



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**El cometido de la Comisión
de Verificación de Poderes****I. Introducción**

1. En la 90.^a reunión de la Conferencia (junio de 2002), la Comisión de Verificación de Poderes solicitó al Consejo de Administración, en los términos que figuran a continuación, por medio de la Conferencia, que examinara urgentemente la cuestión de la eficacia del dispositivo en cuyo marco debe ejercer su mandato:

53. Con el fin de respetar en la práctica el equilibrio entre los intereses del gobierno y de los interlocutores sociales, reflejado en la composición de las delegaciones nacionales a la Conferencia, exigida en el artículo 3, párrafo primero de la Constitución, es fundamental que únicamente participen en la Conferencia auténticos representantes de cada grupo. A fin de alcanzar dicho objetivo, la Constitución permite a la Conferencia, bajo ciertas condiciones, la invalidación de los poderes de todo delegado o consejero técnico cuando aquélla juzgue que no han sido designados de conformidad con el artículo 3 de la Constitución y, en especial, con el párrafo 5 de dicha disposición. En virtud de esta disposición «los Miembros se obligan a designar a los delegados y consejeros técnicos no gubernamentales de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores, según sea el caso, *siempre que tales organizaciones existan en el país de que se trate*». Tal es el marco en el que la Comisión de Verificación de Poderes ejerció su mandato a lo largo de 80 años. Sin embargo, con la adopción de la Declaración de la OIT de 1998, quedó patente que en los albores del siglo XXI, la adhesión a la Organización Internacional del Trabajo entrañaba la obligación de todos los Miembros de respetar, promover y realizar los derechos y principios fundamentales en el trabajo, incluida la libertad sindical, con independencia de que hayan ratificado o no los convenios correspondientes.

54. El principio de la libertad sindical es, hoy más que nunca, la premisa del tripartismo que, a su vez, es uno de los principios fundadores de la OIT. Por ello, la Comisión consideró en 1999 que, independientemente de la reserva que figura en el artículo 3, párrafo 5 de la Constitución, los Estados Miembros tenían, en virtud del párrafo primero del mismo artículo, la obligación de asegurar que las delegaciones no gubernamentales a la Conferencia fueran lo más representativas posible de los empleadores y de los trabajadores del país, y que fueran elegidas por éstos últimos con absoluta independencia. Desde entonces, siguen produciéndose numerosos casos de injerencia grave por parte de los gobiernos en la elección libre, en particular, por los trabajadores de sus representantes a la Conferencia, o situaciones en las que los gobiernos no reconocen en absoluto la libertad sindical. Aunque en la mayoría de los casos, la Comisión estimaba que los medios a su disposición le permitían contribuir a garantizar el respeto de los principios de la OIT, consideró que, en caso de problemas derivados de la falta de voluntad política de respetar dichos principios, las condiciones en que

los medios de acción previstos en la Constitución podían emplearse no permitían a la Organización garantizar el buen funcionamiento del tripartismo, debiéndose examinar la adopción de otros medios. La Comisión solicita, por consiguiente, al Consejo de Administración, por medio de la Conferencia, que examine con toda urgencia esta situación ¹.

2. La cuestión debía haberse examinado en la 285.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2002)², pero habida cuenta de la complejidad y de las ramificaciones del asunto, la Oficina prefirió posponer la presentación del documento a la presente reunión en aras de una mejor preparación.
3. A fin de volver a situar con mayor claridad en su contexto la petición de la Comisión de Verificación de Poderes, antes de examinar el funcionamiento de los mecanismos existentes y las posibles soluciones para aumentar la eficacia, parece útil recordar brevemente la historia de la Comisión y la evolución de su cometido. Para facilitar la referencia a las disposiciones citadas a continuación, se reproducen en el anexo los extractos de las disposiciones constitucionales y reglamentarias relativas a la verificación de poderes.

II. La Comisión de Verificación de Poderes

4. La historia de la Comisión de Verificación de Poderes figura, sin duda, entre las más ricas de la Organización. Establecida desde la primera reunión de la Conferencia celebrada en 1919 para cumplir las funciones asignadas a esta última en virtud del párrafo 9 del artículo 3 de la Constitución, se convirtió luego en una de las comisiones permanentes de la Conferencia. Posteriormente se creó también una comisión de esa naturaleza en el marco de las conferencias y reuniones regionales convocadas en virtud del artículo 38 de la Constitución. A causa de la diversidad de las situaciones que ha examinado desde el principio, la Comisión de Verificación de Poderes ha tenido que precisar el contenido y las modalidades de aplicación del principio que rige la composición de las delegaciones de la Conferencia, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 3 de la Constitución. El ejercicio de esta función dio lugar muy rápidamente a una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Permanente de Justicia Internacional por parte del Consejo de la Sociedad de Naciones. La opinión pronunciada en 1922³ sentó las bases de la interpretación de esta disposición constitucional sobre las cuales la Comisión de Verificación de Poderes ha podido desarrollar una rica jurisprudencia.
5. Cabe observar que el mandato, la estructura y los métodos de trabajo de la Comisión han registrado muy pocas modificaciones en el curso de sus más de 80 años de existencia. La composición de la Comisión no ha variado desde su origen: está formada sólo por tres miembros (un delegado gubernamental, un delegado empleador y un delegado trabajador). Las únicas modificaciones significativas en su procedimiento y en su mandato datan respectivamente de 1932 y 1997. En la primera de esas ocasiones, la Conferencia impuso algunas condiciones de admisibilidad para la presentación de protestas que en la actualidad se enuncian prácticamente sin ninguna modificación en el párrafo 4 del artículo 26 del Reglamento. La reciente reforma de 1997, tuvo por objeto ampliar el mandato de la

¹ Extracto del tercer informe de la Comisión de Verificación de Poderes, 90.^a reunión de la Conferencia, *Actas Provisionales* núm. 5D.

² Documento GB.285/LILS/2.

³ OIT, *Boletín Oficial*, vol. VI, núm. 7.

Comisión al examen de las quejas presentadas a la Conferencia por falta de pago de los gastos de viaje y estancia.

6. Actualmente, la Comisión de Verificación de Poderes ejerce cuatro funciones principales con arreglo al Reglamento de la Conferencia:
- el examen formal de los instrumentos por medio de los cuales se presentan los poderes de las delegaciones, verificando que emanan de una autoridad competente para actuar en nombre del Estado y que la composición de la delegación cumple con las exigencias reglamentarias (artículo 5, párrafo 2);
 - la determinación del quórum necesario para que la votación surta efecto en la Conferencia (artículo 20, párrafo 1, 2));
 - el examen de las protestas referentes a la conformidad de las designaciones de los delegados o consejeros técnicos que hayan sido presentadas a la Conferencia en virtud de las disposiciones del artículo 3 de la Constitución (artículo 5, párrafo 2; y artículo 26, párrafos 3 a 8);
 - el examen de las quejas relativas a la falta de pago de los gastos de viaje y de estancia de los delegados y consejeros técnicos en la Conferencia (artículo 5, párrafo 2 y artículo 26, párrafos 9 a 11).

Las dos primeras funciones son esencialmente formales y similares, por lo demás, a las de las comisiones de verificación de poderes de cualquier conferencia internacional, y la finalidad intrínseca de las otras dos es garantizar la correcta aplicación de uno de los principios fundadores de la Organización, a saber, el tripartismo, y de su corolario, la autonomía de cada uno de los tres grupos que la constituyen. Esta es, además, la razón por la que en 1997 se amplió el mandato de la Comisión para abarcar el examen de las quejas por falta de pago de los gastos de las delegaciones⁴. Aunque la Conferencia sólo reúne a los representantes tripartitos de los Estados Miembros durante unas semanas al año, en su calidad de órgano supremo de la Organización, del cual emanan no solamente las normas internacionales de trabajo y todas las decisiones importantes sobre los programas y prioridades de la Organización sino también la composición de los otros órganos de la Organización encargados de su aplicación (como el Consejo de Administración y, por ende, todas las comisiones y reuniones instituidas o convocadas por éste), sus decisiones afectan al conjunto de las actividades de la Organización. Por consiguiente, no es difícil darse cuenta de la importancia que reviste el cometido de la Comisión de Verificación de Poderes más allá de las cuestiones vinculadas a la composición de las delegaciones tripartitas ante la Conferencia.

III. Las garantías del tripartismo

7. La Constitución de la OIT prevé dos mecanismos para garantizar el equilibrio de los intereses en el seno de la delegación de cada uno de los Estados Miembros ante la Conferencia, como prescribe el párrafo 1 del artículo 3 de la Constitución, en condiciones que den derecho a cada delegado a expresar individualmente su punto de vista sobre todas las cuestiones sometidas a la Conferencia, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Constitución.

⁴ Documento GB.265/LILS/1.

- 8.** El primer mecanismo, que figura en el párrafo 2 del artículo 4 de la Constitución, prevé que si en una delegación de la Conferencia se ha designado a un solo delegado no gubernamental (empleador o trabajador), en lugar de los dos exigidos, dicho delegado no tendrá derecho de voto en la Conferencia ni en sus comisiones. El segundo mecanismo es el procedimiento de invalidación de poderes previsto en el párrafo 9 del artículo 3 de la Constitución y desarrollado en el párrafo 7, artículo 26 del Reglamento de la Conferencia. En virtud de ese procedimiento, la Conferencia está facultada mediante el voto de la mayoría calificada, para rechazar los poderes de un delegado o de un consejero técnico, privándole así de todo derecho de participación y de voto en la Conferencia y en sus comisiones. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 4 de la Constitución, en caso de invalidación de los poderes de uno de los delegados no gubernamentales, el otro delegado no gubernamental perderá también el derecho de voto en la Conferencia y en sus comisiones. Estos mecanismos tienen la finalidad de garantizar que la ausencia de uno de los delegados no gubernamentales no comprometa el equilibrio de los intereses que cada delegación nacional debe poder mantener.
- 9.** A diferencia del primer mecanismo, de aplicación automática, el segundo requiere una decisión de la Conferencia, previa propuesta de la Comisión de Verificación de Poderes o de uno de sus tres miembros. Si bien la Comisión no ha dudado, en el curso de su historia, en recurrir a esta facultad para presentar propuestas, en la mayoría de casos en que ha considerado que la designación de los delegados o consejeros técnicos no se había realizado de conformidad con las disposiciones de la Constitución, muy a menudo ha preferido utilizar otros medios, como el diálogo o el asesoramiento, para promover, a largo plazo, soluciones compatibles con las obligaciones constitucionales, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada Estado. Por ejemplo, en el curso del examen de una protesta en la que se exponen violaciones a este respecto, es frecuente que la Comisión explique al gobierno en cuestión los motivos por los que dicha designación o procedimiento de consulta son incompatibles con las disposiciones constitucionales, y le inste a corregir la situación en el transcurso de la reunión de la Conferencia. En muchos casos, la Comisión desempeña las funciones de un asesor: identifica los posibles fallos del procedimiento de consulta seguido para la designación e invita a los gobiernos a corregir la situación en el futuro. Una lectura de los informes de la Comisión muestra que ese método es eficaz en la mayoría de los casos. A este enfoque constructivo obedece, sin duda, el hecho de que, habiéndose presentado casi 700 protestas en el curso de 90 reuniones de la Conferencia, solamente se haya propuesto la invalidación de poderes en 12 casos.
- 10.** Durante casi 80 años, la Conferencia consideró que el párrafo 5 del artículo 3 de la Constitución no atribuía facultades a la Comisión de Verificación de Poderes para examinar las protestas fundadas exclusivamente en la ausencia de organizaciones representativas de empleadores o de trabajadores en un país determinado. No obstante, el análisis de los motivos señalados en apoyo de cada una de las 12 propuestas de invalidación y algunos informes de la Comisión han sentado, con el tiempo, las bases que han permitido confirmar una interpretación evolutiva de la Constitución. En esos casos, no se cuestionaba tanto la ausencia de organizaciones profesionales como la situación en los países que no ofrecían la garantía de que los representantes de los empleadores o de los trabajadores designados por el gobierno pudieran actuar con plena independencia de su delegación gubernamental respectiva.
- 11.** En dos casos (CIT, 27.^a reunión, 1945, y CIT, 33.^a reunión, 1950), se propuso y se aceptó la invalidación porque los gobiernos en cuestión habían recurrido especialmente a medios que implicaban la supresión de las libertades cívicas esenciales y de los derechos enunciados en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de Filadelfia, los miembros de las delegaciones de los trabajadores no habían sido designados dentro del estado de libertad que suponía el acuerdo exigido por el párrafo 5 del artículo 3 de la Constitución y que, así «no pueden ser considerados

como representantes elegidos, fuera de toda coacción, por organizaciones obreras que gocen de la libertad de asociación requerida por la Constitución de la Organización»⁵. En los otros cuatro casos de invalidación efectivamente pronunciada por la Conferencia (CIT, 40.^a reunión, 1957; CIT, 42.^a reunión, 1958; CIT, 43.^a reunión, 1959 y CIT, 47.^a reunión, 1963), así como en los otros seis casos en que se instó a la Conferencia a pronunciarse sobre propuestas de invalidación, sin que ésta las ratificara (CIT, 39.^a reunión, 1956; CIT, 40.^a reunión, 1957; CIT, 46.^a reunión, 1962; CIT, 60.^a reunión, 1974; CIT, 61.^a reunión, 1975 y CIT, 71.^a reunión, 1985) las propuestas de invalidación respondían también a las dudas sobre la independencia de los delegados gubernamentales por la inobservancia del derecho a la libertad sindical de los regímenes en el poder de los países en cuestión. En muchos casos, estas propuestas estuvieron precedidas por advertencias de la Comisión en reuniones anteriores de la Conferencia.

12. En otros informes, sin haber propuesto la invalidación, la Comisión de Verificación de Poderes reconoció que incluso en ausencia de organizaciones de empleadores o de trabajadores podía recibir protestas en las que se alegara que los delegados de que se trate no representaban verdaderamente a los empleadores ni a los trabajadores, o bien recordó que dado que sólo se podían cumplir las condiciones estipuladas en el párrafo 5 del artículo 3 de la Constitución si existía un régimen efectivo de libertad sindical, los Miembros tenían la obligación de mantener las condiciones de esta libertad cuando existiera o de crear dichas condiciones⁶.
13. Al parecer cabe hacer dos afirmaciones. En primer lugar, en todos los casos la invalidación se propuso después de que otros esfuerzos hubieran fracasado, y en situaciones consideradas suficientemente graves para comprometer el buen funcionamiento del tripartismo. En segundo lugar, el hecho de proponer o no una invalidación o el resultado de la votación en la Conferencia sobre esas propuestas obedeció más bien al equilibrio de fuerzas en el seno de la Organización en un momento dado de su historia que a la importancia relativa a las situaciones mencionadas, como lo muestra el hecho de que la Conferencia no haya aceptado ninguna invalidación tras el inicio del decenio de 1960, aunque situaciones igualmente preocupantes dieron motivo a propuestas de invalidación.
14. Desde la última propuesta de invalidación en 1985, la evolución de la comunidad internacional tras la desaparición de los bloques formados a raíz de la guerra fría permitió a la Comisión de Verificación de Poderes, desde 1999, confirmar, sintetizándolos, los proyectos precedentes tendentes a lograr una interpretación dinámica de la Constitución. Jurídicamente esta interpretación se basa, en primer lugar, en el contenido del párrafo 1 del artículo 3 de la Constitución que exige, en términos absolutos e independientemente de la existencia o del reconocimiento de la libertad sindical, el respeto de la exigencia mínima de que los delegados de los tres grupos presentes en la Conferencia representen los intereses que defienden. Asimismo, se basa en el reconocimiento de que la libertad sindical es el mejor medio de cumplir esta obligación y en el compromiso de todo Estado de coadyuvar a la realización de este principio fundamental, reconocido ahora universalmente más allá de toda aceptación convencional y al que se hace referencia en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998.

⁵ Quinto informe de la Comisión de Verificación de Poderes, 27.^a reunión de la CIT, 1945, *Actas de las Sesiones*, apéndice I.

⁶ Véase, por ejemplo, el cuarto informe de la Comisión de Verificación de Poderes, 37.^a reunión de la CIT, 1954, *Actas de las Sesiones*, apéndice II, o el tercer informe de la Comisión de Verificación de Poderes, 32.^a reunión de la CIT, 1949, *Actas de las Sesiones*, apéndice I.

- 15.** Gracias a esa interpretación (que la Conferencia no ha cuestionado hasta la fecha al ratificar mediante una votación propuestas de invalidación, como tampoco lo han hecho los Estados Miembros mencionados en las Conclusiones de la Comisión de Verificación de Poderes), los trabajos de la Comisión se han beneficiado del recurso a las informaciones disponibles en el marco de los procedimientos de control de la Organización en materia de libertad sindical. Por consiguiente, la Comisión ha abordado el fondo de un número cada vez mayor de protestas basadas precisamente en situaciones en que, al no existir organizaciones representativas, porque han sido prohibidas o porque todavía no han sido autorizadas, o al tratarse de casos de injerencia grave por parte del gobierno en el proceso de designación de los delegados no gubernamentales, no hay garantía alguna de la capacidad de los delegados para ejercer sus funciones en la Conferencia con absoluta independencia del gobierno. Si, a pesar de haber recurrido a otros métodos, la Comisión se enfrenta reiteradamente a la ausencia de toda voluntad por parte del gobierno de cumplir progresivamente su obligación constitucional, indudablemente se verá obligada a determinar que la única solución posible es proponer la invalidación de los poderes de los delegados en cuestión.
- 16.** Aunque los recientes informes de la Comisión demuestran que esas situaciones no son representativas, las condiciones necesarias para que la Conferencia pueda aprobar una invalidación, es decir, la exigencia de una mayoría de dos tercios de los sufragios, hacen que sea muy improbable que se adopte tal decisión, sobre todo porque la Organización sigue la práctica de favorecer las soluciones consensuadas.
- 17.** Además, desde el punto de vista de la finalidad del procedimiento de invalidación, las consecuencias de tal decisión con respecto a un delegado no gubernamental no garantizan por sí mismas un verdadero equilibrio tripartito en la Conferencia, por múltiples razones. En primer lugar, la invalidación permite, sin duda, evitar que un representante no cualificado o sin legitimación participe en la Conferencia como representante de los intereses de los trabajadores o de los empleadores, según el caso, pero al mismo tiempo, priva a otro delegado no gubernamental del derecho de voto y, en realidad, es éste y no el gobierno, quien sufre las consecuencias de la falta de voluntad de un gobierno para respetar sus obligaciones. Además, cuando la Conferencia adopta decisiones, uno u otro de los dos grupos no gubernamentales se ve privado de cierto número de votos sin que ello se traduzca en una ponderación de los votos de los otros dos grupos, a diferencia de lo que ocurre en las comisiones de la Conferencia o en el seno del Consejo de Administración. También se plantea el mismo problema en el caso de ausencia de delegados no gubernamentales en la Conferencia porque no disponen de medios financieros para participar durante toda la reunión.
- 18.** La segunda razón es de orden práctico. Habida cuenta de la duración del procedimiento de verificación de poderes, que requiere un examen exhaustivo con arreglo al procedimiento contradictorio, y de la organización de la Conferencia, la Comisión de Verificación de Poderes sólo puede presentar a la plenaria un informe detallado sobre las protestas recibidas al final de sus trabajos. Ahora bien, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 26 del Reglamento de la Conferencia, el delegado o consejero técnico contra cuya designación se haya presentado una protesta conservará los mismos derechos que los demás delegados y consejeros técnicos hasta que se resuelva definitivamente sobre su admisión. Así, aunque la Conferencia apruebe la invalidación de los poderes, las consecuencias respecto del delegado en cuestión serán muy limitadas, pues la invalidación no es retroactiva ni entraña la nulidad o la supresión de los actos realizados por el delegado o consejero técnico en cuestión durante el intervalo (enmiendas o votos en las comisiones, votos en plenaria o discursos pronunciados).
- 19.** Por último, como toda decisión de invalidación es efectiva exclusivamente para la reunión de la Conferencia en la que se adopta, esa medida estaría limitada en el tiempo y podría

obligar a la Conferencia, año tras año, a dedicar tiempo, esfuerzos y medios al examen de problemas idénticos. Además, se plantea otra dificultad a ese respecto, a la que sin duda obedece la prudencia de la Comisión de Verificación de Poderes en estos últimos años: la relativa a las reglas del quórum de la Conferencia y a una de las condiciones de admisibilidad de las protestas, enunciada en el apartado *d)* del párrafo 4 del artículo 26 del Reglamento de la Conferencia. En efecto, si una propuesta de invalidación no puede ser adoptada por falta de quórum debido al número de abstenciones, la Conferencia no podrá, en virtud de la disposición mencionada, examinar en el futuro otras protestas basadas en hechos y alegaciones idénticos. Además, del problema de credibilidad que ello plantearía a la Comisión y a la Conferencia, esa circunstancia contribuiría a perpetuar situaciones en las que un Estado no respeta las obligaciones constitucionales, puesto que la Comisión no podría seguir ejerciendo posteriormente su control.

20. En esas circunstancias, se justifica que la Comisión de Verificación de Poderes se pregunte sobre la eficacia de su acción con respecto a casos extremos de ausencia manifiesta de toda voluntad de progreso.

IV. Posibles soluciones

21. Habida cuenta de todo lo expuesto, la forma jurídicamente más directa y eficaz para superar, en casos extremos, las limitaciones del procedimiento de invalidación tal como fue previsto en el contexto de la creación de la Organización, en 1919, sería indudablemente adaptar el texto de las disposiciones de la Constitución a los nuevos desafíos y exigencias a los que debe hacer frente la Organización al cabo de 80 años. No obstante, existen otras posibilidades que, sin enmendar la Constitución o en espera de que se introduzcan las enmiendas, en casos particularmente graves y reiterados, y con ciertas garantías de procedimiento, podrían mejorar la eficacia de los medios disponibles.

a) La solución constitucional

22. Con independencia del problema de la interpretación que hace la Comisión de Verificación de Poderes de las disposiciones de los párrafos 1 y 5 del artículo 3 de la Constitución en el sentido de que sólo la Corte Internacional de Justicia estaría habilitada, en su caso, a zanjar la cuestión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución, y dado que la mayor parte de las limitaciones del procedimiento de invalidación se derivan de las condiciones necesarias para su aplicación y de las consecuencias previstas en los artículos 3 y 4 de la Constitución, todo esfuerzo por mejorar el sistema implicaría al parecer una enmienda de las disposiciones pertinentes de la Constitución. No obstante, incluso circunscribiendo una reforma de esa índole al fortalecimiento del tripartismo y llevándola a cabo con determinadas garantías, correría el riesgo de tropezar con dificultades de orden político y práctico. Por una parte, toda reforma destinada a facilitar la posibilidad de limitar los derechos o a incrementar las obligaciones suscita a menudo reservas que sólo se pueden vencer en el contexto de una negociación más amplia. Por otra parte, de optarse por la vía de una reforma de la Constitución, incluso en el caso de llegarse a un consenso, sería preciso prever cierto tiempo, además de las dificultades que entraña el proceso de ratificación del instrumento de enmienda, antes de que la reforma pudiera ser efectiva. Por tanto, esa opción no permitiría mitigar las carencias del marco jurídico actual con la celeridad requerida por la Comisión de Verificación de Poderes.

b) La racionalización de las funciones de control y seguimiento de la Comisión de Verificación de Poderes

23. Una solución distinta de la constitucional para mejorar el mecanismo existente de verificación de poderes podría, por ejemplo, otorgar a la Comisión de Verificación de Poderes, según el caso, una función de investigación de oficio o la iniciativa de incoar procedimientos de control en materia de libertad sindical.
24. Actualmente, la Comisión sólo puede actuar sobre la base de las protestas y las quejas que se le someten. Esta circunstancia es en gran medida la causa de las dificultades señaladas en el párrafo 18 *supra* y no le permite garantizar de forma autónoma el seguimiento de determinadas situaciones que, en anteriores reuniones de la Conferencia se habían considerado particularmente preocupantes o susceptibles de comprometer el buen funcionamiento de la Conferencia y la independencia de los grupos. Mediante la introducción de una simple enmienda al Reglamento de la Conferencia, la Comisión de Verificación de Poderes podría, en casos de violaciones graves y reiteradas de las obligaciones previstas en los párrafos 1 ó 5 del artículo 3 de la Constitución, comenzar por iniciativa propia el procedimiento de investigación a fin de asegurar que se da curso a las recomendaciones previamente formuladas. En las nuevas normas se podría incluso prever que ese procedimiento de investigación comience antes del inicio de la reunión de la Conferencia, y la Comisión de Verificación de Poderes de una reunión de la Conferencia encargaría a la Oficina Internacional del Trabajo que pida a determinados gobiernos que en el formulario de presentación de poderes para la siguiente reunión de la Conferencia proporcionen información sobre el procedimiento seguido, para la designación y sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de la Comisión.
25. Esa opción estaría totalmente en conformidad con el texto de la Constitución. Efectivamente, el párrafo 9 de su artículo 3 dispone que *«los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos serán examinados por la Conferencia, la cual podrá, por mayoría de dos tercios de los votos de los delegados presentes, rechazar la admisión de cualquier delegado o consejero técnico que en opinión de la misma no haya sido designado de conformidad con el presente artículo»*. Esa disposición, que establece en términos muy generales las posibilidades de que dispone la Conferencia para verificar la validez de los poderes, no señala a quién incumbe la iniciativa de la verificación. Además, el contenido del texto original del Reglamento de la Conferencia preveía que el procedimiento de invalidación se iniciara a raíz de una protesta o a iniciativa del Presidente del Consejo de Administración, mediante el breve informe sobre los poderes que debe presentar al inicio de la reunión de la Conferencia en virtud del párrafo 2 del artículo 26 del Reglamento. Aunque esa disposición se enmendó muy pronto, en 1922, sólo con referencia al examen que se realiza a raíz de una protesta, sigue estando implícito que la Conferencia está facultada para iniciar el procedimiento de forma autónoma o por conducto de uno de sus órganos.
26. Esta función de investigación de oficio podría ser particularmente eficaz en casos de aplicación progresiva, en ausencia de verdaderas organizaciones de empleadores o de trabajadores y de mecanismos que permitan garantizar la representatividad de los delegados de los empleadores y de los trabajadores en la Conferencia. No obstante, cuando los casos examinados por la Comisión se refieren a alegatos de violaciones graves de la libertad sindical o a actos de injerencia que no han sido objeto de conclusiones por parte de los órganos de control de la OIT competentes en la materia, la Comisión no podrá ni deberá desempeñar una función de investigación para no interferir en el mandato y responsabilidades de los órganos competentes.
27. Por ello, en estos casos se podría considerar la posibilidad de otorgar a la Comisión la facultad de incoar procedimientos ante el Comité de Libertad Sindical de forma que por

iniciativa propia, y a través de la Conferencia, sometería al examen de dicho Comité toda protesta relacionada con problemas relativos al respeto de la libertad sindical. El Consejo de Administración confirió esta facultad a la Comisión de Verificación de Poderes cuando se instituyó la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical⁷. Como es bien sabido, el procedimiento de investigación y de conciliación dio lugar a la creación del Comité de Libertad Sindical. Si bien la función primordial del Comité era proceder a un examen preliminar de las quejas que sometieran a la Comisión de Investigación y Conciliación, ya sea el Consejo de Administración o la Conferencia por recomendación de la Comisión de Verificación de Poderes, muy pronto pasó a encargarse del procedimiento de examen de estas quejas en su integridad. Por consiguiente, cabría la posibilidad de reactivar la facultad de incoar procedimientos que la Organización había conferido a la Comisión de Verificación de Poderes en 1950, modificando el Reglamento de la Conferencia para precisar las particularidades de esta función así como las modalidades de aplicación.

28. Así, cuando se sometieran a la Comisión protestas fundadas en actos supuestamente contrarios a los principios de la libertad sindical y cuando, tras su examen, no hubiera tenido la posibilidad de basarse en las conclusiones del Comité de Libertad Sindical relativas a los mismos actos, la Comisión podría recomendar a la Conferencia que remitiera los aspectos de la protesta en cuestión al Comité para que procediera a su examen. De esta forma, en caso de una nueva protesta fundada en los mismos alegatos, la Comisión podría basarse en las conclusiones del Comité para sacar sus propias conclusiones sobre la conformidad de las designaciones con las disposiciones del artículo 3 de la Constitución.
29. Estas dos soluciones complementarias podrían contribuir a reforzar la función de la Comisión de Verificación de Poderes, sin por ello modificar su mandato, y favorecer, sobre todo en el primer caso, un enfoque de diálogo constructivo en relación con el procedimiento contencioso característico de todo sistema basado en la presentación de protestas o de reclamaciones. Además, ello debería contribuir a la imparcialidad del examen de estas situaciones, en la medida en que la iniciativa del examen del caso correspondería a un órgano tripartito designado por la Conferencia y no necesariamente, como ocurre actualmente, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores cuyas intenciones son consideradas a veces por los gobiernos ajenas a las cuestiones de la composición de las delegaciones que participan en la Conferencia o de la independencia de los Grupos.
30. Estos enfoques permitirían garantizar un mejor seguimiento de las situaciones que se consideran preocupantes, pero no ofrecerían por sí solos a la Conferencia los medios de poner remedio rápidamente a toda violación grave de las disposiciones constitucionales en la materia.

c) Adaptación de los medios de acción existentes

31. Una opción, cuyo objetivo es garantizar, directamente y por otros medios, el respeto del equilibrio de los intereses presentes en la Conferencia, sería confirmar la posibilidad, a la que pueden ya recurrir los grupos de empleadores y de trabajadores en la Conferencia, de que ellos mismos extraigan las consecuencias de toda amenaza grave al buen funcionamiento del tripartismo y a su independencia. No obstante, esta opción podría

⁷ *Bulletin Officiel*, vol. XXXIII, núm. 2, 1950.

articularse también en torno a la Comisión de Verificación de Poderes y combinarse con las soluciones precedentes.

32. En virtud de la autonomía que les reconoce el párrafo 1 del artículo 70 del Reglamento de la Conferencia, los grupos disfrutan del derecho a decidir la admisión de participantes en sus reuniones sin que pueda impugnarse el ejercicio de ese derecho. En virtud de esa autonomía y del párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Conferencia, también disfrutan del derecho a determinar la participación de sus miembros en las distintas comisiones de la Conferencia o a no incluir a un determinado delegado en una comisión, a reserva de la facultad del delegado en cuestión de impugnar tal decisión. A continuación figuran las disposiciones pertinentes del párrafo 1 del artículo 9, tal como fue enmendado en la última reunión de la Conferencia:

Las reglas siguientes se aplican a todas las comisiones constituidas por la Conferencia, con excepción de la Comisión de Proposiciones, de la Comisión de Verificación de Poderes, de la Comisión de Representantes Gubernamentales sobre Cuestiones Financieras y del Comité de Redacción:

- a) una vez constituidas las diversas Comisiones y designada su composición inicial por la Conferencia, la Comisión de Proposiciones propondrá a la Conferencia, para su aprobación, las modificaciones subsiguientes en la composición de tales comisiones;
 - b) cuando un delegado no hubiere sido designado por su grupo para formar parte de ninguna comisión, podrá señalar el hecho a la Comisión de Proposiciones, la cual estará facultada para atribuirle un puesto en una o varias comisiones, aumentando, por consiguiente, el número de miembros de la comisión o comisiones que se trate. El recurso previsto en este párrafo se presentará al Presidente de la Comisión de Proposiciones.
33. El contenido del apartado b), introducido en 1932 antes de que se formalizara en 1945 el sistema de ponderación de los votos en las comisiones, indudablemente estaba orientado más bien a la cuestión del equilibrio numérico, técnico y geográfico de las comisiones que al problema de la calidad o la legitimidad de un delegado para representar los intereses del grupo al que pertenece. Cuando se presentaron a la Conferencia cuestiones de esta índole, en particular en relación con la representatividad de los miembros empleadores de los países con economía de planificación centralizada durante la guerra fría y con el rechazo del grupo de empleadores que se negaba a incluirlos en las secciones votantes de las comisiones, la Conferencia prefirió instituir en 1959 un órgano *ad hoc* para la constitución de las comisiones de la Conferencia, la Junta de Apelación, en lugar de recurrir al procedimiento de apelación ante la Comisión de Proposiciones. Esta Junta ha venido funcionando durante varios decenios antes de quedar obsoleta en el decenio de 1990, y no ha sido formalmente abolida.
34. Si, en ausencia de otras soluciones, los grupos deciden recurrir a su facultad de excluir a determinados delegados de las comisiones por motivos vinculados a su falta de representatividad, en esas circunstancias no sería apropiado el examen de una apelación por la Comisión de Proposiciones o por la Junta de Apelación y tal vez sería oportuno prever que la cuestión se remitiera a la Comisión de Verificación de Poderes para su examen. Efectivamente, la Comisión de Verificación de Poderes no sólo sería el órgano técnicamente más apropiado para examinar estas cuestiones debido a su experiencia, sino que, además, su reducida estructura, sus métodos cuasijudiciales y el carácter privado de sus reuniones permitirían potenciar al máximo los medios de la Conferencia sin afectar la el buen desarrollo de sus otras labores. Las decisiones de la Comisión de Verificación de Poderes al respecto, como en el caso de las decisiones adoptadas por la Junta de Apelación, podrían ser definitivas o ser formuladas como recomendaciones a la Conferencia. De ser necesario, esta solución podría ir acompañada por ciertas garantías complementarias, por ejemplo, limitar esa facultad de los grupos exclusivamente a los casos en que la Comisión

de Verificación de Poderes hubiera determinado en el pasado que el gobierno interesado había infringido las disposiciones del artículo 3 de la Constitución.

* * *

- 35. *La Comisión tal vez estime oportuno estudiar en qué medida sería conveniente examinar con mayor profundidad una u otra de estas soluciones indicando, en su caso, la reunión del Consejo durante la cual debería llevarse a cabo este examen.***

Ginebra, 6 de febrero de 2003.

Punto que requiere decisión: párrafo 35.

Anexo

Extractos de las disposiciones relativas a la verificación de poderes

Constitución

ARTÍCULO 3

1. La Conferencia General de los representantes de los Miembros celebrará reuniones cada vez que sea necesario y, por lo menos, una vez al año; se compondrá de cuatro representantes de cada uno de los Miembros, dos de los cuales serán delegados del gobierno y los otros dos representarán, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los Miembros.

[...]

5. Los Miembros se obligan a designar a los delegados y consejeros técnicos no gubernamentales de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores según sea el caso, siempre que tales organizaciones existan en el país de que se trate.

[...]

8. Los nombres de los delegados y de sus consejeros técnicos serán comunicados a la Oficina Internacional del Trabajo por el gobierno de cada uno de los Miembros.

9. Los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos serán examinados por la Conferencia, la cual podrá, por mayoría de dos tercios de los votos de los delegados presentes, rechazar la admisión de cualquier delegado o consejero técnico que en opinión de la misma no haya sido designado de conformidad con el presente artículo.

ARTÍCULO 4

1. Cada delegado tendrá derecho a votar individualmente en todas las cuestiones sometidas a la Conferencia.

2. En caso de que uno de los Miembros no hubiere designado a uno de los delegados no gubernamentales a que tiene derecho, el otro delegado no gubernamental tendrá derecho a participar en los debates de la Conferencia, pero no a votar.

3. En caso de que la Conferencia, en virtud de las facultades que le confiere el artículo 3, rechazare la admisión de un delegado de uno de los Miembros, las disposiciones del presente artículo se aplicarán como si dicho delegado no hubiere sido designado.

Reglamento de la Conferencia

ARTÍCULO 5

Comisión de Verificación de Poderes

1. La Conferencia constituirá, a propuesta de la Comisión de Proposiciones, una Comisión de Verificación de Poderes, compuesta de un delegado gubernamental, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores.

2. La Comisión de Verificación de Poderes examinará los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos, así como cualquier protesta relacionada con los mencionados poderes, de acuerdo con las disposiciones de la sección B de la parte II. Dentro de los límites fijados en dicha sección B, la Comisión también podrá examinar toda queja por incumplimiento del apartado a) del párrafo 2 del artículo 13 de la Constitución.

Sección B

Verificación de poderes

ARTÍCULO 26

1. Los poderes de los delegados y consejeros técnicos se depositarán en la Oficina Internacional del Trabajo quince días, por lo menos, antes de la fecha fijada para la apertura de la reunión de la Conferencia.

2. El Presidente del Consejo de Administración redactará un breve informe sobre los poderes y lo someterá, juntamente con éstos, al examen de los delegados la víspera de la sesión de apertura, debiéndose publicar dicho informe como apéndice al acta de la primera sesión.

3. La Comisión de Verificación de Poderes, constituida por la Conferencia en cumplimiento del artículo 5 de este Reglamento, examinará cualquier protesta referente a la designación de un delegado o consejero técnico que haya sido presentada al Secretario General.

4. No se admitirán las protestas en los siguientes casos:

- a) si la protesta no hubiere llegado a poder del Secretario General dentro de un plazo de setenta y dos horas contadas a partir de las diez de la mañana del día en que se publique el número de *Actas Provisionales* de la reunión en que figuren el nombre y las funciones de la persona o personas contra cuya designación se proteste. Sin embargo, en caso de que el nombre de la persona se publique por primera vez en una lista revisada de los nombres y las funciones de los delegados, el plazo antes indicado se reducirá a cuarenta y ocho horas;
- b) si los autores de la protesta fueren anónimos;
- c) si el autor de la protesta fuere consejero técnico del delegado contra cuyo nombramiento se presenta la protesta;
- d) si la protesta se refiriere a hechos o alegaciones que la Conferencia ya hubiere discutido y declarado no pertinentes o infundados en un debate y en una decisión relativos a hechos o alegaciones idénticos.

5. El procedimiento para determinar si una protesta es admisible será el siguiente:

- a) la Comisión de Verificación de Poderes examinará, en relación con cada protesta, si ésta no es admisible por cualquiera de los motivos mencionados en el párrafo 4;
- b) la decisión que la Comisión adopte por unanimidad en cuanto a la admisibilidad de una protesta tendrá carácter definitivo;
- c) si la decisión en cuanto a la admisibilidad de una protesta no fuere adoptada por unanimidad por la Comisión, ésta enviará la cuestión a la Conferencia, la cual, con conocimiento de las actas de los debates de la Comisión y del informe que exprese la opinión de la mayoría y de la minoría de sus miembros, decidirá, sin nueva discusión, sobre la admisibilidad de la protesta.

6. Cada vez que una protesta no sea declarada inadmisibile, la Comisión de Verificación de Poderes examinará si está fundada y presentará a la Conferencia un informe de urgencia.

7. Si la Comisión de Verificación de Poderes o un miembro de la misma presentare un informe en el que recomiende a la Conferencia que rechace la admisión de un delegado o de un consejero técnico, el Presidente someterá esta proposición a la Conferencia para que adopte una decisión, y la Conferencia, cuando juzgue que dicho delegado o consejero técnico no ha sido nombrado de conformidad con las disposiciones de la Constitución, podrá rechazar, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, la admisión de tal delegado o consejero técnico, de acuerdo con el párrafo 9 del artículo 3 de la Constitución. Los delegados que estén a favor de rechazar la admisión del delegado o consejero técnico votarán «sí»; los delegados que estén en contra de rechazar la admisión del delegado o consejero técnico votarán «no».

8. El delegado o consejero técnico contra cuya designación se haya presentado una protesta conservará los mismos derechos que los demás delegados y consejeros técnicos hasta que se resuelva definitivamente sobre su admisión.

9. La Comisión de Verificación de Poderes podrá examinar las quejas en que se alegue que un Miembro no ha cumplido lo dispuesto en el apartado *a)* del párrafo 2 del artículo 13 de la Constitución, cuando:

- a)* se alegue que el Miembro no ha sufragado los gastos de viaje y de estancia de uno o varios delegados que haya nombrado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 de la Constitución, o
- b)* en la queja se alegue un desequilibrio grave y manifiesto entre el número de consejeros técnicos de los empleadores o de los trabajadores cuyos gastos se hayan sufragado en la delegación de que se trate, y el número de consejeros técnicos nombrados para los delegados gubernamentales.

10. Las quejas mencionadas en el párrafo 9 no serán admisibles en los casos siguientes:

- a)* si la queja no se ha presentado al Secretario General de la Conferencia antes de las diez de la mañana del séptimo día siguiente a la apertura de la Conferencia y la Comisión estima que no queda tiempo suficiente para tramitarla de modo adecuado;
- b)* si quien presenta la queja no es un delegado o un consejero técnico acreditado que alegue la falta de pago de los gastos de viaje y estancia en las circunstancias previstas en los apartados *a)* o *b)* del párrafo 9, o bien una organización o persona que actúe en su nombre.

11. La Comisión de Verificación de Poderes presentará en su informe a la Conferencia cuantas conclusiones haya adoptado por unanimidad acerca de cada una de las quejas que haya examinado.

Reglamento para las reuniones regionales

ARTÍCULO 9

Verificación de poderes

1. Los poderes de los delegados y los consejeros técnicos a las reuniones regionales se depositarán en la Oficina Internacional del Trabajo por lo menos quince (15) días antes de la fecha fijada para la apertura de la reunión.

2. La Comisión de Verificación de Poderes estará integrada por un delegado gubernamental, un delegado empleador y un delegado trabajador.

3. La Comisión de Verificación de Poderes examinará los poderes de los delegados y sus consejeros técnicos, así como cualquier protesta por la que se alegue que un delegado o consejero técnico trabajador o empleador no ha sido designado de acuerdo con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 1 del presente Reglamento. La Comisión también podrá examinar toda queja en que se alegue que un Miembro no ha cumplido con la responsabilidad, en virtud del párrafo 1 del artículo 1 del presente Reglamento, de pagar los gastos de viaje y de estancia de la delegación tripartita.

4. No se admitirán protestas en los casos siguientes:

- a)* si la protesta no hubiera llegado a poder de la secretaría de la reunión a las 11 horas del primer día de la reunión, salvo que la Comisión considere que hubo motivos válidos por los cuales no fue posible respetar el plazo previsto;
- b)* si los autores de la protesta fueran anónimos;
- c)* si la protesta se basara en hechos o alegaciones que la Conferencia Internacional del Trabajo o una reunión regional anterior ya hubieran discutido y declarado no pertinentes o infundados.

5. La Comisión de Verificación de Poderes deberá presentar con prontitud su informe sobre cada protesta a la reunión, la cual podrá solicitar a la Oficina que someta dicho(s) informe(s) a la atención del Consejo de Administración.