruta de la competencia para adoptar normas internacionales del trabajo sino también para imponer a los Estados miembros determinados comportamientos destinados a facilitar el cumplimiento de las normas (p. 236). Es dentro de este marco que se encuentra la obligación de sumisión.

La obligación de sumisión es una obligación de comportamiento (Rodríguez Carrión, 2006, p. 221) impuesta a los Estados miembros respecto de las normas internacionales del

trabajo, que implica la observancia de un “comportamiento formal” (Rodríguez Carrión, 2006, p. 215) cuya naturaleza es meramente procedimental (Arias Domínguez, 2009, p. 81).

Es decir la obligación de sumisión obliga a los Estados miembros a observar un procedimiento cuando se adoptan las normas internacionales del trabajo, esto es: someter las normas adoptadas a sus autoridades nacionales competentes para que decidan qué curso otorgarles.

De acuerdo con el profesor español Alejandro Rodríguez (2006), en una obligación de comportamiento, “el Estado habrá satisfecho su obligación jurídica mediante el respetuoso cumplimiento de su obligación de comportamiento, sin que dicho comportamiento se vincule a ninguna obligación del resultado pretendido por el contenido material del acto en cuestión” (p. 215).

En ese sentido, la obligación de sumisión se habrá cumplido cuando los Estados miembros hayan sometido las normas internacionales del trabajo recién adoptadas a sus autoridades nacionales competentes para que decidan qué curso otorgarles, sin que ello implique el posterior cumplimiento del curso que hayan elegido darles.

4.1.3. El procedimiento de la obligación de sumisión

FIGURA 4.1.

PROCEDIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Según la Real Academia Española (2014), una de las acepciones del verbo someter es la siguiente:

4. tr. Proponer a la consideración de alguien razones, reflexiones u otras ideas.

Esta acepción se adecúa en el contexto del procedimiento de la obligación de sumisión: por medio del procedimiento, los gobiernos de los Estados miembros ponen a consideración de sus autoridades nacionales competentes las normas internacionales del trabajo recientemente adoptadas para que decidan sobre el curso que desean otorgarles.

El cumplimiento del procedimiento de la obligación de sumisión se efectúa independientemente de la posición –a favor o en contra– que expresaron los Estados miembros en la adopción de las normas internacionales del trabajo; así como de la voluntad que los mismos tengan en relación con la ratificación de los convenios y protocolos (Arias Domínguez, 2009, pp. 79-80).

La OIT establece que al momento de ejecutarse el procedimiento de la obligación, los gobiernos de los Estados miembros deben comunicar las normas internacionales del trabajo a las autoridades nacionales competentes expresando la opinión que tengan acerca del curso que debiera darse a los textos (OIT, 2005, p. 4).

Esta opinión puede indicar “que lo dispuesto en el instrumento ya está vigente en las leyes y en los hechos del país, y que no hay problema para ratificarlo o aceptarlo; puede recomendar que se promulguen leyes para ponerlo debidamente en práctica y poderlo ratificar –si se trata de un convenio–; puede recomendar que se aplace la cuestión de la ratificación para dar tiempo a las consultas y estudios necesarios sobre la materia o puede recomendar que no se ratifique determinado convenio” (OIT, 2000, p. 83).

Este desarrollo no se limita a las posibilidades referidas debido a la libertad que ostentan los gobiernos para proponer el alcance de las medidas que consideren apropiadas para cursar las normas internacionales del trabajo (OIT, 2005, p. 4). Estas posibilidades pueden ampliarse a:

- Adoptar medidas de aplicación del convenio o del protocolo sin ratificarlos;
- Adoptar medidas de aplicación del convenio o del protocolo, y ratificarlos;
- No adoptar medidas de aplicación del convenio o del protocolo;
- Ratificar el convenio o el protocolo;
- No ratificar el convenio o el protocolo.
- Adoptar medidas de aplicación de la recomendación.

- No adoptar medidas de aplicación de la recomendación.

No obstante, la proposición de los gobiernos de los Estados miembros, cabe precisar que la decisión del curso sobre las normas internacionales del trabajo finalmente es adoptada por las autoridades nacionales competentes.

4.1.3.1. Componentes

El procedimiento de la obligación de sumisión incluye componentes –autoridades nacionales competentes y plazo– que permiten comprender a cabalidad en qué consiste.

a) Autoridades nacionales competentes

Las autoridades nacionales competentes son aquellas que, de acuerdo a la Constitución de cada Estado miembro, poseen el poder de legislar o de tomar cualquiera otra medida para dar efectividad a las normas internacionales del trabajo (OIT, 1981, p. 15). En opinión de la OIT, esta competencia debe recaer en el órgano legislativo (Parlamento, Asamblea Legislativa o Congreso) porque generalmente se necesita de una ley para cumplir con las disposiciones de los convenios, protocolos y recomendaciones (OIT, 2000, p. 82).

Otorgar la oportunidad de que un órgano deliberante sea el que examine las normas internacionales del trabajo recientemente adoptadas es el espíritu del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Por tal motivo, la OIT recomienda que –no obstante las facultades legislativas puedan ser ejercidas por el Poder Ejecutivo de conformidad con la Constitución del Estado miembro– las normas sean examinadas por una asamblea deliberante “a efectos de un examen completo de la cuestión y una mejora posible de las medidas adoptadas en el plano nacional para dar curso a los instrumentos adoptados por la Conferencia” (OIT, 2005, p. 3). Es decir, la OIT busca que el debate acerca de las normas que adopta se democratice y se extienda a la población en general a través de mecanismos ya establecidos en los Estados miembros.

La OIT también pretende que se lleve a cabo una transferencia de información de un poder público a otro –Poder Ejecutivo (gobierno) al Poder Legislativo– para difundir el conocimiento de la existencia sobre las normas adoptadas que podrían requerir la actuación

del Estado miembro para darles efectividad a nivel nacional (OIT, 2005, p. 4) sea mediante una ley u otras medidas.

No obstante, en caso que las facultades legislativas recaigan sobre el Poder Ejecutivo y en ausencia de un órgano legislativo deliberante, la OIT recomienda que la obligación de sumisión de las normas internacionales del trabajo se lleve a cabo, por medio, de un órgano consultivo para que realice un examen completo de ellas (OIT, 2005, p. 3).

- Caso peruano

Si bien la Constitución Política del Perú de 1993 expresamente declara en el artículo 90 que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo también presenta facultades legislativas.

El Poder Ejecutivo puede legislar por delegación expresa del Congreso de la República según el artículo 104 de la Constitución peruana, así como puede reglamentar, evaluar y supervisar la aplicación y el cumplimiento de las leyes, como también, planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales conforme con las políticas de Estado, entre otras actividades, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) (Ley N° 29158, 2007).

Con relación a la obligación de sumisión, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, el Perú ha designado al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) – encargado del Sector Trabajo y Promoción del Empleo– como la autoridad nacional competente para la sumisión de las normas internacionales del trabajo debido a que presenta competencia para decidir si las normas deben ser aplicadas en el territorio nacional, tal y como se observará en el siguiente capítulo.

- b) Plazo

El artículo 19 incisos 5 b) y 6 b) de la Constitución de la OIT dispone que los Estados miembros tienen dos plazos para efectuar la obligación de sumisión:

1. Plazo regular de doce meses, contados a partir de la clausura de la Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo donde se adoptaron las normas internacionales del trabajo a someter.
2. Plazo excepcional de dieciocho meses por razones no precisadas, contados a partir de la clausura de la Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo donde se adoptaron las normas internacionales del trabajo a someter. Este plazo consiste en la suma del plazo regular más seis meses adicionales.

Respecto al plazo excepcional de dieciocho meses, la OIT no describe ninguna circunstancia en particular, sin embargo, se entiende que debe ser una que de manera razonable impide al Estado miembro ejecutar el procedimiento de la obligación de sumisión. Por ejemplo, de conformidad con las observaciones de sumisión del Informe de la CEACR de 2014, figura el caso de Fiji que no podía cumplir con el procedimiento porque se encontraba por adoptar una nueva Constitución en 2013 y celebrar elecciones generales en 2014. De igual manera, destaca la situación de Libia que debido al régimen autoritario que tuvo, se encontraba en un proceso de instauración de un Estado de derecho que por el momento no le permitía someter las normas internacionales del trabajo.

La naturaleza de los plazos regular y excepcional para ejecutar la obligación de sumisión no es de carácter perentorio, pues en concordancia con la OIT, “la sumisión debería efectuarse lo antes posible y en todo caso en los plazos determinados por el artículo 19 de la Constitución” (OIT, 2005, p. 4).

Se observa que los Estados miembros tienen la oportunidad de ejecutar el procedimiento de la obligación de sumisión en un plazo posterior a los establecidos, debido a que la OIT pretende que las “instancias nacionales competentes puedan ser informadas de las normas adoptadas a nivel internacional que podrían requerir una acción por parte de cada Estado con el fin de darles efecto a nivel nacional” (OIT, 2005, p. 4).

No obstante, pasado el periodo de los doce y dieciocho meses, la obligación de sumisión será considerada como incumplida y la Oficina Internacional del Trabajo se encargará de remitir los recordatorios pertinentes en el término de un año y año y medio de la adopción de las normas internacionales del trabajo a los Estados miembros que no las hayan sometido.

De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución de la OIT, la no observancia de lo prescrito en el artículo 19 incisos 5 b) y 6 b) trae como consecuencia el incumplimiento de la obligación de sumisión. Sin embargo, cuando un país incumple con la obligación no es calificado propiamente como “infractor o incumplidor” por la OIT. En la página web de la Organización, cuando un Estado miembro no somete las normas internacionales del trabajo solo figura el número de la Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la cual los textos adoptados no han sido sometidos. Un ejemplo es el caso del Perú, donde se encuentran las Reuniones 103 y 104 cuyas normas no han sido sometidas (OIT, s. f.).

Se desprende, entonces, que los plazos regular y excepcional del procedimiento de la obligación de sumisión si bien no presentan un carácter perentorio tampoco son prorrogables; por lo que los Estados miembros que no someten las normas internacionales de trabajo en el marco de los plazos establecidos por la OIT se encuentran en situación de incumplimiento y compelidos, de cualquier manera, a ejecutar el procedimiento.

Asimismo, corresponde detallar que ambos plazos previstos no se aplican ni al envío de la información requerida en virtud de los párrafos 5 c) y 6 c) del artículo 19 de la Constitución de la OIT, ni a las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales competentes; sino que están simplemente designados para que los Estados miembros sometan las normas internacionales del trabajo adoptadas a las autoridades competentes nacionales (OIT, 2005, p. 4).

4.1.4. Finalidad

De conformidad con la OIT, la obligación de sumisión de las normas internacionales del trabajo tiene como finalidad fundamental fomentar la adopción de medidas en el plano nacional para la aplicación de los convenios, recomendaciones y protocolos (OIT, 2005, p. 2). Por lo tanto, procura –como se pudo ver– que estas normas sean llevadas a la atención pública de un órgano de carácter parlamentario que –como órgano representante de la ciudadanía– permite que se genere un debate público en torno a los instrumentos jurídicos de la OIT y se logre una decisión rápida y meditada de cada Estado miembro respecto de ellos (OIT, 2005, pp. 2-3).

Puede entenderse que la obligación de sumisión, en sentido estricto, no busca ni exige que los Estados obligatoriamente adopten medidas en el ámbito nacional para la aplicación de las normas internacionales del trabajo, pero no puede desconocerse que es su fin último. En principio, la obligación de adoptar medidas en el ámbito nacional es consecuencia de la incorporación de la norma internacional en el derecho nacional, que dentro del proceso de celebración de tratados opera gracias a la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por el tratado a través, en este caso, de la ratificación, y de su respectiva entrada en vigencia (véase punto 4.1.8.). Todo ello depende de la voluntad política de cada Estado miembro de la OIT, sin embargo, ello no impide que una medida de tal naturaleza (ratificación) pueda derivarse del cumplimiento de la obligación de sumisión.

De esta manera, la obligación de sumisión busca persuadir y estimular a los Estados miembros, por medio del diálogo, a adoptar medidas con relación a las normas internacionales del trabajo con miras a asegurar la mayor eficacia de su acción normativa (Pastor Ridruejo, 2011, p. 771).

Fue por ello que la OIT dispuso lo siguiente sobre la obligación de sumisión:

“El propósito del trámite es dar a conocer al público las disposiciones de los convenios y recomendaciones de la OIT, para que sepa lo que opina sobre importantes asuntos laborales y sociales la Conferencia Internacional del Trabajo, que no es otra cosa, valga hacer hincapié en ello, que un parlamento mundial de gobiernos, empleadores y trabajadores. Así, se puede estimular un debate público sobre esos temas, se pone a los sindicatos en condiciones de participar en ese proceso e influir en la ratificación de convenios y la aceptación de recomendaciones, y aunque el debate no culmine en leyes concretas, posiblemente ejerza una poderosa influencia sobre las actitudes y políticas nacionales” (OIT, 2000, p. 84).

4.1.5. Otras obligaciones

Con el objetivo de reforzar el cumplimiento de la obligación de sumisión, la OIT mediante el Instrumento de Enmienda a la Constitución de 1946 en vigor desde el 20 de abril de 1948 (OIT, s. f.), adoptó la obligación de información sobre la sumisión conforme lo dispone el artículo 19 5 c) y 6 c) de la Constitución de la Organización:

Artículo 19

Convenios y recomendaciones

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTOS A LOS CONVENIOS

5. En el caso de un convenio:

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.

(...)

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTO A LAS RECOMENDACIONES

6. En el caso de una recomendación:

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.

(...)

Esta obligación de información sobre la sumisión de los Estados miembros al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comprende:

- a) Informar sobre las acciones para someter la norma internacional a las autoridades nacionales competentes.
- b) Informar sobre los datos correspondientes de las autoridades nacionales competentes, así como de sus acciones ejecutadas.

De manera conjunta tanto la obligación de sumisión como la obligación de información sobre la sumisión de las normas internacionales del trabajo conforman las obligaciones inmediatas que a cada Estado miembro le corresponde ejecutar cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adopta un nuevo instrumento jurídico (OIT, 2000, p. 83). Asimismo, de conformidad con Remiro Brotons (2007), ambas constituyen una doble técnica de persuasión y estímulo a fin de asegurar la mayor eficacia posible a la acción de la OIT (p. 343).

Por otro lado, para los Estados miembros que hayan ratificado el Convenio 144 deben celebrar consultas efectivas con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre las propuestas que dirigieron a las autoridades nacionales competentes en el marco de la obligación de sumisión, a efectos de que las mencionadas organizaciones formulen con anticipación una opinión con relación a la postura que ampara el gobierno, conforme con el artículo 5 inciso 1 b) del Convenio. Los Estados miembros que no hayan ratificado Convenio 144, pueden remitirse al párrafo 5 inciso b) de la Recomendación 152 sobre la consulta tripartita.

En ese sentido, la obligación de sumisión se acompaña con otras obligaciones que coadyuvan a su cumplimiento y fin: la obligación de información sobre la sumisión, y para los Estados ratificantes del Convenio 144, la obligación de celebrar consultas efectivas a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores sobre las propuestas de sumisión de las normas internacionales del trabajo remitidas a las autoridades nacionales competentes.

4.1.6. Control de la obligación de sumisión

Conforme se observó en el capítulo anterior, el control del cumplimiento de la obligación de sumisión es llevado a cabo por el sistema de control regular de la OIT mediante el examen de la CEACR sobre las informaciones que remiten los Estados miembros en virtud del artículo 19 incisos 5 c) y 6 c) de la Constitución de la Organización, el cual se publica en el Informe III (Parte 1A) “Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo”.

Estas disposiciones normativas referidas permiten a la OIT y a su órgano de control verificar la observancia de la obligación de sumisión y en lo posible asegurarse el respeto de la misma (OIT, 2000, p. 83) por lo que su implementación en la enmienda de 1946 fue realmente necesaria.

4.1.7. Importancia dentro del sistema normativo de la OIT

El propósito de la OIT con relación a las normas internacionales del trabajo es que éstas sean aceptadas “lo más ampliamente y se pongan después en ejecución” (OIT, 2000, p. 81). Sin embargo, sucede que los Estados miembros no siempre se encuentran prestos a ratificarlas –convenios o protocolos– o aplicarlas –recomendaciones– en el marco de sus facultades soberanas para decidir libremente darles un curso favorable o no. La importancia de la obligación de sumisión se evidencia en este contexto.

La obligación de sumisión, a diferencia de los procedimientos de control regular y control especial que se llevan a cabo en un momento posterior a la sumisión de las normas internacionales del trabajo, es un procedimiento que se ejecuta inmediatamente después de la adopción de las normas en la Conferencia Internacional del Trabajo. Ello le otorga la vital ventaja de permitir que las normas adoptadas sean consideradas y conocidas por los Estados miembros independientemente del interés de ratificar o aplicar que éstos tengan sobre las mismas, lo cual resulta favorable para ellas, especialmente para las recomendaciones que no presentan una naturaleza vinculante.

Asimismo, por estar destinada a estimular un debate público sobre los temas laborales internacionales, la obligación de sumisión se convierte en un vínculo único y constante (OIT, 1981, p. 16) entre la OIT y los órganos nacionales de sus Estados miembros; lo cual le otorga especial relevancia porque de manera única facilita la comunicación entre ambos acerca de la adopción de las normas internacionales del trabajo; así como “pone a los sindicatos en condiciones de participar en ese proceso e influir en la ratificación de convenios y la aceptación de recomendaciones, y aunque el debate no culmine en leyes concretas, posiblemente ejerza una poderosa influencia sobre las actitudes y políticas nacionales” (OIT, 2000, p. 84).

De esta manera, la obligación de sumisión se cristaliza como un novedoso mecanismo institucional de reforzamiento e influencia a favor de las normas internacionales del trabajo, diseñada para cumplir con el deseo de los fundadores de la OIT de “asegurar que las normas –que representan un compromiso entre el punto de vista de los delegados de los gobiernos, el de los trabajadores y el de los empleadores durante varias conferencias sucesivas– no queden como letra muerta, sino que ejerzan una influencia positiva sobre la

política social de diversos países” (OIT, 1981, p. 15). Pues nada impide que los Estados miembros adopten y apliquen algunas de las disposiciones de las normas internacionales del trabajo en caso de que no las ratifiquen, basta que estas normas sean conocidas para que sean tomadas en cuenta.

4.1.8. La Obligación de Sumisión y la Ratificación

La obligación de sumisión puede implicar la adopción de medidas para dar efectividad a las normas internacionales del trabajo, entre las que destaca la ratificación de la norma como una forma de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado.

4.1.8.1. La Ratificación como forma de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado

El proceso de celebración de tratados consiste en el mecanismo por el cual se forman los tratados en el ordenamiento internacional. Se encuentra regulado en las secciones 1 y 3 de la Parte II de la Convención de Viena de 1969, y se conforma por las etapas de negociación, adopción, autenticación, manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado y la respectiva entrada en vigor (González Campos, 2008, 228-229). En esta oportunidad, para tratar la ratificación se tomará en cuenta solo la etapa de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado. *

La manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado es la etapa del proceso de celebración de tratados que se materializa “en la expresión del consentimiento vinculatorio, la *celebración* propiamente dicha, es decir, en el conjunto de actos jurídicos internacionales a través de los cuales los Estados manifiestan su voluntad de obligarse por un tratado” (De la Guardia y Delpech, 1970, p. 209).

De conformidad con el artículo 11 de la Convención de Viena de 1969, los Estados tienen la facultad de escoger libremente la forma en la que desean expresar su consentimiento para obligarse a un tratado:

11. Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.

El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

Según el académico español Julio González Campos (2008), “la regla básica consagrada en Viena en materia de manifestación del consentimiento es doble: *libertad* para la elección del medio e *igualdad* de formas en cuanto a su efecto obligatorio” (p. 242).

Siendo todas las formas del artículo 11 válidas para manifestar el consentimiento, la elección de una de ellas depende de la voluntad de los Estados. De acuerdo con el profesor Remiro Brotons (2007), esta voluntad puede ser expresa o implícita, y puede desprenderse del mismo tratado o de otro modo, como los trabajos preparatorios, documentos o declaraciones hechas en la negociación, del tenor del tratado de conformidad con los artículos 12 (Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la firma), 13 (Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante el canje de instrumentos que constituyen un tratado), 14 (Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la ratificación, la aceptación o la aprobación) y 15 (Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la adhesión) de la Convención de Viena de 1969 (p. 368).

En el caso de la OIT, se ha determinado de manera expresa que la manifestación del consentimiento de los Estados miembros en obligarse por un convenio o protocolo se lleve a cabo mediante la ratificación, de acuerdo con el artículo 19 inciso 5 a) de la Constitución de la OIT:

Artículo 19

Convenios y recomendaciones

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTOS A LOS CONVENIOS

5. En el caso de un convenio:

a) el convenio se comunicará a todos los Miembros para su ratificación; (...)

Asimismo, los convenios y protocolos de la OIT regulan cláusulas en las que establecen a la ratificación como forma de manifestar el consentimiento para obligarse al tratado. A modo de ejemplo destacan:

- Convenio 183 sobre la protección de la maternidad

Artículo 14

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina internacional del Trabajo.

Artículo 15

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

- Protocolo 29 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso

Artículo 8

1. Un miembro podrá ratificar el presente Protocolo al mismo tiempo que ratifica el Convenio, o en cualquier momento después de la ratificación del mismo, comunicando la ratificación formal, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

4.1.8.2. ¿En qué consiste la Ratificación?

De conformidad con el artículo 2 inciso 1 b) de la Convención de Viena de 1969, la ratificación es el “acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado”. La Convención de Viena de 1969 comprende la ratificación en la esfera internacional “distinta del caso de la ratificación constitucional que es un acto interno que ocurre con anterioridad a la ratificación internacional, en tanto condición de esta” (Novak y García-Corrochano, 2000, p. 175).

La ratificación se manifiesta en un documento *ad hoc* que contiene la voluntad del Estado obligado conocido como instrumento de ratificación (Remiro Brotons y otros., 2007, p. 366).

En el caso de la OIT, la ratificación se regula en el artículo 19 párrafo 5 d) de su Constitución de la siguiente manera:

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTOS A LOS CONVENIOS

5. En el caso de un convenio:

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;

Sobre el instrumento de ratificación de la norma internacional del trabajo, la OIT menciona que éste debe:

- a) precisar claramente el convenio o convenios que se ratifican;
- b) ser un documento original (y no un facsímil o una fotocopia), firmado por una persona con autoridad para actuar en nombre del Estado (por ejemplo, el Jefe del Estado, el Primer Ministro, el Ministro de Asuntos Exteriores o el Ministro de Trabajo);
- c) indicar claramente la intención del gobierno de que el Estado quedará obligado por el convenio de que se trate y su compromiso de cumplir con las obligaciones del convenio, siendo preferible que haya una referencia específica al artículo 19, 5), d) de la Constitución de la OIT. (OIT, 2012, p. 15)

Asimismo, en el instrumento de ratificación o en un documento que lo acompañe, se puede incluir declaraciones obligatorias que establezcan “el alcance de las obligaciones aceptadas o se dan otros pormenores indispensables”; o en su caso, declaraciones facultativas para acceder a “exclusiones, excepciones o modificaciones autorizadas” (OIT, 2012, pp. 15-17).

En ambos casos, las declaraciones deben ser presentadas en el momento de la comunicación de la ratificación para que generen efectos. En caso no se cursen oportunamente, respecto a las declaraciones obligatorias, no se registra el instrumento de ratificación; mientras que en las declaraciones facultativas, el Estado miembro solo no podrá acceder a ninguna de las exclusiones, excepciones o modificaciones declaradas por los convenios o los protocolos (OIT, 2012, pp. 15 -17).

Cabe precisar que estas declaraciones obligatorias o facultativas después de su presentación en el instrumento de ratificación, pueden ser reemplazadas posteriormente por los Estados miembros mediante una nueva declaración (OIT, 2012, p. 18).

4.1.8.3. Diferencias entre la Obligación de Sumisión y la Ratificación

De acuerdo con la OIT, la ratificación suele ser confundida con la obligación de sumisión por los Estados miembros (OIT, 2000, p. 83). El profesor Fabián Novak también cae en la misma confusión, cuando señala que “estos convenios internacionales de trabajo deben ser ratificados por los Estados miembros en un plazo no mayor de dieciocho meses (Artículo 19. 5b)” (Novak y García-Corrochano, 2000, p. 114).

Sin embargo, adoptar dicha postura sería otorgar a la OIT una supranacionalidad inexistente en la Constitución de la Organización y en el papel institucional que históricamente ha jugado (Arias Domínguez, 2009, p. 83). Además, aunque si bien es cierto que para ratificar una norma internacional del trabajo previamente ésta es sometida, ambos actos son de distinta naturaleza, y por ende, generan diferentes consecuencias.

La ratificación consiste en un acto voluntario y político mediante el cual, los Estados miembros de manera formal y solemne se comprometen a cumplir con un determinado convenio o protocolo (OIT, 2000, pág. 86-87). A partir de la ratificación, los Estados miembros adquieren el compromiso de implementar medidas legislativas pertinentes para hacer efectivas las disposiciones contenidas en las normas internacionales del trabajo; y se sujetan a los procedimientos de la OIT dirigidos a la supervisión de la aplicación de las normas ratificadas (Centro Internacional de Formación [CIF] de la OIT, 2014, p. 284).

En contraste, la obligación de sumisión se caracteriza por ser un acto convencional y general que resulta obligatorio para todos los Estados miembros de la OIT sin que la voluntad de estos últimos intervenga. Asimismo, sólo impone que las normas internacionales del trabajo sean llevadas a la atención pública mediante su comunicación a las autoridades nacionales competentes (OIT, 2005, p. 3).

4.1.8.4. Obligaciones de la Ratificación

De acuerdo con el profesor Arias Domínguez (2009), la ratificación de las normas internacionales del trabajo genera obligaciones en el ámbito internacional y en el ordenamiento jurídico nacional del Estado miembro ratificante (p. 85).

a) En el plano internacional

De acuerdo con el artículo 19 inciso 5 d) de la Constitución de la OIT, el Estado miembro asume la responsabilidad de comunicar formalmente la ratificación al Director General, quien a su vez, lo comunica al Secretario General de la ONU para registrar en esta última el convenio o el protocolo ratificado.

De igual manera conforme con el artículo 22 de la Constitución de la OIT, tiene el compromiso de presentar una memoria de manera trienal o quinquenal –según el convenio que se trate– sobre las medidas que se han implementado para cumplir con las obligaciones que derivan de la norma internacional del trabajo ratificada.

Finalmente, el Estado miembro debe comunicar las memorias a las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores según lo dispone el artículo 23 inciso 2 de la Constitución de la OIT.

b) En el plano nacional

El Estado miembro se compromete a adoptar “las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho Convenio”; ello implica que el país no solo debe tenerlo en consideración como derecho aplicable en el ordenamiento jurídico interno, sino que debe “concertar (todas) la medidas que favorezcan la aplicación práctica de lo observado en él” (Arias Domínguez, 2009, pp. 86-87).

El Estado miembro tiene un amplio margen con relación a las medidas para hacer efectiva la norma internacional de trabajo ratificada. Las medidas depende de la naturaleza de las disposiciones del convenio o el protocolo, pues “mientras que algunos pueden gozar de una eficacia ejecutiva inmediata, en virtud de la configuración directa de sus exigencias,

otros establecen obligaciones de cumplimiento progresivo con el objeto de estimular la política legislativa nacional en una determinada dirección, circunstancia que acontece frecuentemente con los Convenios llamados de promoción, o promocionales”. Es decir, las disposiciones de eficacia inmediata son directamente alegables ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales del Estado miembro que ratifica; en tanto que las disposiciones de eficacia progresiva estarían condicionadas al desarrollo legislativo de cada Estado parte del convenio o protocolo ratificado (Arias Domínguez, 2009, pp. 87-88).

No obstante, como generalmente se necesita de una ley para cumplir con las disposiciones de las normas internacionales del trabajo (OIT, 2000, p. 82), se puede colegir que, en esencia, las normas internacionales del trabajo son principalmente programáticas, por lo que requieren desarrollo legislativo para su eficacia.

4.1.8.5. ¿Cómo se ratifica una norma internacional del trabajo en el Perú?

Hasta el momento, se ha desarrollado la ratificación en la esfera internacional. En este punto, se la tratará desde una perspectiva constitucional.

La ratificación constitucional por parte de un Estado es el procedimiento conocido como “perfeccionamiento interno” de un tratado, el cual se encuentra regulado en los artículos 55 al 57 de la Constitución peruana, la Ley N° 26647 “Establecen normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano” (Ley N° 26647, 1996) y los artículos 76 inciso 1 f) y 92 del Reglamento del Congreso de la República.

Existen dos formas para el perfeccionamiento interno de un tratado. Por un lado, se encuentra el procedimiento simplificado, donde el Presidente de la República tiene la facultad para ratificar directamente un instrumento internacional de conformidad con los artículos 57 y 118 inciso 11 de la Constitución peruana, sin la participación previa del Congreso de la República que se limita a efectuar un control posterior de las ratificaciones que realice el jefe de Estado. El Presidente de la República tiene tal competencia – manifestar el consentimiento definitivo en obligarse por un tratado mediante la ratificación– en los casos que no traten las siguientes materias:

Artículo 56°.- Aprobación de tratados

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

Por otro lado, figura el procedimiento agravado, en el cual Presidente de la República para la manifestación del consentimiento en obligarse a un tratado, debe recurrir al Congreso de la República y recibir su aprobación, mediante Resolución Legislativa, para proceder con la ratificación de la norma internacional, de conformidad con el artículo 56 de la Carta Magna.

En ese sentido, a pesar de que el Congreso de la República desempeña una función pasiva en lo referido a las relaciones internacionales (García-Corrochano, 2013, p. 103), la Constitución peruana por medio del sistema de lista positiva del artículo 56, le permite participar en la etapa de la manifestación del consentimiento en obligarse a un tratado y le otorga un papel significativo. Pues el jefe de Estado, en caso el sentido de la Resolución Legislativa que emita el Congreso de la República sea negativo, “no podrá proceder a expresar el consentimiento definitivo en obligarse por medio del tratado sin violar la propia legalidad constitucional e incurrir en un vicio formal de anulabilidad contenido en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969” (García-Corrochano, 2013, p. 103), además de generar la inaplicabilidad del tratado en el ámbito interno.

En el caso de la OIT, debido a que las materias que regulan los convenios y protocolos son, por una parte, derechos humanos laborales y, por otra, temas que exigen la modificación, derogación de alguna ley o requieren medidas legislativas para su ejecución

(Novak Talavera F. , 1994, p. 86), corresponde –de conformidad con el artículo 56 mencionado– que la manifestación de consentimiento en obligarse a una norma internacional del trabajo mediante la ratificación se lleve a cabo con participación del Presidente y el Congreso de la República.

- Procedimiento

1. El MTPE como autoridad nacional competente en la obligación de sumisión debe haber considerado la ratificación como la medida adecuada para dar efectividad a la norma internacional del trabajo.
2. El MTPE comunica sobre la medida al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) donde la Dirección General de Tratados (DGT) realiza las acciones correspondientes para el perfeccionamiento interno de la norma internacional del trabajo de acuerdo con el artículo 129 inciso f) del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio (Decreto Supremo N° 135-2010-RE, 2010).
3. Posteriormente, el MRE mediante Resolución Suprema remite el instrumento internacional al Congreso de la República, acompañado de sus antecedentes, un informe sustentatorio que contiene las razones por las cuales el Poder Ejecutivo considera que debe ser aprobada y la opinión técnica favorable del MTPE según lo dispuesto en el artículo 76 inciso 1 f) del Reglamento del Congreso.
4. En el Congreso de la República, la Comisión de Relaciones Exteriores estudia y dictamina las Resoluciones Legislativas que le deriven de acuerdo con el artículo 2 de su Reglamento Interno, y el Pleno se encarga finalmente de aprobar la Resolución Legislativa de conformidad con el artículo 78 del Reglamento del Congreso.
5. En caso de que el sentido de la Resolución Legislativa sea positivo, el Presidente será el encargado de ratificar la norma internacional del trabajo a través de Decreto Supremo de conformidad con el artículo 2 de la Ley 26647 que trata el perfeccionamiento nacional de los tratados.

4.1.8.6. Entrada en vigor de la norma internacional del trabajo ratificada

Tras llevarse a cabo la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado en el ámbito internacional se inicia la entrada en vigor del mismo. La entrada en vigor es la fase final del proceso de celebración de tratados (González Campos, 2008, p. 264): es el momento en que el tratado “adquiere plena eficacia jurídica, esto es, deviene obligatorio y es susceptible de aplicación en los términos previsto por sus disposiciones, entre unos *contratantes* a los que, a partir de entonces, también cabe llamar *partes*” (Remiro Brotóns & otros., 2007, p. 375). Es decir, es en esta etapa donde las obligaciones adquiridas mediante la ratificación se hacen obligatorias.

La entrada en vigor de un tratado se encuentra regulada en el artículo 24 de la Convención de Viena de 1969:

24. Entrada en vigor.

1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en el se disponga o que acuerden los Estados negociadores.
2. A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrara en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado.
3. Cuando el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, este entrará en vigor con relación a ese Estado en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa.
4. Las disposiciones de un tratado que regulen la autenticidad de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto.

De conformidad con el profesor Julio González Campos (2008), del artículo 24 se desprenden dos reglas generales:

- A) En primer término, un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerdan los Estados negociadores. Prima, por tanto, lo convenido por los negociadores en el propio tratado (cláusula de entrada en vigor) o en un acto internacional específico al respecto (protocolo de entrada en vigor, etc.).

- B) A falta de tal disposición o acuerdo entre negociadores, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado. Esta regla posee un carácter “residual” y opera, por tanto, en defecto de cláusula de entrada en vigor del propio tratado o acuerdo al respecto de los negociadores. (p. 264)

En el caso de la OIT, la primera regla general es la que rige la entrada en vigor de las normas internacionales del trabajo. Los convenios y protocolos contienen cláusulas que determinan su entrada en vigor. Como ejemplos figuran:

- Convenio 183 sobre la protección de la maternidad

Artículo 15

2. Entregará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

- Protocolo 29 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso

Artículo 8

2. El Protocolo entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General. Desde dicho momento, el presente Protocolo entrará en vigor, para cada Miembro doce meses después de la fecha de registro de su ratificación. A partir de ese momento, el Convenio será obligatorio para el Miembro interesado, con la adición de los artículos 1 a 7 del presente Protocolo.

Por otro lado, se advierte que la entrada en vigor de los convenios y protocolos como tratados multilaterales, se lleva a cabo en dos ámbitos: “para que un convenio pueda obligar al Estado que lo ratificó, tiene que haber entrado oficialmente en vigor” (OIT, 2000, p. 97).

1. **Ámbito general**

La entrada en vigor en el ámbito general de un tratado multilateral “se conviene desde el momento en que un número determinado de Estados han consentido obligarse por el tratado” (González Campos, 2008, pp. 264-265). En el ámbito de la OIT, desde la

undécima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1928, esta entrada en vigor de los convenios y protocolos ratificados se lleva a cabo doce meses después de la fecha en que se haya registrado la segunda ratificación (Wisskirchen, 2005, p. 282).

La OIT establece un umbral mínimo requerido –dos ratificaciones– lo que facilita y estimula una rápida entrada en vigor (Remiro Brotóns & otros., 2007, pp. 375-376). Sin embargo, la OIT no solo puede incrementar este requisito de cantidad sino que también puede incluir uno de calidad (González Campos, 2008, p. 266), dependiendo de la materia, para determinar la entrada en vigor de sus normas internacionales (OIT, 1981, p. 14). Resalta el caso del Convenio sobre Trabajo Marítimo¹³(MLC 2006) donde se dispuso que este tratado internacional entraría en vigor doce meses después de la fecha en que se registrasen treinta ratificaciones de Estados miembros de la OIT que en conjunto poseyeran como mínimo el 33 % del arqueo bruto de la flota mercante mundial –artículo VIII inciso 3 del Convenio –. La ratificación N° 30 de dicho convenio, se registró el 20 de agosto de 2012, por lo que entró en vigor el 20 de agosto de 2013, a pesar de que el requisito del tonelaje se alcanzó en 2009 (OIT, 2006, s. f.).

Artículo VIII

3. El presente Convenio entrará en vigor doce después de la fecha en que se hayan registrado las ratificaciones de al menos 30 Miembros que en conjunto posean como mínimo el 33 por ciento del arqueo bruto de la flota mercante mundial.

2. Ámbito particular

Luego de la entrada en vigor general del tratado, se produce la entrada en vigor particular de cada Estado miembro que ratifica el instrumento internacional. En principio, este tipo de entrada en vigor se realiza de acuerdo a lo que convengan los Estados, conforme con el inciso 3 del artículo 24 de la Convención de Viena de 1969:

Cuando el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, este entrará en vigor con relación a ese Estado en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa.

¹³ El Perú aún no ha ratificado este Convenio.

Con relación a la OIT, la entrada en vigor particular de un convenio o protocolo ratificado en el Estado miembro se llevará a cabo doce meses después de la fecha de su propia ratificación siempre y cuando el tratado ya se encuentre en vigor de manera general. A partir dicha fecha, el convenio o el protocolo desplegará sus efectos en los territorios nacionales de los Estados miembros.

En relación con el caso peruano que cuenta con un sistema de incorporación monista de conformidad con el artículo 55 de la Constitución peruana, y que establece que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”, no existe dificultad con lo que dispone la OIT. La entrada en vigor de las normas se lleva a cabo de acuerdo a lo que ellas mismas establezcan sobre el particular, de conformidad con el artículo 3 de la Ley N° 26647, el cual a su vez concuerda con el inciso 1 del artículo 24 de la Convención de Viena de 1969:

Artículo 3°.- Los Tratados celebrados y perfeccionados por el Estado Peruano entran en vigencia y se incorporan al derecho nacional, en la fecha en que se cumplan las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales respectivos, de acuerdo al artículo precedente. La incorporación de los tratados al derecho nacional se sujeta a lo que establezcan los propios tratados sobre el particular.

4.1.9. Caso especial: estados federales

Hasta ahora se ha abordado la obligación de sumisión desde la perspectiva de los Estados unitarios. En el caso de los Estados federales, la OIT les brinda una especial atención en el artículo 19 inciso 7:

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTOS A LOS CONVENIOS

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.

La particularidad de los Estados federales se presenta con relación a las autoridades nacionales competentes para la observancia de la obligación de sumisión. En este caso, la

autoridad nacional competente para dar efectividad a una norma internacional del trabajo puede ser ejercido por las unidades constitutivas (Estados, provincias, cantones) del Estado federal o por el Estado federal en sí, lo cual depende de la competencia que le otorgue a cada organismo la Constitución del Estado federal o de las unidades constitutivas del mismo (OIT, 2000, p. 86).

En caso de que la autoridad nacional competente sea ejercida por Estado federal, las obligaciones que tiene son las mismas que detenta un Estado unitario:

- Someter las normas internacionales del trabajo adoptadas a la autoridad nacional competente del Estado federal en un plazo doce meses o de dieciocho de manera excepcional.
- Informar al Director General de la OIT sobre el curso seguido y los resultados obtenidos de la sumisión de las normas internacionales del trabajo.
- En caso el Estado federal haya ratificado el Convenio 144, celebrar consultas efectivas con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores sobre las propuestas dirigidas a las autoridades nacionales competentes para la sumisión de las normas internacionales del trabajo, para que formulen con anticipación una opinión con relación a la postura que ampare el gobierno federal.

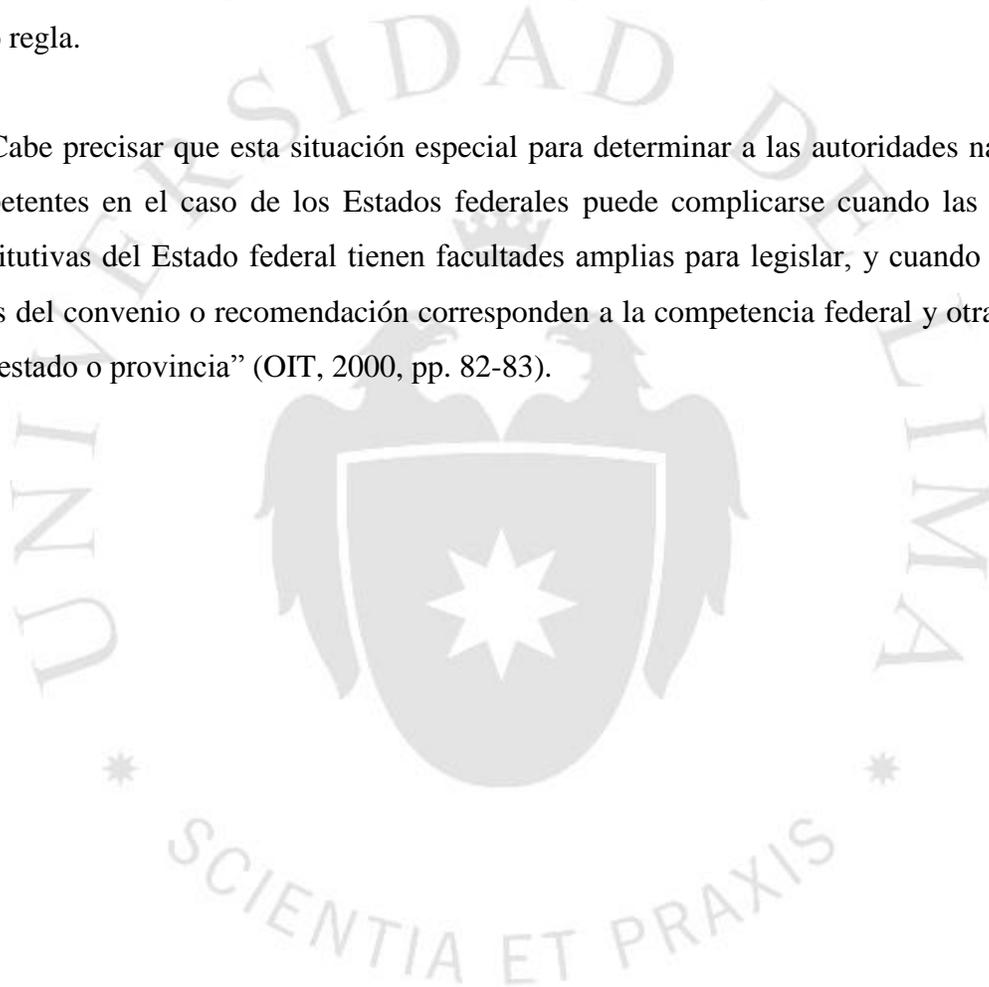
No obstante, en el supuesto que la autoridad nacional competente se encuentre en las unidades constitutivas del Estado federal, éste último debe (OIT, 1981, pág. 16):

- Someter las normas internacionales del trabajo a la autoridad nacional competente de las unidades constitutivas que correspondan dentro de un plazo de dieciocho meses.
- Informar al Director General de la OIT sobre el curso seguido y los resultados obtenidos de la sumisión de las normas internacionales del trabajo.
- Adoptar medidas para celebrar consultas periódicas con la autoridad nacional competente de las unidades constitutivas que correspondan, con el objetivo de promover una acción coordinada encaminada a dar efectividad a las normas internacionales del trabajo.
- Celebrar consultas efectivas con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores sobre las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad nacional

competente de las unidades constitutivas que correspondan, en caso de que haya ratificado el Convenio 144.

Sobre este último aspecto, resalta que la OIT busca la participación de las unidades del Estado federal y la constante comunicación entre ambos entes. Asimismo, la OIT le otorga a las unidades del Estado federal dieciocho meses para efectuar la sumisión de las normas internacional del trabajo, es decir, establece el plazo de excepción de dieciocho meses como regla.

Cabe precisar que esta situación especial para determinar a las autoridades nacionales competentes en el caso de los Estados federales puede complicarse cuando las unidades constitutivas del Estado federal tienen facultades amplias para legislar, y cuando “algunas partes del convenio o recomendación corresponden a la competencia federal y otras a la de cada estado o provincia” (OIT, 2000, pp. 82-83).



CAPÍTULO V: EL PROCEDIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN EN EL PERÚ

5.1. El rol del MTPE y la obligación de sumisión

El MTPE es la persona jurídica de derecho público que, de acuerdo con el artículo 5 de su LOF (Ley N° 29381, 2009), cuenta con competencias exclusivas y excluyentes en materia socio-laborales; derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo; difusión de normatividad; información laboral e información del mercado de trabajo; relaciones de trabajo; seguridad social; inspección del trabajo; promoción del empleo; intermediación laboral; formación profesional y capacitación para el trabajo; normalización y certificación de competencias laborales; autoempleo; reconversión laboral y migración laboral. No obstante, el MTPE comparte ciertas competencias con los gobiernos regionales y locales relacionadas con el tema de trabajo y promoción del empleo, siendo solo este último, aplicable para los gobiernos de nivel local, de conformidad con el artículo 6 inciso 1 de la LOF del MTPE.

Las competencias exclusivas y excluyentes del MTPE consisten en:

- Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias de su competencia.
- Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales, la gestión de los recursos del sector, el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.
- Realizar seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados en los niveles nacional, regional y local, y adoptar las medidas correspondientes.

Es en base a las mencionadas competencias exclusivas y excluyentes que el MTPE ejerce sus funciones exclusivas, entre las que destacan las labores referidas en el artículo 7 incisos 2, 5 y 6 de la LOF del MTPE:

- Elaborar, aprobar y supervisar el cumplimiento de los planes nacionales y sectoriales, así como los programas o proyectos nacionales en las materias de su competencia.
- Planificar, regular y gestionar los asuntos internacionales vinculados con el trabajo y la promoción del empleo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Promover y suscribir convenios internacionales en materia de trabajo, promoción del empleo y protección social, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En ese marco, el MTPE es el ministerio responsable de los aspectos laborales no solo en el ámbito nacional, sino también, internacional, aunque en esta última en coordinación con el MRE que se encarga de formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior del Perú dentro y fuera del territorio nacional a través de la Cancillería, los Órganos del Servicio Exterior y los Órganos desconcentrados que lo conforman, de acuerdo con los artículos 2 y 5 inciso 1 de su LOF (Ley N° 29357, 2009).

El MTPE goza con capacidad de planificación, regulación, gestión, promoción y decisión para establecer políticas públicas nacionales en materia laboral y promoción del empleo. Asimismo, puede participar directamente en el proceso de celebración de tratados, con excepción de la etapa de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado, donde participan el Presidente de la República y el Congreso de la República, de conformidad con el artículo 56 de la Constitución peruana.

Ahora bien, con relación al procedimiento de la obligación de sumisión, se desprende que aunque el MTPE no pueda emitir leyes propiamente dichas, ostenta capacidad normativa que le permite dar efectividad a las normas internacionales del trabajo mediante la ejecución de otras medidas como adoptar políticas nacionales en el sector trabajo y empleo conforme a los convenios, protocolos y recomendaciones de la OIT; así como aprobar disposiciones normativas (Resoluciones Ministeriales), promover y refrendar la adopción de normas por parte de la Presidencia de la República según el artículo 23 inciso 1 b) y el artículo 25 incisos 7 y 8 de la LOPE.

Por lo tanto, en materia de sumisión de las normas internacionales del trabajo, el MTPE es la autoridad nacional competente para llevar a cabo el procedimiento y decidir si las normas internacionales del trabajo deben ser aplicadas en el territorio nacional.

Cabe mencionar que en caso de que el MTPE decida que es conveniente dar efectividad a las normas internacionales del trabajo mediante la ratificación tendrá que seguir el procedimiento del punto 4.1.8.5. de la investigación acerca del perfeccionamiento interno de un tratado. A pesar de que el MTPE no es competente para ratificar una norma internacional del trabajo, ello no merma su calidad de autoridad competente en materia de sumisión y dar efectividad a los instrumentos de la OIT.

5.2. Estructura orgánica del MTPE

De conformidad con el artículo 10 de la LOF del MTPE, la estructura orgánica básica del Ministerio se organiza en: Alta Dirección, Órgano de control Institucional, Órganos de administración interna, y Órganos de línea.

a) La Alta Dirección:

Se encuentra conformada por:

- **Ministro:** Autoridad política y administrativa más alta del Sector Trabajo y Promoción del Empleo según el artículo 11 de la LOF del MTPE. Se encuentra a cargo del Despacho Ministerial y, entre otras actividades, orienta, formula, dirige, coordina, determina, ejecuta, supervisa y evalúa las políticas nacionales y sectoriales de su competencia, en el marco de la política general del Gobierno, de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) (Decreto Supremo N° 004-2014-TR, 2014) del MTPE.
- **Viceministro de Trabajo:** Autoridad inmediata al Ministro del MTPE en asuntos de trabajo que incluye materias socio-laborales; derechos fundamentales en el ámbito laboral; relaciones de trabajo; seguridad y salud en el trabajo; seguridad social; inspección del trabajo. Es el encargado del Despacho del Viceministerio de Trabajo (VCT) y se encuentra facultado para, entre otras tareas, conducir, ejecutar y supervisar, por encargo y en coordinación con el Ministro, la aplicación de las

políticas sectoriales en las áreas de su competencia, según lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del ROF del MTPE.

- **Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral:** Autoridad inmediata al Ministro del MTPE en asuntos de promoción del empleo que incluye, entre otros, política de promoción del empleo; intermediación laboral; formación profesional y capacitación para el trabajo; información laboral y del mercado de trabajo; reconversión laboral; normalización y certificación de competencias laborales; autoempleo y migración laboral. Es el responsable del Despacho del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral (VCPECL) y se encuentra facultado para, entre otras labores, conducir, ejecutar y supervisar, por encargo y en coordinación con el Ministro, la aplicación de las políticas sectoriales en las áreas de su competencia, según lo dispuesto en los artículos 8 y 10 del ROF del MTPE.
- **Secretario General:** Responsable de asistir y asesorar al Ministro en los sistemas de administración del Ministerio. Es la máxima autoridad administrativa, por delegación del Ministro, y actúa como nexo de coordinación entre la Alta Dirección y los órganos de asesoramiento y apoyo, de acuerdo con el artículo 12 del ROF del MTPE.

b) **Órgano de control institucional:**

Órgano encargado del control gubernamental en el MTPE conforme a sus planes anuales y a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N° 27785, 2002). Depende funcional y administrativamente de la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 21 del ROF del MTPE.

c) **Órganos de administración interna.**

De conformidad con el artículo 15 de la LOF del MTPE, son órganos que se organizan mediante oficinas generales para cumplir con las funciones de planeamiento, presupuesto, asesoría jurídica, recursos humanos, la gestión de medios materiales y entre otras que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones sustantivas del Ministerio. Se dividen en órganos de asesoramiento y apoyo:

- Órganos de asesoramiento: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto; Oficina General de Asesoría Jurídica; Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales.
- Órganos de apoyo: Oficina General de Estadística y Tecnologías de Información y Comunicaciones; Oficina General de Administración; Oficina General de Recursos Humanos.

d) Órganos de línea:

De conformidad con el artículo 15 de la LOF del MTPE, son órganos que se organizan mediante direcciones generales necesarias para proponer y ejecutar políticas públicas del Sector Trabajo y Promoción del Empleo. Las direcciones generales son:

- VCT: Dirección General de Trabajo; Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo; Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo.
- VCPECL: Dirección General de Promoción del Empleo; Dirección General del Servicio Nacional del Empleo; Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral.

Adicionalmente a los órganos de la estructura orgánica básica del MTPE, corresponde señalar dos mecanismos de diálogo y concertación del Ministerio que presentan relevancia en el procedimiento de la obligación de sumisión por disposición del Convenio 144 que exige la ejecución de consultas efectivas entre los mandantes tripartitos de la OIT en esta materia:

- Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE)

De acuerdo con el artículo 88 del ROF del MTPE, el CNTPE es un mecanismo de diálogo y concertación laboral del MTPE de naturaleza tripartita que depende del Despacho Ministerial. Desde de su reactivación en el año 2001 contribuye con la concertación de políticas en materias de trabajo, promoción del empleo y capacitación laboral, y protección social, por medio del diálogo. Se rige por su Reglamento Interno aprobado por Decreto Supremo N° 001-2005-TR y, de conformidad con el inciso c) del artículo 89 del ROF del

MTPE, está facultado para emitir opinión sobre los asuntos que el Poder Ejecutivo le someta a consulta.

El CNTPE está compuesto por un Pleno (compuesta por organizaciones sociales y por representantes de los sectores Trabajador, Empleador y Gubernamental, a cargo del Ministro del MTPE), Comisiones de Trabajo (participación equilibrada del Sector Gubernamental, Trabajador y Empleador en la forma que el Pleno disponga), un Presidente (Ministro del MTPE), dos Coordinadores Ejecutivos de Sector (un representante por el Sector Trabajador y otro por el Sector Empleador) y una Secretaría Técnica (posee un Secretario Técnico) de conformidad con el artículo 8 de su Reglamento Interno.

- Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST)

Conforme a lo estipulado en los artículos 91 y 92 inciso c) del ROF del MTPE, es la instancia de diálogo y concertación social sobre seguridad y salud en el trabajo de naturaleza tripartita y adscrita al MTPE. Depende del Despacho Ministerial y tiene la facultad de plantear propuestas de aplicación o ratificación de instrumentos internacionales sobre su competencia. Asimismo, según el artículo 93 del ROF del MTPE, actúa de conformidad con la Ley N° 29783 “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo” que fue modificada por la Ley N° 30222 “Ley que modifica la Ley N° 29783”, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR que, también, fue modificado por los Decreto Supremo N° 006-2014-TR y 016-2016-TR.

El CNSST se conforma por un Pleno (formado por consejeros que representan los Sectores Trabajador, Empleado y Gubernamental, a cargo de un representante del MTPE), Comisiones Técnicas (formado por representantes de los Sectores Trabajador, Empleado y Gubernamental), un Presidente (Representante del MTPE), y una Secretaría Técnica (a cargo de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE) según el 10 artículo de su Reglamento.

5.3. La Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales (OGCAI)

Para la ejecución de las funciones laborales internacionales, el MTPE ha designado a la OGCAI, dentro su estructura orgánica, como punto de contacto entre este Ministerio y los

organismos internacionales –categoría en la que se encuentra la OIT–, de conformidad con el artículo 33 inciso f) del ROF del MTPE.

La OGCAI es un órgano de administración interna subordinado a la Secretaría General del MTPE. Se encuentra conformada por un Jefe de Oficina General, una Secretaria IV, un coordinador II de Cooperación, un coordinador II de Asuntos Internacional y un Especialista en Asuntos Internacionales IV, según el Manual de Organización y Funciones (MOF) del MTPE (Resolución Ministerial N° 062-2014-TR, 2014) en la página 122.

La OGCAI se dedica, entre otras tareas, a velar por el cumplimiento de los tratados ratificados por el Estado Peruano, compromisos y demás obligaciones en materia de trabajo, promoción del empleo y protección social, en coordinación con las áreas competentes, de acuerdo con el artículo 33 inciso c) del ROF del MTPE.

Asimismo, de conformidad con el artículo 33 inciso d) del ROF del MTPE, la OGCAI se encuentra facultada para “proponer lineamientos y procedimientos para la tramitación de las memorias, quejas de libertad sindical ante la OIT, convenios y otros relacionados con la aprobación, el cumplimiento e implementación de los convenios y tratados internacionales en materia laboral; así como velar por su aplicación, en el marco de sus competencias, en coordinación con los sectores que se vinculen, cuando corresponda”.

En esa línea, con relación a la obligación de sumisión la OGCAI determinó que el coordinador de Asuntos Internacionales sería el responsable, entre otras causas, de “dar cumplimiento al trámite de sumisión de los instrumentos internacionales adoptados en la Conferencia Internacional del Trabajo”, según lo dispuesto en la página 126 del MOF del MTPE.

La OGCAI también propuso la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 “Lineamientos de Asuntos Internacionales relativos a la Organización Internacional del Trabajo”, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 177-2014-TR de fecha 25 de agosto de 2014, la cual figura como anexo 1, con el objetivo de establecer el proceder del MTPE en el caso de la sumisión de los instrumentos internacionales de la OIT, así como otros asuntos internacionales, tales como los procedimientos en los casos de quejas por

violación sindical, de reclamaciones relativas a la observancia de convenios ratificados y de la elaboración de memorias.

5.3.1. El Procedimiento de la Obligación de Sumisión en el Perú

Actualmente, el procedimiento de la obligación de sumisión en el Perú se encuentra regulado en el inciso 6.4 de la sección VI titulada “Mecánica Operativa” de la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAL. Sin embargo, este desarrollo se remonta al año 2008.

El antecedente más cercano del procedimiento de la obligación de sumisión se encuentra en el Informe “Actividades 2008 del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo”. El Informe da a conocer la metodología administrativa que el CNTPE adoptó en ese año para llevar a cabo la sumisión de las normas internacionales del trabajo (CNTPE, 2008, pp. 90-91), aunque nunca llegó a efectuarla, de conformidad con la entrevista a la asesora de la Secretaría Técnica del CNTPE, señora María Esther Calvo Tuesta, realizada el 27 de junio de 2016, la cual se acompaña como anexo 2.

La metodología administrativa adoptada por el CNTPE en el 2008 consistió en lo siguiente:

1. La Dirección General de Asesoría Jurídica del MTPE determinaba el orden de prelación con que serían abordados las normas internacionales del trabajo y elaboraba una sumilla de cada instrumento a pedido de los Coordinadores Ejecutivos de los Sectores Empleador y Trabajador.
2. La Secretaría Técnica del CNTPE realizaba una matriz comparativa del contenido fundamental de cada norma objeto de análisis con la legislación nacional.
3. La Dirección General de Asesoría Jurídica del MTPE elaboraba los informes técnicos para que los empleadores y trabajadores en el CNTPE emitan su pronunciamiento.
4. El tratamiento de materias o actividades especializadas como las relativas a la gente de mar, pesca y agricultura, contaba con el concurso de funcionarios de los sectores comprendidos en los instrumentos internacionales bajo análisis.

5. Concluido el análisis, el CNTPE elevaba su informe al Despacho Ministerial de Trabajo para la consideración y opinión correspondiente como Sector de Trabajo.

Con relación al antecedente de 2008, el actual procedimiento de la obligación de sumisión mantiene la participación del CNTPE y la elaboración del informe técnico aunque no por parte de la Dirección General de Asesoría del MTPE sino de las Despachos Viceministeriales (dependencias técnicas) del MTPE. El procedimiento referido según el inciso 6.4 de la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI es:

6.4.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores remite el Convenio, Protocolo o Recomendación aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT para someter al procedimiento de sumisión.

6.4.2. La OGCAI solicita al Despacho Viceministerial de Trabajo o al Despacho Viceministerial de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral emitan opinión técnica sobre los instrumentos internacionales aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en el marco de sus competencias, concediéndoles un plazo de hasta quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción del documento.

6.4.3. La OGCAI recibe el informe técnico y de ser el caso procederá a sistematizar.

6.4.4. La OGCAI remitirá el Informe Técnico al Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) o al Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) para que los interlocutores sociales emitan opinión sobre los instrumentos internacionales, debiendo establecer un plazo de referencia, de acorde a lo establecido en el artículo 19° de la Constitución de la OIT para el trámite de sumisión.

6.4.5. El CNTPE o CNSST informará periódicamente a la OGCAI sobre el estado de discusión o de ser el caso remitirá los informes con la opinión de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

6.4.6. El Jefe de la OGCAI coordinará con él o la Titular del Sector sobre la opinión remitida por el CNTPE o CNSST.

6.4.7. El titular del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo remite el Informe Técnico del Sector al Ministerio de Relaciones Exteriores.

6.4.8. La Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, elabora un informe técnico de calificaciones donde incluye la opinión técnica del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, y mediante Resolución Suprema remite el instrumento

internacional al Congreso de la República del Perú para su aprobación a través de Resolución Legislativa cuando se trate de protocolos y convenios”. (El subrayado es nuestro)

No obstante, este inciso 6.4 de la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI no presenta el panorama completo para llevar a cabo el procedimiento de la obligación de sumisión. De conformidad con la OIT, el ROF del MTPE y MRE, el Reglamento Interno del CNTPE, el Reglamento del CNSST, y la asesora de la Dirección de Asuntos Sociales (DAS)¹⁴ de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales (DGAMG)¹⁵ del MRE, la funcionara Teresa del Carmen Sánchez Astorayme, se puede deducir que este procedimiento comprende lo siguiente:

1. De acuerdo con el artículo 19 incisos 5 a) y 6 a) de la Constitución de la OIT, posterior a la aprobación de las normas internacionales del trabajo en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, estas normas son comunicadas a todos los Estados Miembros por parte de la Oficina Internacional del Trabajo. En el caso peruano, estos instrumentos internacionales son remitidos a la Representación Permanente del Perú ante la ONU y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra, el cual consiste en una misión diplomática –órgano del Servicio Exterior del MRE– que ejerce la representación permanente del Estado peruano en los organismos internacionales que se encuentran ubicados en dicha ciudad –donde claramente destaca la OIT y una serie de organizaciones como la FAO, OMS, UNICEF y UNESCO– en concordancia con el artículo 3 inciso b) del ROF del MRE y el artículo 3 inciso 1 a) de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de fecha 18 de abril de 1961.

¹⁴ La DAS, según el artículo 100 del ROF del MRE, es el “responsable de coordinar con los sectores competentes las acciones de la política exterior en el ámbito multilateral en materia de lucha contra la pobreza, el hambre, la exclusión social, ayuda al desarrollo y el reconocimiento y respeto de los derechos de las poblaciones vulnerables”.

¹⁵ De conformidad con el artículo 93 del ROF del MRE, la DGAMG es el área encargada de la “promoción y defensa de los intereses y objetivos del país en el ámbito multilateral, así como de las negociaciones sobre asuntos de naturaleza global tales como democracia, derechos humanos, seguridad internacional. Lucha contra el terrorismo, lucha contra la corrupción, asuntos sociales, medio ambiente y desarrollo sostenible, y, control de drogas, en coordinación con los sectores competentes”.

2. Luego de la recepción de los instrumentos internacionales por parte de la Representación Permanente del Perú ante la ONU y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra, éstos son trasladados mediante nota diplomática al MRE. Para el procedimiento de la obligación de sumisión, el área competente en recibirlos es la DAS de la DGAMG, que a su vez, los remite a finalmente a la OGCAI.
3. En la OGCAI, se reciben los instrumentos internacionales del trabajo y se determina la materia o materias que regulan. En virtud de este examen, se solicita a los Despachos Viceministeriales competentes –VCT o VCPECL– que analicen y emitan opinión técnica de conformidad con sus materias sobre las normas en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción de la solicitud.
4. Cumplido el plazo estipulado, el informe técnico es remitido a la OGCAI que suele sistematizar la información.
5. En virtud del Convenio 144 de la OIT y con el objetivo de que un órgano consultivo realice un examen completo de las normas internacionales del trabajo cuando la autoridad nacional competente recae en el Poder Ejecutivo y no en el Poder Legislativo, la OGCAI cursa el mencionado informe al CNTPE o al CNSST, y solicita opinión técnica en un plazo razonable y acorde con la disposición del artículo 19 incisos 5 b) y 6 b) de la Constitución de la OIT, es decir, dentro de los doce meses, o en su caso, los dieciocho meses posteriores a la adopción a las normas internacionales del trabajo.
6. Sea que el informe técnico se encuentre dentro del CNTPE o CNSST, es enviado a las Comisiones de los Consejos –que pueden ser permanentes o especiales dedicadas para asuntos específicos– para que sea evaluado y se obtenga una opinión sobre la cuestión.

En el ámbito del CNTPE, el informe técnico puede ser analizado en las siguientes Comisiones, según consta en el artículo 14 inciso 2 del Reglamento Interno del CNTPE y página web del mismo (CNTPE, s. f.):

- a) Permanentes: Comisión Técnica de Trabajo; Comisión Técnica de Empleo; Comisión Técnica de Formación Profesional; Comisión Técnica de Seguridad Social además de una subcomisión de inclusión a la Seguridad Social.
- b) Especiales: Comisión sobre Productividad y Salarios Mínimos; y Comisión sobre Economía Informal.

En el caso del CNSST, actualmente no existe ninguna Comisión Técnica activa según consta en la Carta N° 11852-2016-MTPE/3 de fecha 27 de diciembre de 2016, la cual figura como anexo 3, otorgada a raíz de una solicitud de Acceso a la Información Pública con número de registro 164489-2016 de fecha 23 de diciembre de 2016.

- 7. Las Comisiones elaboran la opinión solicitada de conformidad con el artículo 14 del Reglamento Interno del CNTPE o el artículo 15 del Reglamento de la CNSST.
- 8. La opinión de las Comisiones es elevada al Pleno del CNTPE o CNSST para su aprobación por consenso entre los sectores gubernamentales, de trabajadores y de empleadores según el artículo 13 inciso 1 y artículo 16 inciso 2 del Reglamento Interno del CNTPE, o artículos 13 y 16 del Reglamento del CNSST, a fin de adoptar una opinión oficial de los Consejos. En caso no llegar a un consenso, el CNTPE no plantea otra forma de acuerdo, mientras que el CNSST plantea otras dos modalidades: a) aprobar por mayoría simple; b) en caso de empate, el Presidente es el que dirime.
- 9. Posteriormente a esta aprobación, el respectivo Consejo comunica a la OGCAI sobre la decisión adoptada. Cabe precisar que durante el proceso de adopción de la opinión de los Consejos, éstos deben informar periódicamente a la OGCAI sobre el estado de discusión, o de ser el caso, remitir los informes con la opinión de las organizaciones de trabajadores y empleadores.
- 10. La OGCAI coordina con el o la Titular del MTPE sobre la opinión remitida por el CNTPE O CNSST.
- 11. El o la Titular del MTPE se encarga de trasladar la opinión técnica del Ministerio a la DAS de la DGAMG del MRE.

12. Luego de ello, el MRE remite la opinión técnica del MTPE a la Representación Permanente del Perú ante la ONU y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra.
13. Finalmente, la Representación Permanente del Perú ante la ONU y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra traslada la opinión del Sector Trabajo y Promoción del Empleo a la Oficina Internacional del Trabajo.

5.3.2. Observaciones sobre el procedimiento de la obligación de sumisión regulado en la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI

Sobre el procedimiento de la obligación de sumisión actual, corresponde precisar los siguientes aspectos:

1. Mediante la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI aprobada por la Resolución Ministerial N° 177-2014-TR, el Perú le otorga al procedimiento de la obligación de sumisión una regulación de naturaleza meramente administrativa. A pesar de carecer de una reglamentación legal, ello resulta un importante progreso para la sumisión de las normas internacionales del trabajo –en comparación con la simple metodología que había adoptado el CNTPE y que nunca se llegó a efectuar– porque por medio de la materialización de este procedimiento, se facilita el cumplimiento del Perú en esta materia al tener un curso establecido. Asimismo, evidencia el compromiso del MTPE como autoridad nacional competente en la observancia de la obligación de sumisión.
2. Con relación al inciso 6.4.4. de la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI en el que se establece que el CNSST es uno de los Consejos encargados para que los representantes de los trabajadores y empleadores emitan opinión sobre las normas internacionales del trabajo sometidas a su consideración, es menester dar a conocer que el mismo CNSST se declaró incompetente en materia de sumisión mediante Oficio N° 240-2016-MTPE/1/27 de fecha 27 de diciembre de 2016, que figura como anexo 4, ante una Solicitud de Acceso a la Información Pública con número de registro 164495-2016 de fecha 23 de diciembre de 2016.

El CNSST mencionó en el oficio referido que “no puede remitir la información requerida [la sumisión de las normas] en los documentos de la referencia [solicitud

de información], puesto que, conforme al ROF institucional la competencia en materia de sumisión de los convenios internacionales de trabajo lo ejerce la OGCI [OGCAI]”. Sin embargo, aunque el ROF del MTPE expresamente no designe que el CNSST tenga competencia en esa materia, este Consejo resulta competente en la obligación de sumisión porque en su seno se llevaban a cabo discusiones sobre la aplicación o ratificación de instrumentos internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo de acuerdo con el artículo 92 inciso c) del ROF mencionado. Es decir, el CNSST ejecuta lo que en buena cuenta la OIT busca, mediante la obligación de sumisión, cuando la autoridad nacional competente recae en el Poder Ejecutivo: la discusión de las normas internacionales del trabajo en un órgano consultivo para la adopción de medidas en el ámbito nacional.

Sin duda alguna, esta cuestión sobre la declaración de incompetencia del CNSST, demuestra la clara descoordinación que hubo entre los órganos del MTPE –CNSST y OGCAI– al momento de normar el procedimiento de sumisión de las normas internacionales del trabajo, lo que lamentablemente puede ocasionar confusiones como ésta y dar la posibilidad de que no se aplique el procedimiento.

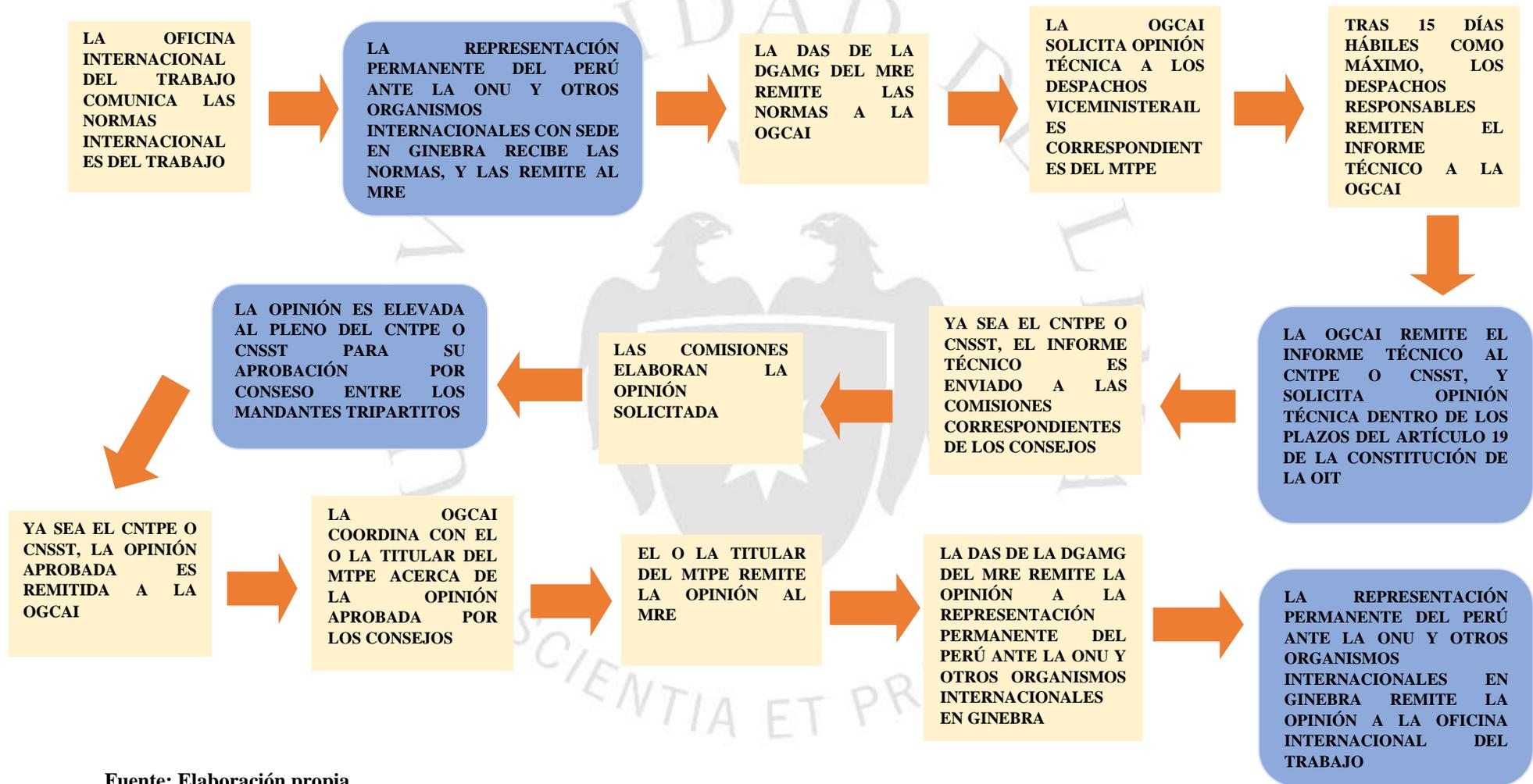
3. Con relación al inciso 6.4.8 de la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI es necesario mencionar que dicho inciso se refiere al proceso de perfeccionamiento interno del tratado visto en el punto 4.1.8.5 de la investigación. Con la inclusión del punto 6.4.8. se genera el sentido de que la ratificación del convenio o protocolo constituye parte integrante del procedimiento de la obligación de sumisión, cuando la adopción de tal medida no resulta obligatoria y recae estrictamente en la voluntad del Presidente de la República y, en este caso de la OIT, con intervención del Congreso de la República. Aún si el MTPE, como autoridad nacional competente, decidiera que este tipo de acto es la medida adecuada para dar efectividad a la norma internacional del trabajo, no asegura efectivamente que la norma sea ratificada, porque no es competente para manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado y por la misma naturaleza que presenta la ratificación como acto volitivo.

En ese sentido, resulta conveniente la modificación del punto 6.4.8 de la Directiva General de N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI con el objetivo de que coincida con el fin de la obligación de sumisión y con la naturaleza de la ratificación.



FIGURA 5.1.

PROCEDIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN EN EL PERÚ



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO VI.- EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN POR PARTE DEL PERÚ EN EL PERIODO 2012-2016

El presente capítulo examina el cumplimiento de la obligación de sumisión por parte del Perú en el periodo 2012-2016. Para ello se tomará en cuenta –a nivel internacional– los Informes de la CEACR de los años referidos, y –a nivel interno– las respuestas emitidas por el MTPE ante las consultas sobre la obligación de sumisión.

6.1. Análisis de los Informes de la CEACR en el periodo 2012-2016

Como se ha señalado anteriormente, el estudio del cumplimiento de la obligación de sumisión se lleva a cabo por la CEACR y se encuentra en el Informe III (Parte 1A) de la CEACR “Aplicación de las normas internacionales del trabajo” cuyo contenido es el siguiente:

▪ Parte I

La Parte I incluye el Informe General que describe el desarrollo de los trabajos de la CEACR y determina hasta qué punto los Estados Miembros han cumplido con sus obligaciones constitucionales respecto a las normas internacionales del trabajo. Asimismo, el referido documento hace hincapié en cuestiones de interés general que se derivan de la labor de este órgano de control (OIT, 2012, parte. IV).

La Parte I se encuentra conformada por tres secciones:

- I. Introducción.
- II. Respeto de las obligaciones.
- III. Colaboración con otras organizaciones internacionales y funciones relativas a otros instrumentos internacionales.

Para efectos de esta investigación, es la sección II la que informa sobre el respeto de la obligación de sumisión, específicamente el inciso c), aunque en los Informes de la CEACR de 2014 y de 2016 la información aparece en el inciso d), el cual da a conocer:

1. La información con que la CEACR ha realizado su análisis con relación a la obligación de sumisión.
2. Informaciones complementarias sobre las medidas ejecutadas para someter a las autoridades nacionales competentes los instrumentos adoptados en las Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo que se llevaron a cabo hasta dos años antes del análisis. Por ejemplo, en el Informe la CEACR de 2012 que fue presentada en la Reunión 101 (año 2012), se analizó informaciones complementarias sobre las medidas adoptadas para someter a las autoridades nacionales competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo de 1967 (51 Reunión) a junio de 2010 (99 Reunión).
3. Respuestas a las observaciones y a las solicitudes directas formuladas por la CEACR.

▪ **Parte II**

La Parte II comprende las Observaciones de ciertos países sobre la aplicación de los convenios ratificados y sobre la obligación de someter los instrumentos a las autoridades nacionales competentes (OIT, 2012, parte IV).

La Parte II presenta dos secciones:

- I. Observaciones acerca de las memorias sobre los convenios ratificados (artículos 22, 23, párrafo 2, y 35, párrafos 6 y 8, de la Constitución).
- II. Observaciones acerca de la sumisión a las autoridades nacionales competentes de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 19 de la Constitución).

La sección II es la parte que desarrolla las observaciones acerca de países que no hayan comunicado información sobre la obligación de sumisión desde al menos cinco Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Por otro lado, los anexos IV, V y VI de la Parte II son importantes para esta investigación porque contienen información detallada acerca del cumplimiento de la obligación de sumisión así como de su no cumplimiento.

El anexo IV titulado “Resumen de las informaciones comunicadas por los gobiernos respecto de la obligación de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a las autoridades competentes” contiene una síntesis que especifica la autoridad nacional competente a la que se han sometido los instrumentos adoptados por determinada Conferencia Internacional del Trabajo, como también la fecha de sumisión. Asimismo, incluye un resumen de la información dada por los gobiernos en relación con otros instrumentos adoptados anteriormente.

El anexo V titulado “Informaciones facilitadas por los gobiernos con respecto a la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes” indica las Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo determinando si las normas internacionales del trabajo adoptadas fueron o no fueron sometidas.

Finalmente, el anexo VI titulado “Informaciones facilitadas por los gobiernos con respecto a la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes” presenta un panorama general de la situación de los instrumentos adoptados desde la 51 Reunión (junio de 1967) de la Conferencia. No obstante, este anexo no toma en cuenta el panorama de la sumisión de las normas adoptadas en las Reuniones 101 al 106 (año 2012 - 2016) de la Conferencia Internacional del Trabajo que se pretende analizar.

Ahora bien, para comprender sobre el cumplimiento de la obligación de sumisión por parte del Perú corresponde, entonces, examinar los Informes de la CEACR periodo 2012-2016 según los siguientes puntos referidos 1) y 2):

- 1) Parte I: la sección II. inciso c) y d) en el caso de los Informes de la CEACR año 2014 y 2016.
- 2) Parte II: sección II y los anexos IV y V, con excepción del anexo IV.

TABLA 6.1.

SUMISIÓN A LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES DE LOS INSTRUMENTOS ADOPTADOS POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ARTÍCULO 19, PÁRRAFO 5, 6 Y 7 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA OIT)



INFORMES	NORMAS ADOPTADAS POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	PARTE I	PARTE II	ANEXO IV de la PARTE II	ANEXO V de la PARTE II
<p>Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª Reunión (año 2012)</p>	<p>1. Recomendación 202 sobre los pisos de protección social.</p>	<p>Comprende el examen de las siguientes informaciones comunicadas por los gobiernos de los Estados miembros (OIT, 2012, p. 34):</p> <p>a) Informaciones complementarias sobre las medidas adoptadas para someter a las autoridades nacionales competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia de 1967 (51 Reunión) a junio de 2010 (99 Reunión): Convenios núm. 128 a 188, Recomendaciones núm. 132 a 200 y Protocolos.</p> <p>b) Respuestas a las observaciones y a las solicitudes directas formuladas por la CEACR en su 82 Reunión llevada a cabo en noviembre-diciembre de 2011.</p>	<p>La CEACR observa al Estado peruano en cuanto a la obligación de sumisión con una <i>falta grave de sumisión</i> (OIT, 2012, p. 1060):</p> <p>“Perú <i>Falta grave de sumisión. La Comisión recuerda sus observaciones anteriores, y pide al Gobierno que comunique informaciones sobre las medidas tomadas para someter al Congreso de la República los instrumentos pendientes adoptados en las 84, 88 y 90 Reuniones de la Conferencia, así como en las reuniones de la Conferencia que tuvieron lugar entre 2002 y 2011”.</i></p>	<p>Perú no figura dentro de los países que han remitido informaciones:</p> <p>a) Sobre la sumisión de la Recomendación 200 sobre el VIH y el sida adoptada por la Reunión 99 de la Conferencia en junio de 2010.</p> <p>b) Sobre los instrumentos adoptados anteriormente sometidos a la autoridad nacional competente en 2011.</p> <p>c) Acerca de las informaciones remitidas al Director General luego de la clausura de la Reunión 100 (año 2011) de la Conferencia y que no se pudieron poner en conocimiento de dicha reunión (OIT, 2012, pp. 1096-1097).</p>	<p>Muestra (OIT, 2012, p. 1105) las Reuniones de la Conferencia que el Perú ha sometido y no ha sometido:</p> <p>a) Reuniones de la Conferencia cuyas decisiones han sido sometidas a las autoridades consideradas por los gobiernos como competentes: Reuniones 31-56, 58-72, 74-83. Reunión 84: Convenio 178, Recomendación 185, la Recomendación 186. Reuniones 85-87. Reunión 88: Convenio 183. Reunión 90: Recomendación 193.</p> <p>b) Reuniones de la Conferencia cuyas decisiones no han sido sometidas (incluidos los casos en que no ha sido comunicada ninguna información): Reunión 84: Convenio 179, Convenio 180, Protocolo 147, Recomendación 187. Reunión 88: Recomendación 191. Reunión 89. Reunión 90: Protocolo 155,</p>

					Recomendación 194. Reuniones: 91, 92, 94, 95, 96, 99.
Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª Reunión (año 2013)	No se adoptó.	La CEACR en el 2013 examinó (OIT, 2013, pp. 38-39): a) Informaciones complementarias sobre las medidas adoptadas para someter a las autoridades nacionales competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia de 1967 (51 Reunión) a junio de 2011 (100 Reunión): Convenios núm. 128 a 189, Recomendaciones núm. 132 a 201 y Protocolos. b) Respuestas a las observaciones y a las solicitudes directas formuladas por la CEACR en su 83 Reunión llevada a cabo en noviembre-diciembre de 2012. Asimismo cabe precisar que en esta misma sección, dentro del apartado <i>Problemas especiales</i> , Perú ¹⁶ aparece como uno de los 34 países que no han comunicado informaciones sobre la sumisión a las autoridades nacionales competentes de los	El cumplimiento de la obligación de Perú es nuevamente observado por la CEACR como una <i>falta grave de sumisión</i> (OIT, 2013, p. 935): “Perú <i>Falta grave de sumisión.</i> La Comisión toma nota de que el Gobierno organizó, el 6 de noviembre de 2012, un taller informativo sobre el procedimiento de sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia al Congreso de la República para distintos sectores del Poder Ejecutivo. La Comisión recuerda sus observaciones anteriores, y ruega al Gobierno que comunique informaciones sobre las medidas tomadas para someter al Congreso de	De manera similar que en el Anexo IV del Informe de la CEACR de 2012, Perú pasa desapercibido en cuanto a la remisión de información: a) Sobre la sumisión de la Recomendación 200 sobre el VIH y el sida; el Convenio 189 y la Recomendación 201 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos adoptados en el 2011 por la Reunión 100 de la Conferencia. b) Sobre los instrumentos adoptados anteriormente que fueron sometidos a la autoridad nacional competente en 2012. c) Acerca de las informaciones remitidas al Director General luego de la clausura de la Reunión 101 (año 2012) de la	Las Reuniones de la Conferencia donde el Perú ha sometido y no ha sometido las normas internacionales del trabajo son iguales al año 2012, a excepción de la inclusión de la Reunión 100 (OIT, 2013, p. 984): a) Reuniones de la Conferencia cuyas decisiones han sido sometidas a las autoridades consideradas por los gobiernos como competentes: Reuniones 31-56, 58-72, 74-83. Reunión 84: Convenio 178, Recomendación 185, la Recomendación 186. Reuniones 85-87. Reunión 88: Convenio 183. Reunión 90: Recomendación 193. b) Reuniones de la Conferencia cuyas decisiones no han sido sometidas (incluidos los casos en que no ha sido comunicada ninguna información):

¹⁶ Los otros 33 países son: Angola, Bahréin, Bangladesh, Belice, Comoras, Congo, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, El Salvador, Fiji, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Iraq, Islas Salomón, Kirguistán, Libia, Mozambique, Papúa Nueva Guinea, Ruanda, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, República Árabe Siria, Somalia, Sudán, Surinam, Tayikistán, Ucrania y Uganda.

		instrumentos adoptados por la Conferencia desde al menos siete reuniones: desde la Reunión 91 (año 2003) hasta la Reunión 100 (año 2011) ¹⁷ .	la República los instrumentos pendientes adoptados en las 84, 88 y 90 Reuniones de la Conferencia, así como en las reuniones de la Conferencia que tuvieron lugar entre 2002 y 2012”.	Conferencia y que no se pudieron poner en conocimiento de dicha reunión (OIT, 2013, p. 971).	Reunión 84: Convenio 179, Convenio 180, Protocolo 147, Recomendación 187. Reunión 88: Recomendación 191. Reunión 89. Reunión 90: Protocolo 155, Recomendación 194. Reuniones: 91, 92, 94, 95, 96, 9, 100.
Conferencia Internacional del Trabajo, 103° Reunión (año 2014)	<p>1. Protocolo 29 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso.</p> <p>2. Recomendación 203 sobre las Medidas Complementarias para la Supresión Efectiva del Trabajo Forzoso.</p>	<p>En el Informe de la CEACR de 2014, se analizaron (OIT, 2014, p. 33):</p> <p>a) Informaciones complementarias sobre las medidas adoptadas para someter a las autoridades nacionales competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia de 1967 (51 Reunión) a junio de 2012 (101 Reunión): Convenios núm. 128 a 189, Recomendaciones núm. 132 a 202 y Protocolos.</p> <p>b) Respuestas a las observaciones y las solicitudes directas formuladas por la CEACR en su 84 Reunión llevada a cabo en noviembre-diciembre de 2013.</p> <p>A diferencia del Informe de la CEACR de 2013, Perú¹⁸ esta vez sobresale – sección caso de progreso – como uno de los</p>	<p>La situación de Perú dista en comparación con los Informes de la CEACR de los años 2012 y 2013 (OIT, 2014, p. 629):</p> <p>“Perú</p> <p>La Comisión toma nota con interés de que los instrumentos adoptados por la Conferencia entre 2002 y 2012 fueron sometidos al Congreso de la República el día 21 de octubre de 2013. La Comisión saluda este proceso e invita al Gobierno a continuar transmitiendo regularmente la información requerida sobre la obligación de someter los instrumentos adoptados</p>	<p>Perú remitió información sobre:</p> <p>a) Los instrumentos adoptados entre 2002 y 2012 por la Conferencia Internacional del Trabajo el 21 de octubre de 2013, lo que implica que sometió la Recomendación 200, el Convenio 189 y la Recomendación 201, y la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social adoptada en la Reunión 101 de la Conferencia.</p> <p>b) Las comunicaciones de los instrumentos adoptados anteriormente que fueron sometidos a la autoridad nacional</p>	<p>De conformidad con el Anexo IV, esta vez solo figuran las Reuniones de la Conferencia donde el Perú ha sometido las normas internacionales del trabajo (OIT, 2014, p. 672):</p> <p>a) Reuniones de la Conferencia cuyas decisiones han sido sometidas a las autoridades consideradas por los gobiernos como competentes:</p> <p>Las Reuniones 31-56, 58-72, 74-92, 94-96, 99-101.</p>

¹⁷ En las Reuniones 93 (año 2005), 97 (año 2008) y 98 (año 2009) no se adoptó ninguna norma internacional del trabajo.

¹⁸ Los otros países son: Bostwana, Georgia y Ucrania.

		4 países que ha adoptado importantes medidas para superar el retraso significativo de la obligación de sumisión y cumplir con ella (OIT, 2014, p. 34).	por la Conferencia al Congreso de la República”.	competente en 2013. c) Las informaciones remitidas al Director General luego de la clausura de la Reunión 102 (año 2013) de la Conferencia y que no se pudieron poner en conocimiento de dicha reunión (OIT, 2014, p. 661).	
Conferencia Internacional del Trabajo, 104° Reunión (año 2015)	1. Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal.	En este Informe se tomó en cuenta (OIT 2015, p. 31): a) Información complementaria sobre las medidas adoptadas para someter a las autoridades nacionales competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia de 1967 (51 Reunión) a junio de 2012 (101 Reunión): Convenios núm. 128 a 189, Recomendaciones núm. 132 a 202 y Protocolos; b) Respuestas a las observaciones y las solicitudes directas formuladas por la CEACR en su 85 Reunión llevada a cabo en noviembre-diciembre de 2014.	Perú no recibe observaciones por parte de la CEACR, pues debido a que cumplió con lo requerido por este órgano, ya no se encontraba en incumplimiento de la obligación de sumisión (OIT 2015, pp. 553-564).	Perú no remitió información sobre: a) Los instrumentos adoptados anteriormente que fueron sometidos a la autoridad nacional competente en 2014. b) Información preliminar comunicada acerca de la sumisión de la Recomendación 203 sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias) y del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 adoptados en la Reunión 103 (año 2014). c) Informaciones remitidas al Director General luego de la clausura de la Reunión 103 de la Conferencia	Igual que en el Informe de la CEACR de 2014, con relación al Anexo V, solo se presentan las Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo donde el Perú ha sometido las normas internacionales del trabajo (OIT 2015, p. 610): a) Reuniones de la Conferencia cuyas decisiones han sido sometidas a las autoridades consideradas por los gobiernos como competentes: Las Reuniones 31-56, 58-72, 74-92, 94-96, 99-101.

				Internacional del Trabajo y que no se pudieron poner en conocimiento de dicha reunión (OIT, 2015, p. 599).	
Conferencia Internacional del Trabajo, 105° Reunión (año 2016)	No se adoptó.	<p>En semejanza con el Informe de la CEACR de 2015, en el año 2016, la CEACR en la sección II. inciso d) de la Parte I analizó (OIT, 2016, p. 27):</p> <p>a) Información complementaria sobre las medidas adoptadas para someter a las autoridades nacionales competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia de 1967 (51 Reunión) a junio de 2014 (103.ª Reunión): Convenios núm. 128 a 189, Recomendaciones núm. 132 a 203 y Protocolos.</p> <p>b) Respuestas a las observaciones y solicitudes directas formuladas por la CEACR en su 86 Reunión llevada a cabo en noviembre-diciembre de 2015.</p>	Perú se mantiene invicto de recibir observaciones por parte de la CEACR (OIT, 2016, pp. 597-608).	<p>Perú no remitió información sobre:</p> <p>a) La sumisión del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 y de la Recomendación 203 sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias).</p> <p>b) La información preliminar comunicada sobre la sumisión de la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la formal adoptada en la Reunión 104 (año 2015).</p> <p>c) Las informaciones remitidas al Director General luego de la clausura de la Reunión 104 de la Conferencia Internacional del Trabajo y que no se pudieron poner en conocimiento de dicha reunión (OIT, 2016, pp. 640-642).</p>	<p>Muestra las Reuniones de la Conferencia donde el Perú ha sometido y no ha sometido las normas internacionales del trabajo, siendo en este último caso, la Reunión 103 (OIT, 2016, p. 652):</p> <p>a) Reuniones de la Conferencia cuyas decisiones han sido sometidas a las autoridades consideradas por los gobiernos como competentes: Las Reuniones 31-56, 58-72, 74-92, 94-96, 99-101.</p> <p>b) Reuniones de la Conferencia cuyas decisiones no han sido sometidas (incluidos los casos en que no ha sido comunicada ninguna información): Reunión 103.</p>
Fuente: Elaboración propia.					

De la información recopilada en el período 2012-2016 (véase Tabla 6.1.), se advierte tres aspectos importantes en cuanto al cumplimiento de la obligación de sumisión por parte del Estado peruano:

1. Según se aprecia de los Informes de la CEACR de 2012 y 2013, Perú incumplió la obligación de sumisión desde 1996 hasta el 2013 –año de la última sumisión (21 de octubre de 2013) que Perú realizó según el Informe de la CEACR 2014–. Este periodo de tiempo incluyó el desarrollo de diecinueve Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (Reuniones 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 102), de las cuales, cuatro (Reuniones 93, 97, 98 y 102) no adoptaron normas internacionales del trabajo, y tres (Reuniones 85, 86 y 87) adoptaron normas que fueron sometidas en su totalidad por Perú antes del 21 de octubre de 2013:

(i) 85 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 19 de junio de 1997:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 188	Agencias de empleo privadas	
Convenio 181	Agencias de empleo privadas	En vigor: 20 de mayo de 2000.

(ii) 86 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 17 de junio de 1998:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 189	Creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas	

(iii) 87 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 17 de junio de 1999:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 190	Peores formas de trabajo infantil	
Convenio 182	Peores formas de trabajo infantil	En vigor: 19 de noviembre de 2000.

Con relación a las doce Reuniones (Reuniones 84, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 99, 100 y 101) restantes, el Perú no cumplió con la obligación de sumisión con relación a la mayoría de las normas adoptadas en las Reuniones referidas:

- (i) 84 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 22 de octubre de 1996 adoptó:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 185	Inspección del trabajo (gente de mar)	
Recomendación 186	Contratación y la colocación de la gente de mar	
Recomendación 187	Salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques	
Protocolo 147	Relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas)	En vigor: 10 de enero de 2003
Convenio 178	Inspección del trabajo (gente de mar)	En vigor: 22 de abril de 2000.
Convenio 179	Contratación y la colocación de la gente de mar	En vigor: 22 de abril de 2000.
Convenio 180	horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques	En vigor: 08 de agosto de 2002.

De estas siete normas internacionales del trabajo, Perú hasta el 21 de octubre de 2013 sólo había sometido tres de ellas: el Convenio 178, la Recomendación 185 y la Recomendación 186. No obstante, a pesar de que llega a cumplir con la obligación de sumisión de las cuatro normas restantes (Recomendación 187, Protocolo 147, Convenio 179 y Convenio 180), Perú lo realiza cerca de diecisiete años después de la adopción de las normas; aproximadamente dieciséis años después del vencimiento del plazo regular (22 de octubre de 1997) y casi quince años después del fin del plazo excepcional (22 de abril de 1998).

(ii) 88 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 15 de junio de 2000 consagró:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 191	Protección de la maternidad	
Convenio 183	Protección de la maternidad	En vigor: 07 de febrero de 2002

Perú en un promedio de trece años solo había sometido una norma internacional del trabajo: la Recomendación 191. Asimismo, la sumisión del Convenio de 183 se llevó a cabo más de trece años después de su adopción; doce años posteriores al término del plazo regular (15 de junio de 2001) y cerca de doce años del término del plazo excepcional (15 de diciembre de 2001).

(iii) 89 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 21 de junio de 2011 elaboró:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 192	Seguridad y salud en el agricultura	
Convenio 184	Seguridad y la salud en la agricultura	En vigor: 20 de setiembre de 2003.

Perú no había sometido ninguna de las normas internacionales del trabajo que se adoptaron en el 2001 sino hasta doce años después de la adopción de éstas; luego de once años del plazo regular (21 de junio de 2002) y casi once años tras el vencimiento del plazo excepcional (21 de diciembre de 2002).

(iv) 90 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 20 de junio de 2002 adoptó:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 193	Promoción de las cooperativas	
Recomendación 194	Lista de enfermedades profesionales	
Protocolo 155	Relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores	En vigor: 09 de febrero de 2005.

Perú en un lapso de once años desde la adopción de las normas había sometido sólo la Recomendación 193. No obstante, sometió la Recomendación 194 y el Protocolo 155 luego de más de diez años del vencimiento del plazo regular (20 de junio de 2003) y cerca de diez años del término del plazo excepcional (20 de diciembre de 2003).

- (v) 91 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 19 de junio de 2003 celebró:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Convenio 185	Documentos de identidad de la gente de mar (revisado)	En vigor: 09 de febrero de 2005.

Perú sometió el Convenio 185 luego de diez años de la adopción de la norma; nueve años del término del plazo regular (19 de junio de 2004) y cerca de nueve años del vencimiento del plazo excepcional (19 de diciembre de 2004).

- (vi) 92 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 17 de junio de 2004 adoptó:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 195	Desarrollo de los recursos humanos	

Perú sometió la Recomendación 195 luego nueve años de la adopción de la norma; ocho años del cumplimiento del plazo regular (17 de junio de 2005) y casi ocho años de la conclusión del plazo excepcional (17 de diciembre de 2005).

(vii) 94 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 23 de febrero de 2006 elaboró:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Convenio (MLC 2006)	Trabajo marítimo	En vigor: 20 de agosto de 2013.

Perú sometió el Convenio sobre Trabajo Marítimo (MLC 2006) luego de más de siete años de la adopción de la norma; más de seis años del vencimiento del plazo regular (23 de febrero de 2007) y plazo excepcional (23 de agosto de 2007).

(viii) 95 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 15 de junio de 2006 consagró:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 197	Marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo	
Recomendación 198	Relación de trabajo	
Convenio 187	Marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo	En vigor: 20 de febrero de 2009.

Perú sometió la Recomendación 197, la Recomendación 198 y el Convenio 187 luego de más de siete años de la adopción de las normas; más de seis años del vencimiento del plazo regular (15 de junio de 2007) y cerca de seis años del término del plazo excepcional (15 de diciembre de 2007).

(ix) 96 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 14 de junio 2007 celebró:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 199	Trabajo en la pesca	
Convenio 188	Trabajo en la pesca	No se encuentra en vigor.

Perú sometió la Recomendación 199 y el Convenio 188 luego de más de seis años de la adopción de las normas; más de cinco años del vencimiento del plazo regular (14 de junio de 2008) y cerca de cinco años del término del plazo excepcional (14 de diciembre de 2008).

- (x) 99 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 17 de junio de 2010 adoptó:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 200	VIH y el sida	

Perú sometió la Recomendación 200 luego de más de tres años de la adopción de la norma; más de dos años del vencimiento del plazo regular (17 de junio de 2011) y cerca de dos años del término del plazo excepcional (17 de diciembre de 2011).

- (xi) 100 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 16 de junio de 2011 elaboró:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 201	Trabajadoras y los trabajadores domésticos	
Convenio 189	Trabajadoras y los trabajadores domésticos	En vigor: 05 de setiembre de 2013.

Perú sometió la Recomendación 201 y el Convenio 189 luego de más de dos años de la adopción de la norma; más de un año del vencimiento del plazo regular (16 de

junio de 2012) y cerca de un año término del plazo excepcional (16 de diciembre de 2012).

- (xii) 101 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 14 de junio de 2012 adoptó:

NORMA INTERNACIONAL DEL TRABAJO	MATERIA	OBSERVACIONES
Recomendación 202	Los pisos de protección social	

Perú sometió la Recomendación 202 después de más de un año de la adopción de la norma y cerca de cuatro meses luego del vencimiento del plazo regular (14 de junio de 2013). No obstante, la sumisión de la norma se llevó a cabo dentro del plazo excepcional (14 de diciembre de 2013).

En ese sentido, desde 1996 hasta el 2013 se llevaron a cabo quince Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (Reuniones 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 99, 100 y 101) donde se adoptaron treinta y un normas internacionales del trabajo, de las cuales, sólo diez de ellas habían sido sometidas (Convenio 178, Convenio 181, Convenio 182, Recomendación 185, Recomendación 186, Recomendación 188, Recomendación 189, Recomendación 190, Recomendación 191 y Recomendación 193) por el Perú antes del 21 de octubre de 2013, siendo el resto de las normas sometidas en esa misma fecha.

FIGURA 6.1.

CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN POR PARTE DEL PERÚ



Fuente: Elaboración propia.

Ello permite concluir que Perú incumplió con la obligación de sumisión por casi diecisiete años, un promedio importante y relevante de tiempo, que implicó la falta de sumisión del 68% de las normas adoptadas en ese periodo. Asimismo, este incumplimiento incluyó la inobservancia de la obligación de información sobre la sumisión –artículo 19 incisos 5 c) y 6 c) de la Constitución de la OIT– según constan en las observaciones de los Informes de la CEACR 2012 y 2013, que indican que Perú no remitió a la OIT la información pertinente a la materia.

No obstante, cabe precisar que lo anterior no invalida la eficacia de la obligación de sumisión en el Perú, la cual ha permitido la ratificación de las normas internacionales del trabajo. A lo largo de casi cien años de la existencia de la OIT, Perú ha ratificado setenta y cinco convenios de la OIT, de los cuales sesenta y siete están en vigor¹⁹, siete han sido

¹⁹ Se trata del Convenio 1 sobre las horas de trabajo (industria); Convenio 8 sobre la indemnizaciones de desempleo (naufragio); Convenio 9 sobre la colocación de la gente de mar; Convenio 11 sobre el derecho de asociación (agricultura); Convenio 12 sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura); Convenio 14 sobre el descanso semanal (industria); Convenio 19 sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo); Convenio 22 sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar; Convenio 23 sobre la repatriación de la gente de mar; Convenio 24 sobre el seguro de enfermedad (industria); Convenio 25 sobre el seguro de enfermedad (agricultura); Convenio 26 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos; Convenio 27 sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco; Convenio 29 sobre el trabajo forzoso; Convenio 35 sobre el seguro de vejez (industria, etc.); Convenio 36 sobre el seguro de vejez (agricultura); Convenio 37 sobre el seguir de invalidez (industria, etc.); Convenio 38 sobre el seguro de invalidez (agricultura); Convenio 39 sobre el seguro de muerte (industria, etc.); Convenio 40 sobre el seguro de muerte (agricultura); Convenio 44 sobre el desempleo; Convenio 52 sobre las vacaciones pagadas; Convenio 53 sobre los certificados de capacidad de los oficiales; Convenio 55 sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidentes de la gente de mar; Convenio 56 sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar; Convenio 58 (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo); Convenio 59 (revisado) sobre la edad mínima (industria); Convenio 62 sobre las prescripciones de seguridad (edificación) ; Convenio 67 sobre las horas de trabajo y el descanso (transporte de carretera); Convenio 68 sobre la alimentación y el servicio de fonda (tripulación de buques); Convenio 69 sobre el certificado de aptitud de los cocineros de buque; Convenio 71 sobre las pensiones de la gente de mar; Convenio 73 sobre el examen médico de la gente de mar; Convenio 77 sobre el examen médico de los menores (industria); Convenio 78 sobre el examen médico de los menores (trabajo no industriales); Convenio 79 sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales); Convenio 80 sobre la revisión de los artículos finales; Convenio 81 sobre la inspección del trabajo; Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; Convenio 88 sobre el servicio del empleo ; Convenio 90 (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria); Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura); Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración; Convenio 101 sobre las vacaciones pagadas (agricultura ; Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima); Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso; Convenio 106 sobre el descanso semanal (comercio y oficinas); Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales; Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación); Convenio 112 sobre la edad mínima (pescadores); Convenio 113 sobre el examen médico de los pescadores; Convenio 114 sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores; Convenio 122 sobre la política del empleo; Convenio 127 sobre el peso máximo; Convenio 138 sobre la edad mínima; Convenio 139 sobre el cáncer profesional; Convenio 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo); Convenio 147 sobre la marina mercante (normas mínimas); Convenio 151 sobre las relaciones de

denunciados²⁰, uno no está vigente aún porque no se han cumplido las disposiciones de la entrada en vigor general²¹ (OIT, s. f.).

De estos setenta y cinco convenios, de acuerdo con la información disponible en la página web de la OIT donde no figura información alguna sobre la sumisión de cuarenta y cinco convenios²² ratificados por Perú, treinta²³ de los treinta convenios ratificados de los cuales sí existe información sobre la sumisión de éstos, figuran como sometidos. Es decir, el 100 % de los convenios sometidos terminaron ratificados²⁴.

2. Perú demuestra un progreso en relación con el cumplimiento de la obligación de sumisión. Sin embargo, se contempla que actualmente el Estado peruano se encuentra en estado de incumplimiento. De conformidad con los Informes de la CEACR de 2014 y 2015, hasta la fecha no se llevado a cabo la sumisión a la autoridad nacional competente del Protocolo 29 relativo al Convenio 29 sobre el trabajo forzoso y la Recomendación 203 sobre las medidas complementarias para la supresión efectiva del trabajo forzoso adoptadas en la Reunión 103 (año 2014), y la Recomendación 204 sobre la transición de la economía

trabajo en la administración pública; Convenio 152 sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios) ; Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares; Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas); Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales; Convenio 176 sobre seguridad y salud en las minas; Convenio 178 sobre la inspección del trabajo (gente de mar) y Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil; Convenio 183 sobre la protección de la maternidad.

²⁰ Se trata del Convenio 4 sobre el trabajo nocturno (mujeres); el Convenio 10 sobre la edad mínima (agricultura), el Convenio 20 sobre el trabajo nocturno (panaderías); el Convenio 32 sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado); el Convenio 41 (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres) y el Convenio 45 sobre el trabajo subterráneo (mujeres).

²¹ Se trata del Convenio 70 sobre la seguridad social de la gente de mar. En el artículo 12 inciso 2 se disponía que seis después de las ratificaciones 7 de los siguientes países entraría en vigor, quedando entendido que, por los menos cuatro de los siete “deberán poseer una marina mercante de una millón de toneladas de brutas de registro como mínimo: Estados Unidos de América, República Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Dinamarca, Finlandia, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Grecia, India, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Turquía y Yugoslavia. Hasta la fecha, de los países requeridos solo Francia, Reino Unido, Países Bajos y Polonia han ratificado.

²² Convenio 1, Convenio 4, Convenio 8, Convenio 9, Convenio 10, Convenio 11, Convenio 12, Convenio 14, Convenio 19, Convenio 20, Convenio 22, Convenio 23, Convenio 24, Convenio 25, Convenio 26, Convenio 27, Convenio 29, Convenio 32, Convenio 35, Convenio 36, Convenio 37, Convenio 38, Convenio 39, Convenio 40, Convenio 41, Convenio 44, Convenio 45, Convenio 52, Convenio 53, Convenio 55, Convenio 56, Convenio 58, Convenio 59, Convenio 62, Convenio 67, Convenio 68, Convenio 69, Convenio 70, Convenio 71, Convenio 73, Convenio 77, Convenio 78, Convenio 79, Convenio 80 y Convenio 81.

²³ 28 convenios ratificados se encuentran en vigor: Convenio 87, Convenio 88, Convenio 90, Convenio 98, Convenio 99, Convenio 100, Convenio 101, Convenio 102, Convenio 105, Convenio 106, Convenio 111, Convenio 112, Convenio 113, Convenio 114, Convenio 122, Convenio 127, Convenio 138, Convenio 139, Convenio 144, Convenio 147, Convenio 151, Convenio 152, Convenio 156, Convenio 159, Convenio 169, Convenio 176, Convenio 178, Convenio 182 y Convenio 183; 1 convenio ratificado no en vigor: Convenio 183; y un 1 convenio ratificado que ha sido denunciado: Convenio 107.

²⁴ No se ha considerado a los protocolos porque hasta la fecha Perú no ha ratificado ninguno de ellos.

informal a la economía formal adoptada en la Reunión 104 (año 2015). La adopción de estas normas fue posterior a la fecha (21 de octubre de 2013) de la última sumisión que efectuó el Perú, el cual tuvo como última norma internacional del trabajo sometida a la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social adoptada en la Reunión 101 (año 2012).

En esa misma línea, corresponde también precisar que el Estado peruano también se encuentra en incumplimiento de la obligación de información de la obligación de sumisión conforme con el artículo de 19 5 c) y c) de la Constitución de la OIT, según desprende de los Informes de la CEACR 2015 y 2016 (véase tabla 6.1).

3. De conformidad con el Informe de la CEACR de 2014, se advierte que la sumisión de las normas internacionales del trabajo de fecha 21 de octubre de 2013 fue llevada a cabo en el Congreso de la República (OIT, 2014, p. 629), a pesar de que esta institución no constituye la autoridad nacional competente en materia de sumisión en el Perú. Tal hecho se presume que pueda deberse a que la sumisión del 21 de octubre de 2013 en la referida institución se efectuó diez meses antes de la materialización del actual procedimiento de la obligación de sumisión en el Perú que corresponde a la fecha 25 de agosto de 2014, y que mientras no existía esta regulación, el Congreso de la República pudo haber visto los temas de sumisión.

6.2. Análisis del desarrollo del procedimiento de sumisión en el Perú

Con fecha 03 de enero de 2017 mediante la solicitud de Acceso a la Información Pública 783-2017, se solicitó a la OGCAI información acerca de las normas internacionales de trabajo que han sido sometidas desde el 2012 al 2016, o que actualmente se encuentran bajo el procedimiento de la obligación de sumisión, a lo que este órgano interno mediante Oficio N° 21-2017-MTPE/4/10 de fecha 9 de enero de 2017, el cual se acompaña como anexo 5, respondió que las normas que se hallan actualmente en este procedimiento desde los años referidos son las siguientes:

TABLA 6.2.

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO EN EL PROCEDIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE SUMISIÓN 2012-2016 SEGÚN EL MTPE

Normas Internacionales del Trabajo	Materia	Adopción	Plazos para cumplir con la obligación de sumisión
Convenio N° 189	Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.	Adoptada en Ginebra en la 100 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (16 junio 2011)	Plazo regular: 16 de junio de 2012; plazo excepcional: 16 de diciembre de 2012.
Recomendación N° 201	Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.	Adoptada en Ginebra en la 100 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (16 junio 2011).	Plazo regular: 16 de junio de 2012; plazo excepcional: 16 de diciembre de 2012.
Recomendación N° 202	Recomendación sobre pisos de protección social	Adoptada en Ginebra en la 101 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (14 junio 2012).	Plazo regular: 14 de junio de 2013; plazo excepcional: 14 de diciembre de 2013.
Recomendación N° 203	Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias).	Adoptada en Ginebra en la 103 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (11 junio 2014).	Plazo regular: 11 de junio de 2015; plazo excepcional: 11 de diciembre de 2015.
Protocolo N° 29	Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930.	Adoptada en Ginebra en la 103 Conferencia Internacional del Trabajo (11 junio de 2014).	Plazo regular: 11 de junio de 2015; plazo excepcional: 11 de diciembre de 2015.
Recomendación N° 204	Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal.	Adoptada en Ginebra en la 104 Conferencia Internacional del Trabajo (12 junio 2015).	Plazo regular: 12 de junio de 2016; plazo excepcional: 12 de diciembre de 2016.
Fuente: Elaboración propia.			

Resulta sumamente interesante la respuesta de la OGCAI. Tres de las seis normas internacionales del trabajo que menciona como no sometidas y que aún se encuentran bajo este procedimiento (Convenio 189, Recomendación 201 y Recomendación 202), figuran como sometidas desde el 21 de octubre de 2013, según los Informes de la CEAR de los años 2014, 2015 y 2016.

Lo descrito demuestra una clara desinformación de la OGCAI con relación a los Informes correspondientes sobre el cumplimiento de la obligación de sumisión. No obstante, al haberse llevado a cabo la sumisión del 21 de octubre de 2013 en el Congreso de la República y no en el MTPE, es comprensible que este órgano de administración interna considere conveniente realizar la sumisión de las normas referidas en su ámbito y cumplir con el procedimiento de la obligación de sumisión que rige desde el 2014 en el país.

Por otro lado, de conformidad con la entrevista de la asesora de la Secretaría Técnica del CNTPE, señora Calvo Tuesta, se observa que el cumplimiento del procedimiento de la obligación de sumisión mediante la OGCAI presenta cierta debilidad, debido a que el fenómeno de llevar a cabo la sumisión fuera del ámbito de este órgano interno del MTPE aún se mantiene a pesar de que actualmente existe una regulación en la materia. Por ejemplo, el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad adoptada en la 88 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llevada a cabo el 15 de junio de 2000, fue ratificado por el Perú sin que se haya ejecutado el proceso de sumisión en el MTPE. Esta ratificación de fecha 9 de mayo de 2016 es la última que el Perú ha realizado en cuanto a las normas internacionales del trabajo de la OIT.

Adicionalmente, de la misma funcionaria, se advierte que la observancia del procedimiento de la obligación de sumisión es un proceso lento por causa de la complejidad que presenta la consulta tripartita que se lleva a cabo en virtud del Convenio 144, donde el Perú es Estado parte, de acuerdo con los artículos 2 y 5 b) del convenio:

Artículo 2

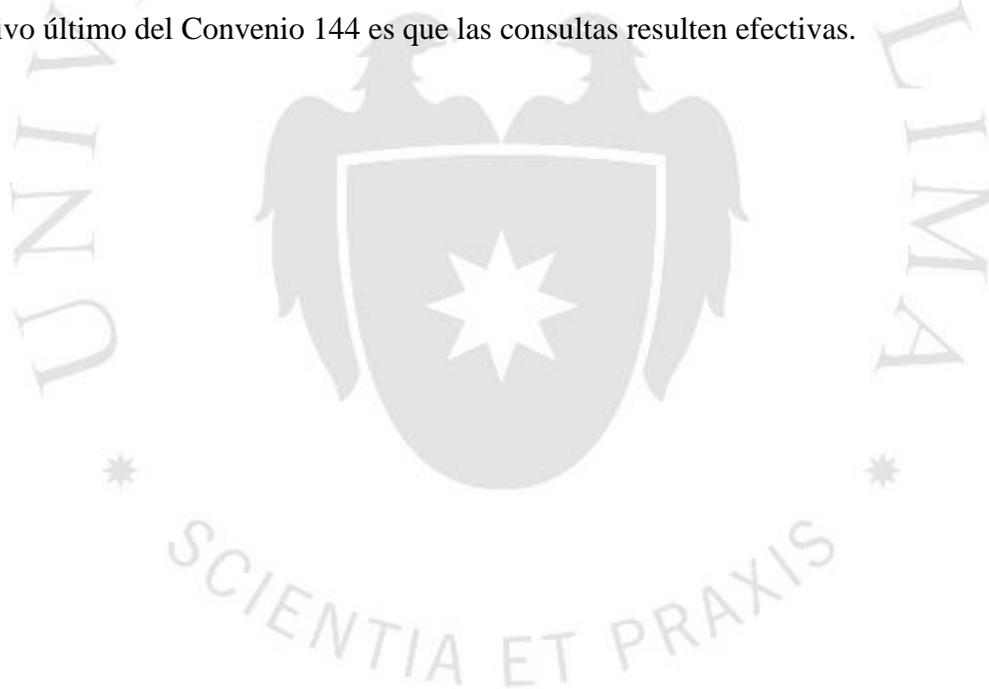
1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se compromete a poner en práctica procedimiento que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo a que se refiere el artículo 5, párrafo 1, más adelante.
2. La naturaleza y la forma de los procedimientos a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán determinarse en cada país de acuerdo con la práctica nacional, después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan y donde tales procedimientos aún no haya sido establecidos.

Artículo 5

1. El objeto de los procedimientos previsto en el presente Convenio será el de celebrar consultas sobre:

(b) Las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Ello genera que la sumisión de las normas internacionales del trabajo suele efectuarse posteriormente a los plazos regular y excepcional establecidos por la OIT en el artículo 19 incisos 5 b) y 6 b). El diálogo entre los representantes de los empleadores, trabajadores y el gobierno dificulta la tarea de sumisión por la divergencia de intereses y posiciones que pueden presentar las partes. Sin embargo, una forma de simplificar este debate sería realizarlo de manera bipartita –gobierno y empleadores; gobierno y trabajadores– pues el objetivo último del Convenio 144 es que las consultas resulten efectivas.



CONCLUSIONES

Primera.- La obligación de sumisión regulada en el artículo 19 incisos 5 b) y 6 b) de la Constitución de la OIT es una obligación de comportamiento de naturaleza procedimental. Constituye el principal mecanismo que esta Organización utiliza para llevar a cabo la aplicación de las normas internacionales del trabajo; debido a que es una de las obligaciones de inmediato cumplimiento tras la adopción de una norma en la Conferencia Internacional del Trabajo y porque se observa independientemente de la ratificación de los instrumentos internacionales de la OIT.

Segunda.- La obligación de sumisión resulta eficaz para el cumplimiento de su fin –el fomento de medidas para la aplicación de las normas internacionales del trabajo mediante el diálogo tripartito nacional–aunque no suele llevarse a cabo dentro de los plazos de 12 (regular) y/o 18 (excepcional) meses que contempla. Ello en virtud de la condición de la OIT como organización internacional de cooperación sin facultades para exigir el cumplimiento de la obligación de manera coercitiva; como también, la naturaleza misma del Derecho Internacional Público regido por relaciones de coordinación y sin un ente fiscalizador para la observancia de las normas. No obstante, la observancia de la obligación de sumisión compele a los Estados miembros de la OIT en todo momento. Si estos incumplieran la obligación fuera de los plazos, deben cumplirla lo antes posible.

Tercera.- El Perú ha sido inconstante en el cumplimiento de la obligación de sumisión. Mantuvo el incumplimiento por casi diecisiete años (1996-2013) de la obligación y actualmente incumple con la obligación de sumisión de las normas internacionales del trabajo con un retraso de cerca de tres años: el Protocolo 29 y la Recomendación 203 adoptadas en la 103 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de fecha 11 de junio de 2014 con plazo máximo de sumisión 11 de junio de 2015 ; y la Recomendación 204 adoptada en la Reunión 104 de la Conferencia Internacional del Trabajo de fecha 12 de junio de 2015 con plazo máximo de sumisión 12 de diciembre de 2016.

Cuarta.- No obstante el actual incumplimiento del Perú con relación a la obligación de sumisión, la influencia de esta obligación en el país es de gran importancia, porque a lo largo de los cien años de la OIT, el 100 % (30 de 30) de los convenios sometidos han terminado en la ratificación de los mismos.

Quinta.- El Perú reglamentó el procedimiento de la obligación de sumisión mediante una norma administrativa, la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 aprobada por Resolución Ministerial N° 177-2014-TR. Ello resulta favorable para el cumplimiento de la obligación de sumisión por parte del Estado peruano porque materializa el curso a seguir en la materia que hasta el 2014 no existía y se llevaba a cabo fuera del MTPE, la autoridad nacional competente.

Sexta.- El procedimiento de la obligación de sumisión es aún un procedimiento débil y lento, porque existen casos donde el examen de las normas internacionales del trabajo se conduce fuera del MTPE; así como las consultas entre los mandantes tripartitos, en virtud del Convenio 144, suelen demorar la discusión de las normas en un tiempo mayor al establecido por la OIT en el artículo 19 incisos 5 b) y 6 b).

RECOMENDACIONES

Primera.- Se recomienda que el MTPE priorice el cumplimiento de la obligación de sumisión del Protocolo 29, de la Recomendación 203 y de la Recomendación 204, y de las futuras normas internacionales del trabajo que se adopten a fin de cumplir con el mandato de la Constitución de la OIT.

Segunda.- Considerando que el procedimiento de la obligación de sumisión presenta aspectos que mejorar acerca de la declaración de incompetencia del CNSST y la regulación del perfeccionamiento interno del tratado incisos 6.4.4. y 6.4.8. de la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI respectivamente, se sugiere:

- (i) Informar al CNSST sobre la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI y mantener su participación en el proceso de sumisión de las normas internacionales del trabajo.
- (ii) La OGCAI coordine constante con el CNTPE y CNSST acerca de la sumisión de las normas internacionales del trabajo con el objetivo de prevenir futuras confusiones y la posible inaplicabilidad del procedimiento por parte del CNSST.
- (iii) La modificación de la Directiva General N° 001-2014-MTPE/4/10 con relación al punto 6.4.8. que regula el perfeccionamiento interno del trabajo, a fin de evitar la comprensión de que la ratificación constituye parte integrante de la obligación de sumisión.

Tercera.- De acuerdo con la segunda recomendación, se propone que la nueva disposición de la Directiva General que regule el procedimiento de la obligación de sumisión sea en los siguientes términos:

Procedimiento de la Obligación de Sumisión de las Normas Internacionales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

De conformidad con el artículo 19 incisos 5 b) y 6 b) de la Constitución de la OIT, la obligación de sumisión consiste en dar a conocer las normas internacionales del trabajo (Convenio, Protocolo o Recomendación) adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo a las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros. Tiene como finalidad fomentar la adopción de medidas en el plano nacional para la aplicación de las normas a través del diálogo y la promoción de una decisión rápida y meditada de las autoridades nacionales competentes de cada Estado miembro.

Siendo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la autoridad nacional competente en la materia en el Perú, se dispone el siguiente procedimiento para la observancia de la obligación de sumisión:

1. La Oficina Internacional del Trabajo de la OIT comunica a la Representación Permanente del Perú ante la ONU y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra las normas internacionales del trabajo recientemente adoptadas por una Conferencia Internacional del Trabajo.
2. La Representación Permanente del Perú ante la ONU y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra remite las normas internacionales mediante nota diplomática al Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. El Ministerio de Relaciones Exteriores remite las normas internacionales del trabajo a la OGCAI.
4. La OGCAI solicita al Despacho Viceministerial de Trabajo (DVCT) o al Despacho Viceministerial de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral (DVCPECL) emitan opinión técnica sobre los instrumentos internacionales aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en el marco de sus competencias, concediéndoles un plazo de hasta quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción del documento.
5. La OGCAI recibe el informe técnico del DVCT o DVCPECL, y procederá a sistematizar a la información en un solo Informe Técnico.
6. La OGCAI remite el Informe Técnico al Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) o al Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) para que los interlocutores sociales emitan opinión sobre los instrumentos internacionales, debiendo establecer un plazo de referencia dentro del margen de los 12 o 18 meses establecidos en el artículo 19 inciso 5 b) y 6 b) de la Constitución de la OIT para el procedimiento de la obligación de sumisión.
7. El CNTPE o CNSST remite el informe técnico a sus comisiones competentes para que lo evalúen y emitan una opinión técnica sobre el mismo

8. En el ámbito del CNTPE o CNSST, las comisiones elaboran la opinión técnica conforme con el artículo 14 del Reglamento Interno del CNTPE o el artículo 15 del Reglamento de la CNSST.
9. La opinión elaborada por las comisiones es elevada al Pleno de del CNTPE o el CNSST para su aprobación en principio por consenso entre los sectores gubernamentales, de trabajadores y de empleadores de conformidad con los artículos 13 inciso 1) y 16) inciso 2 del Reglamento Interno del CNTPE; o los artículos 13 y 16 del Reglamento del CNSST.
10. El CNTPE o CNSST informa periódicamente a la OGCAI sobre el estado de discusión o de ser el caso remite el informe técnico aprobado en su seno a la OGCAI.
11. La OGCAI coordinará con él o la Titular del Sector sobre el Informe Técnico remitido por el CNTPE o CNSST.
12. El titular del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo remite el Informe Técnico del Sector al Ministerio de Relaciones Exteriores.
13. El Ministerio de Relaciones Exteriores remite el Informe Técnico del Sector a la Representación Permanente del Perú ante la ONU y otros Organismos Internacionales.
14. La Representación Permanente del Perú ante la ONU y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra remite la opinión del Sector Trabajo y Promoción del Empleo a la Oficina Internacional del Trabajo.

En el caso de que la medida adoptada por el MTPE sea la ratificación del convenio o el protocolo, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el Ministerio competente para iniciar el perfeccionamiento interno de la norma internacional del trabajo con colaboración del Congreso de la República.

Cuarta.- Tomando en cuenta la demora en el procedimiento de la obligación de sumisión en el Perú en virtud del requerimiento del Convenio 144 acerca de las consultas tripartitas, se recomienda que en el seno del CNTPE y CNSST las consultas se lleven a cabo de manera bipartita a fin de asegurar la efectividad de la consulta y evitar, en lo posible, un procedimiento retrasado.

Quinta.- Considerando que la obligación de sumisión no es conocida en el Perú, y mucho menos su procedimiento, se recomienda que el MTPE, como autoridad competente en la obligación de sumisión, efectúe talleres con colaboración de la OIT –cuya sede de América

Latina y el Caribe se encuentra en Lima– sobre la obligación de sumisión en el Perú, dirigidos tanto a nivel interno (CNTPE, CNSST y OGCAI), externo (organizaciones representativas de los empleadores y trabajadores), y a la ciudadanía en general, principalmente los trabajadores públicos y privados, para dar a conocer en qué consiste la obligación, su importancia y cómo se efectúa en el país.



REFERENCIAS

LIBROS

- Arias Domínguez, Á. (2009). *La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo* (2.^a ed.). Badajoz: @becedario.
- Centro Internacional de Formación de la OIT. (2014). *Guía sobre las normas internacionales del trabajo* (2.^a ed.). Turín, Italia.
- De la Guardia, E., y Delpesch, M. (1970). *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena*. Buenos Aires: La Ley.
- Diez de Velasco, M. (2007). *Instituciones de derecho internacional público* (16.^a ed.). Madrid: Tecnos.
- Diez de Velasco, M. (2008). *Las Organizaciones Internacionales* (15.^a ed.). Madrid: Tecnos.
- González Campos, J. (2008). *Curso de derecho internacional público*. Navarra: Thomson Civitas.
- Gros Espiell, H. (1978). *La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Novak, F., y García-Corrochano, L. (2000). *Derecho Internacional Público* (t. 1-2). Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Organización Internacional del Trabajo. (1970). *Premio Nobel de la Paz 1969*. Ginebra: Autor.
- Organización Internacional del Trabajo. (1977). *El impacto de los Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo*. Ginebra: Autor.
- Organización Internacional del Trabajo. (1981). *Las normas internacionales del trabajo: su naturaleza, su aplicación y su eficacia* (2.^a ed.). Lausanne: Autor.
- Organización Internacional del Trabajo. (2000). *Las normas internacionales: manual de educación obrera* (2.^a ed.). México D.F.: Alfaguara.
- Organización Internacional del Trabajo. (2005). *LA OIT: QUÉ ES, QUÉ HACE*. Ginebra: Autor.
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Las reglas de juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (3.^a ed.). Ginebra: Autor.

Ordoñez Cifuentes, J.E. (1998). *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 30. La opinión consultiva de la Corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT. Una experiencia constructiva a favor de la paz*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/123/3.pdf>.

Pastor Ridruejo, J.A. (2011). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales* (15.^a ed.). Madrid: Tecnos.

Remiro Brotons, A., y otros. (2007). *Derecho Internacional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Rodríguez Carrión, A.J. (2006). *Lecciones de derecho internacional público* (6.^a ed.). Madrid: Tecnos.

ARTÍCULOS

Canessa Montejo, M. F. (2009). *Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional*. Lima: Revista de la Facultad de Derecho PUCP. 63, pp. 349-373. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2984-11334-1-PB.pdf>.

Charis Gómez, R. (2004). *La organización internacional del trabajo, su actividad normativa y sus convenios fundamentales*. Revista de la Facultad de Derecho de México. (241), pp. 33-77. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/241/art/art2.pdf>.

García-Corrochano, L. (2013). *Las normas internacionales y la Constitución. Reflexiones a veinte años de la vigencia de la Constitución Política de 1993*. Lima: Agenda Internacional. 20 (31), pp. 99-130. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/7730-30336-1-PB.pdf>.

Javillier, J. C. (2006). *La dinámica de las normas internacionales del trabajo*. Lima: Derecho & Sociedad. (27), pp. 261-269.

Neves Mujica, J. (2005). *Derecho Internacional del Trabajo*. Lima: Ius et veritas. (31), pp. 187-202.

Novak, F. (1994). *Los Tratados y la Constitución Peruana de 1993*. Lima: Actualidad Internacional (Instituto de Estudios Internacionales). 1 (2), pp. 71-94. Recuperado de

Wisskirchen, A. (2005). *El sistema normativo de la OIT: Cuestiones jurídicas y experiencias*. Revista Internacional del Trabajo. 124 (3), pp. 277-316.

DOCUMENTOS INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (2012). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)*. Ginebra: Autor.

Organización Internacional del Trabajo (2013). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)*. Ginebra: Autor.

Organización Internacional del Trabajo (2014). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)*. Ginebra: Autor.

Organización Internacional del Trabajo (2015). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)*. Ginebra: Autor.

Organización Internacional del Trabajo (2016). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)*. Ginebra: Autor.

Organización Internacional del Trabajo (2012). *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones del trabajo*. Ginebra: Autor.

Organización Internacional del Trabajo (2005). *Memorándum sobre la obligación de someter los Convenios y las Recomendaciones a las autoridades competentes*. Ginebra: Autor.

NORMAS PERUANAS

Constitución Política del Perú de 1993.

Decreto Supremo N° 004-2014-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2014).

Decreto Supremo N° 001-2005-TR, Reglamento Interno del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. (2005).

Decreto Supremo N° 135-2010-RE, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010).

Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2009).

Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009).

Ley N° 26647, Ley de Perfeccionamiento Nacional de los Tratados. (1996)

Reglamento del Congreso de la República.

Reglamento Interno de la Comisión de Relaciones Exteriores.

Resolución Ministerial N° 062-2014-TR, Manual de Organización y Funciones del MTPE. (2014).

Resolución Ministerial N° 177-2014-TR, Directiva General N° 01-2014-MTPE/4/10 “Lineamientos de Asuntos Internacionales relativos a la Organización Internacional del Trabajo”. (2014).

OTROS

Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo. (2008). *Actividades 2008 del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo*. Lima: CNTPE.

Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo. (s. f.). Comisiones y Mesa. Recuperado de <http://www2.trabajo.gob.pe/cntpe/organizacion/comisiones-y-mesa/>—:

Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Normlex. Lista de Convenios, Recomendaciones y Protocolos pendientes de sumisión por parte de Perú*.

- Recuperado de [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13310:0::NO:13310:P13310_COUNT
RY_ID:102805:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13310:0::NO:13310:P13310_COUNT
RY_ID:102805:NO).
- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Normlex. Constitución de la OIT*.
Recuperado de [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_EN
TRIE_ID:2453907#A19](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_EN
TRIE_ID:2453907#A19).
- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Normlex. Ratificaciones de Perú*.
Recuperado de [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_C
OUNTRY_ID:102805](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_C
OUNTRY_ID:102805).
- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Normlex. MLC 2006*. Recuperado de [http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-
convention/WCMS_219764/lang--es/index.htm.las](http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-
convention/WCMS_219764/lang--es/index.htm.las).
- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Normas Internacionales del Trabajo*.
Recuperado de: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-
works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-
works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/lang--es/index.htm).
- Real Academia Española. (2014). Someter. En Diccionario de la lengua española.
Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=YKkmBq2>



ANEXOS

**ANEXO 1: DIRECTIVA GENERAL N° 001-2014-MTPE/4/10
APROBADA POR LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 177-2014-TR**





Resolución Ministerial No. 177-2014-TR

Lima, 25 de agosto de 2014

VISTOS: El Memorando N° 94-2014-MTPE/4/10 de la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales; el Oficio N° 139-2014-MTPE/4/9 de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto; el Informe N° 143-2014-MTPE/4/9.3 de la Oficina de Organización y Modernización y el Informe N° 937-2014-MTPE/4/8 de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

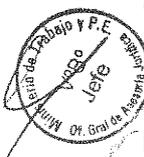
Que, la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, establece el ámbito de competencia, las funciones y estructura orgánica básica del referido Ministerio;

Que, mediante Memorando N° 94-2014-MTPE/4/10, la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales remite para su aprobación el proyecto de Directiva General "Lineamientos de Asuntos Internacionales relativos a la Organización Internacional del Trabajo"; que tiene como objetivo establecer el procedimiento de los asuntos internacionales, para la tramitación de quejas por violación de la libertad sindical, intervenciones, reclamaciones relativas a la observancia de convenios ratificados, elaboración de Memorias y sumisión de los instrumentos internacionales, relativos a la Organización Internacional del Trabajo en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo;

Que, el literal d) del artículo 33 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-TR, señala que la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales tiene la función específica de proponer lineamientos y procedimientos para la tramitación de Memorias, quejas de libertad sindical ante la Organización Internacional del Trabajo - OIT, convenios y otros relacionados con la aprobación, el cumplimiento e implementación de los convenios y tratados internacionales en materia laboral; así como velar por su aplicación, en el marco de sus competencias;

Que, en virtud del literal d) del artículo 30 del Reglamento de Organización y Funciones antes citado, la Oficina de Organización y Modernización de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto emite opinión técnica favorable, mediante el Informe N° 143-2014-MTPE/4/9.3, sobre la propuesta de Directiva General "Lineamientos de Asuntos Internacionales relativos a la Organización Internacional del Trabajo", el que es puesto en conocimiento de la Secretaría General con Oficio N° 139-2014-MTPE/4/9 de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto;

Que, el literal a) del numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 124-2012-TR, que establece criterios para el ejercicio de la función normativa y administrativa de



Levy



los órganos del Ministerio, señala que la función normativa es de naturaleza externa a la entidad, cuando tiene por efecto reconocer derechos o establecer deberes para los empleadores, los trabajadores y ciudadanía en general;

Que, el numeral 3.1 del artículo 3 de la norma antes citada, señala que la función normativa externa es de competencia exclusiva del titular y que las directivas con tal efecto son aprobadas mediante Resolución Ministerial, publicada en el Diario Oficial El Peruano y en el portal institucional;

Que, en mérito a las consideraciones expuestas y los antecedentes que se acompañan a la presente, la Oficina General de Asesoría Jurídica opina mediante informe N° 937-2014-MTPE/4/8, por la procedencia de la aprobación de la Directiva General "Lineamientos de Asuntos Internacionales relativos a la Organización Internacional del Trabajo";

Con las visaciones de los Despachos Viceministerial de Trabajo y Viceministerial de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, las Oficinas Generales de Cooperación y Asuntos Internacionales, Asesoría Jurídica y Planeamiento y Presupuesto; y,

De conformidad con el artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el artículo 11 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; el inciso b) del artículo 7 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2014-TR y el numeral 3.1 del artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 124-2012-TR;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- De la aprobación

Aprobar la Directiva General N° 001 -2014-MTPE/4/10 "Lineamientos de Asuntos Internacionales relativos a la Organización Internacional del Trabajo", la que en anexo adjunto forma parte integrante de la presente resolución.

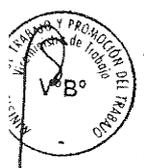
Artículo 2.- De la publicación

Disponer que la presente resolución y su anexo se publiquen en el Portal Institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: www.trabajo.gob.pe, en la misma fecha de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", siendo responsable de dicha acción el Jefe de la Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Regístrese, comuníquese y publíquese.



Fredy Otárola Peñaranda
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo



Directiva General N° 001 -2014-MTPE/4/10

“Lineamientos de Asuntos Internacionales relativos a la Organización Internacional del Trabajo”

Formulado por: Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales.

Fecha : Lima,

I. OBJETIVO

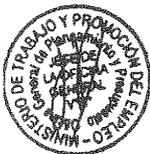
Establecer el procedimiento de los asuntos internacionales (Quejas por violación de la libertad sindical, intervenciones, reclamaciones relativas a la observancia de convenios ratificados, elaboración de Memorias y sumisión de los instrumentos internacionales) relativos a la Organización Internacional del Trabajo en el Ministerio de Trabajo y Promoción el Empleo.

II. FINALIDAD

Los órganos, unidades orgánicas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y las entidades públicas y privadas; así como las organizaciones de empleadores y trabajadores, remitan la información solicitada cifiéndose a la rigurosidad, calidad y tiempo en el marco de los requerimientos efectuados por los órganos de la Organización Internacional del Trabajo.

III. BASE LEGAL

- 3.1. Constitución Política del Perú.
- 3.2. Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 3.3. Decreto Supremo N° 004-2014-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 3.4. Resolución Ministerial N° 276-2010-TR, modificada por Resolución Ministerial N° 045-2011-TR que aprueba la Directiva sobre “Normas para la Formulación, Aprobación y Modificación de Directivas en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo”.
- 3.5. Resolución Ministerial N° 152-2011-TR, Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y sus modificaciones.
- 3.6. Resolución Ministerial N° 0231/RE de fecha 06 de marzo de 2013 mediante el cual aprueban la Directiva N° 002-DGT/RE-2013, que establece los “Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registros de los Tratados”.



- 3.7. Resolución Ministerial N° 124-2012-TR de fecha 16 de mayo de 2012 mediante el cual establecen criterios para el ejercicio de la función normativa y administrativa de los órganos del Ministerio.
- 3.8. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

IV. ALCANCE

El presente Lineamiento es de aplicación de todos los órganos y unidades orgánicas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; así como de las entidades públicas y privadas, y de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

V. NORMAS

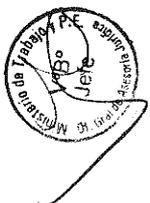
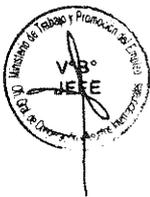
RELATIVAS A LAS FUNCIONES

- 5.1. La Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales (OGCAI) vela por el cumplimiento de los convenios internacionales, demás obligaciones y compromisos en materia de trabajo, promoción del empleo y protección social, ratificados por el Estado Peruano, en coordinación con las áreas competentes.
- 5.2. La OGCAI propone lineamientos y procedimientos para la tramitación de las memorias, quejas de libertad sindical ante Organización Internacional del Trabajo, convenios y otros relacionados con la aprobación, el cumplimiento e implementación de los convenios y tratados internacionales; y vela por su aplicación.
- 5.3. La OGCAI actúa como punto de contacto de los sectores Trabajo y Promoción del Empleo con organismos e instituciones públicas o privadas, tanto nacionales como extranjeras, a fin de atender los asuntos internacionales en materia de dichos Sectores.



RELATIVAS A LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- 5.4. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ejerce mecanismos de control regular a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, las cuales se basan en los exámenes de las memorias comunicadas por los Estados Miembros y de los comentarios realizados por las organizaciones de trabajadores y empleadores.
- 5.5. La OIT ejerce un procedimiento especial de control sobre las reclamaciones, quejas respecto de la aplicación de convenios ratificados y quejas por violación de la libertad sindical ante el Comité de Libertad Sindical.
- 5.6. Entre las principales tareas que realiza la CEACR está el examinar las memorias comunicadas por los gobiernos sobre los convenios ratificados, examinar las



observaciones enviadas de las organizaciones de trabajadores y empleadores, formular comentarios sobre la aplicación de los convenios ratificados y diálogo permanente entre los gobiernos y la OIT.

- 5.7. LA CEACR emite observaciones, las cuales son publicadas en sus informes y realizan solicitudes directas.
- 5.8. La CEACR realiza estudios generales, a través de los cuales examina memorias sobre los convenios no ratificados y examina memorias sobre recomendaciones.
- 5.9. Durante el primer trimestre de cada año la CEACR expide un informe que contiene sus comentarios derivados del análisis de las memorias.
- 5.10. El Informe de la CEACR es sometido a la Conferencia Internacional del Trabajo anualmente.
- 5.11. La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia discute los informes de la CEACR, examina casos y formula conclusiones individuales.
- 5.12. El Gobierno peruano en atención de su condición de Estado miembro de la OIT, cumple con presentar las Memorias, las que contienen las medidas que se han adoptado para garantizar el cumplimiento efectivo de los convenios ratificados.
- 5.13. En relación a la presentación de las Memorias de los Convenios no ratificados que solicita el Consejo de Administración de la OIT, se aplicará el mismo procedimiento para la presente de las Memorias de los Convenios ratificados, con excepción a la fecha de presentación, se tomará en cuenta lo señalado por la OIT al momento se solicitar la información.
- 5.14. Conforme a la decisión del Consejo de Administración de la OIT, las Memorias deben remitirse para el 1° de junio o más tardar para el 1° de setiembre de cada año.
- 5.15. Cuando se trate del procedimiento de intervenciones se aplicará el establecido para los casos de quejas por violación de la libertad sindical.
- 5.16. los casos de quejas por violación de la libertad sindical, intervenciones, reclamaciones relativas a la observancia de convenios ratificados, elaboración de Memorias y procedimiento de sumisión a los instrumentos internacionales de la OIT, se aplicará el procedimiento señalado en la parte de mecánica operativa cuando se trate de complementar o precisar la información remitida originalmente.

VI.

MECANICA OPERATIVA

6.1. PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE QUEJAS POR VIOLACIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL

- 6.1.1. Está referido a las quejas por violación de la libertad sindical presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (CLS).



- 6.1.2. La OGCAI recepciona las quejas por violación de la libertad sindical formuladas ante el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT.
- 6.1.3. En atención al contenido de la queja por violación de la libertad sindical se solicita información a los órganos de línea del Sector Trabajo y Promoción del Empleo o a las entidades públicas o privadas involucradas.
- 6.1.4. A los órganos de línea, a las entidades públicas y privadas se les otorgará un plazo de hasta quince (15) días hábiles, a efectos que emitan opinión relativa a los aspectos solicitados. Su inobservancia será puesta de conocimiento al responsable del Sector competente o su representante legal.
- 6.1.5. Luego del vencimiento del plazo otorgado, la OGCAI elaborará el informe final, el cual será comunicado a la OIT en la medida que se haya respondido íntegramente todas las observaciones contenidas en el documento enviado por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT.

6.2. PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE RECLAMACIONES RELATIVAS A LA OBSERVANCIA DE CONVENIOS RATIFICADOS

- 6.2.1. La reclamación procede cuando el Estado Peruano no cumple con la aplicación de los convenios de la OIT ratificados.
- 6.2.2. Recibida la reclamación por parte de la OIT se procederá a solicitar información a los órganos de línea del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, así como a las entidades públicas involucradas en la temática específica, de ser el caso.
- 6.2.3. Tratándose de órganos de línea del Sector Trabajo y Promoción del Empleo tendrán un plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción del documento para que absuelvan las observaciones.
- 6.2.4. Tratándose de entidades públicas, la información será solicitada a través de Secretaría General del Sector, previa comunicación de la OGCAI, y tendrán un plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción del documento para que informen.
- 6.2.5. La OGCAI atendiendo a los casos específicos podrá otórgales un plazo excepcional, el cual no podrá ser mayor a ocho (8) días hábiles.
- 6.2.6. Recibida la información la OGCAI procederá a sistematizarla.
- 6.2.7. Luego remitirá el informe a la OIT.

6.3. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE MEMORIAS

REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN

- 6.3.1. Recibida la comunicación de la OIT se procede a solicitar información a las entidades públicas en el marco de sus competencias compartidas o



exclusivas, las cuales deben informar sobre la implementación de las acciones relacionadas al cumplimiento de los Convenios, concediéndoseles un plazo de quince (15) días hábiles para que envíen los informes respectivos.

- 6.3.2. Se solicita información a las organizaciones de empleadores y a las organizaciones de trabajadores, concediéndoseles un plazo de veinte (20) días hábiles para que envíen la información, comentarios u opinión sobre lo solicitado.

ELABORACIÓN DE LA MEMORIA

- 6.3.3. Vencido el plazo y con la información recibida se procederá a elaborar la Memoria de los Convenios que corresponden presentar.
- 6.3.4. De ser necesario se solicitará a las entidades públicas u órganos de línea del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo amplíen o adicione información sustancial para la elaboración de la Memoria.

REMISIÓN DE MEMORIAS

- 6.3.5. Concluida esta etapa se envía la versión preliminar de las Memorias a las organizaciones de empleadores y trabajadores para que emitan la opinión que consideren dentro del plazo de veinte (20) días hábiles.
- 6.3.6. Luego de recibir los comentarios y aportes queda expedita la Memoria para ser enviada a la OIT.
- 6.3.7. Acto seguido se remite la Memoria a la OIT, estando a la espera del informe de la CEACR de la OIT.
- 6.3.8. Se hace de conocimiento de las organizaciones de empleadores y trabajadores la Memoria que se está enviando a la OIT.

6.4. PROCEDIMIENTO DE SUMISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La finalidad del procedimiento de sumisión es fomentar la adopción de medidas en el plano nacional para la aplicación de los instrumentos internacionales aprobados en las Conferencias Internacionales del Trabajo. En esencia la sumisión tiene principalmente por objeto promover una decisión rápida y meditada de cada Estado Miembro relativo a los instrumentos internacionales adoptados por la Conferencia. Dicho precedente refuerza o fortalece el vínculo entre la OIT y las autoridades nacionales y sobre todo estimula el diálogo tripartito a nivel nacional.

Para someter a sumisión los instrumentos internacionales se cumplirá el siguiente procedimiento:



- 6.4.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores remite el Convenio, Protocolo o Recomendación aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT para someter al procedimiento de sumisión.
- 6.4.2. La OGCAI solicita al Despacho Viceministerial de Trabajo o al Despacho Viceministerial de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral emitan opinión técnica sobre los instrumentos internacionales aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en el marco de sus competencias, concediéndoles un plazo de hasta quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción del documento.
- 6.4.3. La OGCAI recibe el informe técnico y de ser el caso procederá a sistematizar.
- 6.4.4. La OGCAI remitirá el Informe Técnico al Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo -CNTPE o al Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo – CNSST para que los interlocutores sociales emitan opinión sobre los instrumentos internacionales, debiendo establecer un plazo de referencia, de acorde a lo establecido en el artículo 19° de la Constitución de la OIT para el trámite de sumisión.
- 6.4.5. El CNTPE o CNSST informará periódicamente a la OGCAI sobre el estado de discusión o de ser el caso remitirá los informes con la opinión de las organizaciones de trabajadores y empleadores.
- 6.4.6. El Jefe de la OGCAI coordinará con el o la Titular del Sector sobre la opinión remitida por el CNTPE o CNSST.
- 6.4.7. El titular del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo remite el informe técnico del Sector al Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 6.4.8. La Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, elabora un informe técnico de calificaciones donde incluye la opinión técnica del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, y mediante Resolución Suprema remite el instrumento internacional al Congreso de la República del Perú para su aprobación a través de Resolución Legislativa cuando se trate de protocolos y convenios.



VII. RESPONSABILIDAD

- 7.1. Son responsables del cumplimiento del presente Lineamientos, los Despachos Viceministeriales, las Direcciones Generales y las Oficinas Generales del Sector.
- 7.2. La OGCAI es la encargada de efectuar el seguimiento de la remisión de la información.

- VIII. ANEXO.- Se adjunta el formato de presentación de los informes solicitados.





PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 – 2016"

ANEXO

INFORME TÉCNICO N°

PARA : Señor(a)
.....
(Cargo)
ASUNTO :
REFERENCIA : a)
b)
FECHA :

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual se solicita (dispone)

Sobre el particular, informo a usted lo siguiente:

- I. ANTECEDENTES
 - 1.1.
- II. BASE LEGAL
 - 2.1.
- III. ANÁLISIS
 - 3.1.
- IV. CONCLUSIONES
 - 4.1.
- V. RECOMENDACIONES
 - 5.1.

Atentamente,

Visto el informe y, estando de acuerdo en su contenido, el que suscribe lo hace suyo y lo eleva a su superior despacho (en caso corresponda).

H.R. N°
ALVA/abcd



ANEXO 2: ENTREVISTA A MARIELA ESTHER CALVO TUESTA

Entrevista a Mariela Esther Calvo Tuesta. Asesora de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.

Entrevistadora: María Teresa Novoa Cárdenas.

Fecha 27 de junio de 2016 a horas 10.30 am.

Entrevistadora: ¿Cómo se lleva a cabo el procedimiento de la obligación de sumisión?

Funcionaria: El procedimiento de la obligación de sumisión se lleva a cabo en el MTPE. La OGCAI comunica al CNTPE las normas de la OIT adoptadas más los Informes de las Direcciones Generales del Ministerio para discutan sobre ellas, y se decida qué medidas se tomarán al respecto. Esta decisión se comunica al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entrevistadora: ¿Por qué en el CNTPE?

Funcionaria: En el 2008, a iniciativa de la OIT y en el marco del Convenio 144 que fue ratificado por el Perú, se estableció que el CNTPE, como espacio institucionalizado donde confluyen los mandantes los mandantes tripartitos, lleve en su interior el procedimiento de la obligación de sumisión de las normas internacionales del trabajo relacionadas a su competencia, conforme a los artículos 2 y 5 (b) del Convenio. Se estableció una metodología para llevar a cabo la sumisión pero nunca llegó a realizarse.

Entrevistadora: ¿Por qué no llegó a realizarle?

Funcionaria: Fue por un tema de prioridades del Sector.

Entrevistadora: Entiendo que el Perú aún no ha llevado a cabo la sumisión del Protocolo 29, la Recomendación 203 y la Recomendación 204. ¿Cuál es su opinión sobre la falta de cumplimiento del procedimiento de la obligación de sumisión en el Perú?

Funcionaria: La materia de sumisión sí está considerada en la agenda del MTPE pero no ha tenido prioridad dentro del Sector Trabajo. Por ejemplo, en el algún momento se vio el

Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, pero no se logró consensuar al respecto.

Por otro lado, hay tema de coordinación entre entidades que ven las normas de la OIT. Por ejemplo, el caso del Convenio 183 sobre la protección de la maternidad fue ratificado este año por el Perú, pero nunca paso por el MTPE para iniciar el proceso de sumisión.

También es difícil consensuar entre las posiciones del gobierno y los representantes de empleadores y trabajadores. Aunque esta consulta tripartita es esencial en temas laborales, también tenemos que ser consciente que retasa el examen de las normas internacionales del trabajo. Pienso que las consultas deberían llevarse a cabo de manera bipartita, por separado: empleadores por un lado, y trabajadores por otro; puesto que el Convenio 144 solo solicita que las consultas sean efectivas, no exige que se junten los tres mandantes necesariamente. No obstante, el hecho de que no se ratifique una norma de la OIT, no implica que no se cumpla con las disposiciones del Convenio. El Perú podría acoger algún punto.



**ANEXO 3: CARTA N° 11852-2016-MTPE/4.3 DE FECHA 27 DE
DICIEMBRE DE 2016**





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Consolidación del Mar de Grau”

158428

Lima, 27 de diciembre de 2016

Carta N° 11852 – 2016 - MTPE/4.3

Señorita:

NOVOA CARDENAS MARIA TERESA

Av. Alberto Alexander N° 2229 Dpto. 304 Urb. Matalechuza
(ref.: a la alt. de cdra. 20 de la Av. Salaverry y la cdra. 14 de Canevaro
/tel. 2654438, 999948051)

Lince.-

Asunto: Solicitud de Acceso a la Información Pública.

Referencia: a. Solicitud presentada el 23.12.2016 y recibido con Número de Registro 164489 - 2016.
b. Oficio N° 239-2016-MTPE/1/27 del Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Estimada Señorita:

Es grato dirigirme a Usted, con relación a su escrito de la Referencia a), para manifestar que a través del documento de la referencia b), la dependencia respectivamente citada ha puesto en conocimiento que: “...**el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONSSAT) en la actualidad no cuenta con Comisiones Técnicas activas, sin embargo, viene evaluando la posibilidad de contar con Comisiones Técnicas del CONSSAT para el siguiente año...**”, lo que ponemos en vuestro conocimiento, para los fines correspondientes.

Atentamente,


CARLOS ALBERTO GUEVARA MORAN
Jefe de la Oficina de Atención
al Ciudadano y Gestión Documentaria
MTPE

**ANEXO 4: OFICIO N° 240-2016-MTPE/1/27 DE FECHA 27 DE
DICIEMBRE DE 2016**





CARGO

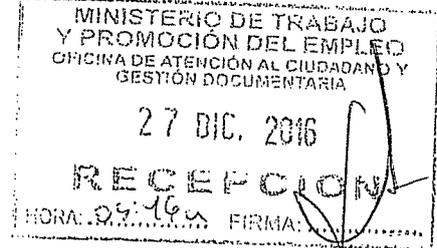


"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima, 27 DIC. 2016

OFICIO N° 240-2016-MTPE/1/27

Señor
CARLOS ALBERTO GUEVARA MORÁN
Jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documentaria
Presente.-



Asunto: Acceso a la Información Pública

Referencia: Hoja de Ruta N° 164491-2016-Ext
Hoja de Ruta N° 164495-2016-Ext

09:46

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresar mi cordial saludo, en atención a lo dispuesto por la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus modificaciones y, con relación a la solicitud formulada por la Srta. María Teresa Novoa Cárdenas, identificada con DNI N° 72301189, mediante el cual solicita remisión de las copias simples de los documentos sobre la elaboración y ejecución del proceso de sumisión de los Convenios Internacionales de la OIT de los años 2011-2016.

Este despacho, cumple con dar atención a lo solicitado, de conformidad con lo establecido en el artículo 10° del TUO de la Ley 27806-Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, asimismo en atención a lo dispuesto por el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2012-TR, la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales (OGCI) es el órgano competente para dar atención a la solicitud de transparencia.

En consecuencia, la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en el trabajo no puede remitir la información requerida en los documentos de la referencia, puesto que, conforme al ROF institucional la competencia en materia de sumisión de los convenios internacionales de trabajo lo ejerce la (OGCI)

Sin otro particular, es propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

EDGARDO SERGIO BALBÍN TORRES
Secretario Técnico
Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

YEF/ymc
H.R. N° 16491-2016-EXT
H.R. N° 164495-2016-EXT

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El que suscribe
DEJA CONSTANCIA que el presente documento es copia fiel de original que obra en custodia de la Oficina de Atención al Ciudadano (Archivo Central) de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documentaria.

CARLOS ALBERTO TIPPE ROMERO
Unidad de Atención al Ciudadano

www.trabajo.gob.pe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María

**ANEXO 5: OFICIO N° 21-2017-MTPE/4/10 DE FECHA 9 DE ENERO
DE 2017**





CARGO

M.R.: 783-2017-EXT



Lima, 09 ENE, 2017

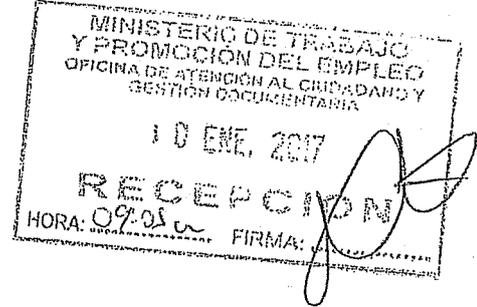
"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

OFICIO N° 24 -2017-MTPE/4/10

Señor
CARLOS ALBERTO GUEVARA MORÁN
Jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documentaria
Lima.-

Asunto : Solicitud de documentos referidos a procesos de sumisión.

Referencia : Hoja de ruta: 783-2017-EXT



Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, en atención al pedido hecho por la ciudadana María Teresa Novoa Cárdenas, a través del cual solicita se le informe sobre los convenios, recomendaciones y protocolos que se hallan actualmente en proceso de sumisión de los convenios internacionales de la O.I.T. de los años desde el año 2011 hasta el año 2016.

Al respecto, pongo en su conocimiento que la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales (OGCAI) es la encargada de dar seguimiento a los procesos de sumisión de los convenios internacionales de la O.I.T., conforme lo establecen los artículos 5.2. y 6.4 de la R.M. N° 177-2014-TR, "Directiva de lineamientos de asuntos internacionales relativos a la Organización Internacional del Trabajo".

En ese marco, los Procesos de Sumisión, se definen como la obligación que tienen los Estados de someter los Convenios, Protocolos, y Recomendaciones que han sido adoptados en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, ante las autoridades nacionales competentes para decidir si se determina su ratificación o no, o en su caso para determinar si se reconoce su aceptación, previa consulta a las organizaciones de trabajadores y empleadores.

Es en ese sentido, tengo a bien informar que se hallan en proceso de sumisión los siguientes instrumentos internacionales.

- Convenio N° 189, Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Año 2011)
- Recomendación N° 201, Sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Año 2011)
- Recomendación N° 202, Recomendación sobre pisos de protección social (Año 2012)
- Recomendación N° 203, Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias) (Año 2014)
- Recomendación N° 204, Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (Año 2015)
- Protocolo N° 29, Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso (Año 2014)

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El que suscribe
DEJA CONSTANCIA: que en el presente documento
es copia fiel de _____, que obra en
custodia de la Unidad de Atención al Ciudadano
(Archivo Central) de la Oficina de Atención al
Ciudadano y Gestión Documentaria.

JESÚS BALDEÓN VÁSQUEZ
Jefe de la Oficina General de Cooperación
y Asuntos Internacionales

LUIS ALBERTO TIPPE ROMERO
Unidad de Atención al Ciudadano