

La eficacia de la obligación de sumisión a las autoridades nacionales competentes en el marco de la OIT: análisis del caso peruano en el período 2012-2016

María Teresa Novoa Cárdenas

Universidad de Lima, Lima, Perú

Recibido: 26/8/2018 / Aprobado: 4/2/2019

doi: 10.26439/iusetpraxis2018.n48-49.4508

RESUMEN. Este artículo, que es la síntesis de mi tesis de grado, estudia la obligación de sumisión para lograr la aplicación de las normas internacionales del trabajo en los Estados miembros, sin que medie la figura de la ratificación. Asimismo, examina cómo observa el Perú esta obligación y, a partir de su cumplimiento en los años 2012-2016, determina su eficacia en el ámbito jurídico.

PALABRAS CLAVE: Organización Internacional del Trabajo / normas internacionales del trabajo / sistema de control / obligación de sumisión / procedimiento

Effectiveness of the obligation of submission to the competent national authorities within the framework of the ILO: an analysis of the Peruvian case in the period 2012-2016

Abstract. This article is a synthesis of the author's degree thesis and studies the obligation of submission aimed at applying the international labor standards in member States without considering the ratification concept. It also analyzes how Peru observes this obligation and, based on its compliance within the years 2012-2016, determines its effectiveness in the legal field.

KEYWORDS: International Labor Organization / international labor standards / control system / submission obligation / procedure

Si vis pacem, cole iustitiam.

(Inscripción impresa bajo la piedra de fundación del edificio principal de la OIT en Ginebra)

INTRODUCCIÓN¹

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) vela por la protección internacional del trabajo en el ámbito político, social y económico (Novak y García-Corrochano, 2000, pp. 109-110). Realiza un valioso aporte de derecho internacional mediante la creación de normas internacionales del trabajo: convenios, protocolos y recomendaciones, que, en su conjunto, conforman la producción de la fuente más importante y universal en materia laboral (Arias Domínguez, 2009, p. 50).

La eficacia de las normas internacionales del trabajo surge, en principio, por la ratificación. No obstante, para salvaguardar la efectividad de las normas, la OIT ha implementado la obligación de sumisión, que permite la aplicación de estas normas sin que necesariamente medie la ratificación. Por ello, es importante conocer en qué consiste esta obligación original y sin precedente alguno en el derecho internacional, y si resulta eficaz para su finalidad, a partir del caso peruano en el período 2012-2016.

DESARROLLO

La OIT

La OIT fue creada en virtud del Tratado de Versalles en 1919 (Parte XIII) y, desde 1946, integra la estructura organizativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a partir de la vigencia del acuerdo que la reconoce como organismo especializado. Se funda en los principios de justicia social y paz permanentes contenidos en la Constitución de la organización (Preámbulo y la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo de 1944), los cuales

1 Esta tesis fue asesorada por la doctora Carolina Loayza, fuente de apoyo constante en la investigación. La sustenté en agosto del 2017 y fue calificada con mención sobresaliente por el jurado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima.

constituyen los principios base que le han permitido, a lo largo de casi cien años, mantener su vigencia e importancia en el mundo.

Por sus competencias, la OIT se caracteriza por ser 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).

Como toda organización internacional, presenta una estructura orgánica para llevar a cabo sus funciones. De conformidad con el artículo 2 de la Constitución de la OIT, esta actúa principalmente mediante la Conferencia Internacional del Trabajo (órgano plenario), el Consejo de Administración (órgano ejecutivo) y la Oficina Internacional del Trabajo (órgano técnico). No obstante, a diferencia de las demás organizaciones de su tipo, dos de los órganos de la OIT —la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración— se encuentran configurados tripartitamente, donde los mandantes tripartitos (los trabajadores, los empleadores y el Gobierno de los Estados miembros) se encuentran representados (OIT, 2000, p. 11).

Las normas internacionales del trabajo

La principal labor de la OIT es la creación de las normas internacionales del trabajo en el marco del *ius ad tractatum*², que su Constitución le otorga en los incisos 1 y 2 del artículo 19. Las normas internacionales del trabajo son normas sociales mínimas básicas (OIT, 2014, p. 11) que, de conformidad 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), son adoptadas en el seno de una Conferencia Internacional del Trabajo por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. 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 El *ius ad tractatum* es la 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 Internacionales de fecha 21 de marzo de 1986.

Clases

Las normas internacionales del trabajo son de tres tipos: los convenios, los protocolos y las recomendaciones. Los convenios y los protocolos son tratados multilaterales que crean obligaciones jurídicas para los Estados miembros que los ratifican. Por el contrario, las recomendaciones son instrumentos internacionales sin carácter vinculante que instauran pautas para orientar el ordenamiento jurídico, las políticas públicas y las prácticas de los Estados miembros. 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).

Sumisión de las normas internacionales del trabajo

Con relación a las características de las normas internacionales del trabajo, destaca que 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 clausura de la Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas, en virtud del artículo 19, incisos 5 b) y 6 b).

El control regular de la OIT

Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, la OIT ha desarrollado un sistema de control que, a pesar de carecer de medidas coercitivas, 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. Es el control regular el que está vinculado a la obligación de sumisión.

El control regular de la OIT consiste en la entrega de informes llamados memorias por parte de los Estados miembros sobre las medidas que han adoptado con relación a los siguientes aspectos:

- 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.

- Los convenios y protocolos ratificados en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT.

Con el objetivo de canalizar esta información, la OIT creó en 1926 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). La labor que realiza este órgano de control regular es meramente técnica y consta de vigilar el cumplimiento de las obligaciones normativas de los Estados miembros, sea que surjan de los convenios ratificados o de la misma Constitución de la OIT, donde se encuentra la obligación de sumisión (artículo 19):

(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)

El análisis del cumplimiento de la obligación de sumisión por parte de los Estados miembros figura en el Informe III (Parte 1A) de la CEACR: “Aplicación de las normas internacionales del trabajo”.

La obligación de sumisión

La obligación de sumisión es una obligación original y sin precedente alguno en el derecho internacional; es de gran trascendencia en el marco normativo de la OIT. Se encuentra regulada en el artículo 19, incisos 5 b) y 6 b), de la Constitución de la OIT:

Artículo 19

Convenios y recomendaciones

OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS EN CUANTO A LOS
CONVENIOS³

5. En el caso de un convenio:

3 Se extiende a los protocolos.

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 competa el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas [...] [las cursivas son mías].

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 competa el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas [...] [las cursivas son mías].

Presenta un origen convencional, por lo que debe ser cumplida por todos los Estados miembros de la OIT, los cuales aceptaron cumplir con las obligaciones originadas en la Constitución de la organización (Arias Domínguez, 2009, p. 34). En caso contrario, su incumplimiento genera la posibilidad de plantear una queja, de conformidad con el artículo 30 de la Constitución de la OIT.

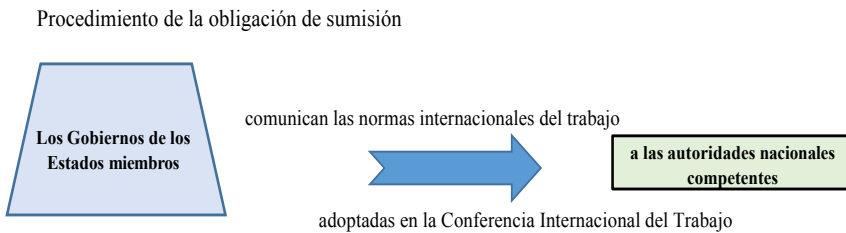
Asimismo, la obligación de sumisión posee un alcance general, debido a que se aplica a todos los tipos de normas internacionales del trabajo, sin excepción, sea que se trate de un convenio, protocolo o recomendación.

Naturaleza

La obligación se enmarca en la facultad de la OIT para imponer a los Estados miembros determinados comportamientos destinados a facilitar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo (Diez de Velasco, 2007, p. 236). Consiste en una obligación de comportamiento (Rodríguez Carrión, 2006, p. 221) que se impone a los Estados miembros respecto de las normas internacionales del trabajo, lo 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 exige a los Estados miembros 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 otorgarle.

De acuerdo con Rodríguez Carrión (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.



Finalidad

De conformidad con la OIT, la obligación de sumisión pretende la aplicación de las normas internacionales del trabajo, por lo que procura que sean llevadas a la atención pública de un órgano parlamentario que permita que se genere un debate público en torno a ellas y se logre una decisión rápida y meditada de cada Estado miembro (OIT, 2005, pp. 2-3).

La obligación de sumisión 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 este es su fin último. En principio, la obligación de adopción de medidas en el ámbito nacional es consecuencia de la incorporación de la norma 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 el caso de la OIT, de la ratificación y de su respectiva entrada en vigencia. 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, por medio del diálogo, busca persuadir y estimular a los Estados miembros 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).

Componentes

La obligación de sumisión se conforma por los siguientes componentes: las autoridades nacionales competentes y el plazo.

a. Autoridades nacionales competentes

Las autoridades nacionales competentes son aquellas que, de acuerdo con la Constitución de cada Estado miembro, poseen el poder de legislar o de tomar cualquier 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. 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. De igual manera, pretende que se lleve a cabo una transferencia de información de un poder público a otro —Poder Ejecutivo (Gobierno) al Poder Legislativo— para difundir la existencia de 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 de que las facultades legislativas recaigan sobre el Poder Ejecutivo, 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). Este último caso es el que se aplica en el Perú. El Poder Ejecutivo posee facultades legislativas en virtud del artículo 104 de la Constitución peruana y del artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) (Ley 29158, 2007). Con respecto a la observancia de la obligación de sumisión, específicamente se ha designado al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) como autoridad nacional competente.

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:

- 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 que se han de someter.
- 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 que se han de someter. Este plazo consiste en la suma del plazo regular más seis meses adicionales.

En cuanto 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, Fiyi no podía cumplir con el procedimiento porque se encontraba por adoptar una nueva Constitución en el 2013 y celebrar elecciones generales en el 2014 (OIT, 2014, p. 625).

Por otro lado, la OIT recomienda que la observancia de la obligación de sumisión se lleve a cabo “lo antes posible y, en todo caso, en los plazos determinados por el artículo 19 de la Constitución” (OIT, 2005, p. 4). Los Estados miembros tienen la oportunidad de cumplir con la obligación en un plazo posterior a los establecidos. No obstante, pasado el período de los doce y dieciocho meses, la obligación de sumisión será considerada como incumplida y la OIT 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.

Entonces, si bien los plazos regular y excepcional del procedimiento de la obligación de sumisión no presentan un carácter perentorio, tampoco son prorrogables. 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 son compelidos, de cualquier manera, a ejecutar el procedimiento.

Importancia dentro del sistema normativo de la OIT

La importancia de la obligación de sumisión en el sistema normativo de la OIT reside en que permite la aplicación de las normas internacionales del trabajo cuando los Estados miembros, en virtud de sus facultades soberanas, no están dispuestos a ratificar una norma.

Al ser ejecutada inmediatamente después de la adopción de las normas en la Conferencia Internacional del Trabajo, logra que estos instrumentos jurídicos sean conocidos, debatidos y considerados por los Estados miembros, lo cual puede ser una “poderosa influencia sobre las actitudes y políticas nacionales” (OIT, 2000, p. 84). A su vez, la obligación de sumisión facilita de manera única la comunicación entre la OIT, como organización internacional, y los órganos nacionales de sus Estados miembros, lo que resulta novedoso y útil en el ámbito internacional.

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:

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 con que estas normas sean conocidas para que sean tomadas en cuenta.

El procedimiento de la obligación en el Perú

El MTPE y la obligación de sumisión

El MTPE es la autoridad nacional competente en materia de sumisión de las normas internacionales del trabajo. Aunque no puede emitir leyes propiamente dichas, ostenta capacidad normativa que le permite dar efectividad a las normas mediante la ejecución de otras medidas como políticas públicas y disposiciones normativas, de conformidad con el artículo 23.1, incisos a) y b), y el artículo 25, inciso 7 y 8, de la LOPE, así como con su propio Reglamento de Organización y Funciones (ROF).

Dentro de su estructura orgánica, el MTPE ha designado a la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales (OGCAI) como su punto de contacto con la OIT para la ejecución de las funciones laborales internacionales. Con relación a la obligación de sumisión, la OGCAI propuso la Directiva General 001-2014-MTPE/4/10, "Lineamientos de Asuntos Internacionales relativos a la Organización Internacional del Trabajo", aprobada mediante Resolución Ministerial 177-2014-TR, de fecha 25 de agosto del 2014.

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 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI, cuyo antecedente más cercano se remonta al informe Actividades 2008 del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), el cual disponía la metodología administrativa adoptada por el CNTPE en ese año para llevar a cabo la sumisión de las normas internacionales del trabajo (CNTPE, 2008, pp. 90-91), aunque lamentablemente nunca se llegó a efectuar.

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 que 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, 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 [las cursivas son mías].*

No obstante, este inciso 6.4 de la Directiva General 001-2014-MTPE/4/10 de la OGCAI no presenta el panorama completo para llevar a cabo el procedimiento de la obligación de sumisión. Tras la investigación, se concluye que este consiste en 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, la 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.

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, estos son trasladados mediante nota diplomática al Ministerio de Relaciones Exteriores. Para el procedimiento de la obligación de sumisión, el área competente en recibirlos es la Dirección de Asuntos Sociales de la Dirección General de Asuntos Multilaterales y Globales, que, a su vez, los remite 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 —Viceministerio de Trabajo o Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral— 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 sobre consulta tripartita de la OIT, del cual el Perú es parte, 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 Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) o al Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (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 de las normas internacionales del trabajo.
6. Sea que el informe técnico se encuentre dentro del CNTPE o del 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.

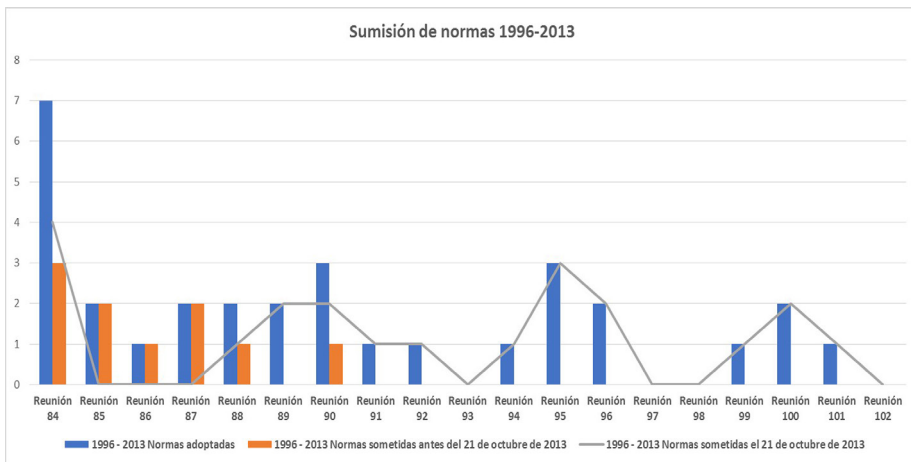
7. Las comisiones elaboran la opinión solicitada, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento Interno del CNTPE o con el artículo 15 del Reglamento del CNSST.
8. La opinión de las comisiones es elevada al Pleno del CNTPE o del CNSST para su aprobación por consenso entre los sectores gubernamentales, de trabajadores y de empleadores, según el artículo 13, inciso 1, y el artículo 16, inciso 2, del Reglamento Interno del CNTPE, o los artículos 13 y 16 del Reglamento del CNSST, a fin de adoptar una opinión oficial de los consejos. En caso de no llegar a un consenso, el CNTPE no plantea otra forma de acuerdo, mientras que el CNSST propone otras dos modalidades: (a) aprobar por mayoría simple; (b) en caso de empate, el presidente es el que dirime.
9. Después de esta aprobación, el respectivo consejo comunica a la OGCAI la decisión adoptada. Cabe precisar que durante el proceso de adopción de la opinión de los consejos, estos 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 el 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.

El cumplimiento de la obligación de sumisión por parte del Perú en el período 2012-2016

Ahora bien, para determinar la eficacia de la obligación de sumisión, se dispuso analizar el cumplimiento por parte del Perú en los años 2012-2016. Para ello, se tomaron en cuenta los informes de la CEACR en

dicho período. De allí se desprenden los siguientes aspectos principales:

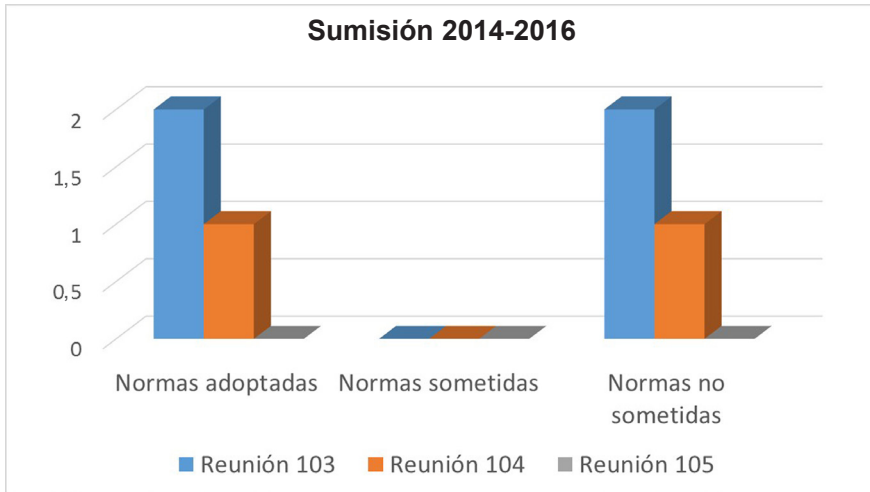
- a. Desde 1996 hasta el 2013, se llevaron a cabo diecinueve reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde se adoptaron treinta y un normas internacionales del trabajo, de las cuales solo diez habían sido sometidas antes del 21 de octubre del 2013 (fecha de la última sumisión del Perú), mientras que las veintiuna normas restantes fueron sometidas en dicha fecha.



En ese sentido, se concluye que el Perú incumplió con la obligación de sumisión por casi diecisiete años: desde el 22 de octubre de 1996 (fecha de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1996) hasta el 21 de octubre de 2013. Esto implicó la falta de sumisión del 68 % de las normas adoptadas en ese período. No obstante, llegó a cumplir.

- b. Del 2014 al 2016, se llevaron a cabo tres reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde se adoptaron tres normas internacionales que hasta la fecha no han sido sometidas.

Es decir, actualmente el Perú se encuentra en estado de incumplimiento de la obligación de sumisión por no someter el Protocolo 29, relativo al Convenio 29 sobre el trabajo forzoso (Reunión 103);



la Recomendación 203, sobre las medidas complementarias para la supresión efectiva del trabajo forzoso (Reunión 103); y la Recomendación 204, sobre la transición de la economía informal a la economía formal (Reunión 104).

CONCLUSIONES

La obligación de sumisión resulta eficaz, aunque no suele llevarse a cabo dentro de los plazos de doce (regular) o dieciocho meses (excepcional) 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, y también por 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 no acataran la obligación en los plazos señalados, deben cumplirla lo antes posible.

REFERENCIAS

- Arias Domínguez, Á. (2009). *La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo* (2.^a ed.). Badajoz: @becedario.
- Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE). (2008). *Actividades 2008*. Lima: Autor.

- Diez de Velasco, M. (2007). *Instituciones de derecho internacional público* (16.^a ed.). Madrid: Tecnos.
- Novak, F., y García-Corrochano, L. (2000). *Derecho internacional público* (tomos 1 y 2). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Ordóñez Cifuentes, J. E. (1998). 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. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, 30. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/123/3.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1981). *Las normas internacionales del trabajo: su naturaleza, su aplicación y su eficacia* (2.^a ed.). Lausana: Autor.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2000). *Las normas internacionales: manual de educación obrera* (2.^a ed.). México D. F.: Alfaguara.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2005). *La OIT: qué es, qué hace*. Ginebra: Autor.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Las reglas de juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (3.^a ed.). Ginebra: Autor.
- Pastor Ridruejo, J. A. (2011). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales* (15.^a ed.). Madrid: Tecnos.
- Rodríguez Carrión, A. J. (2006). *Lecciones de derecho internacional público* (6.^a ed.). Madrid: Tecnos.
- Wisskirchen, A. (2005). El sistema normativo de la OIT. Cuestiones jurídicas y experiencias. *Revista Internacional del Trabajo*, 124(3), 277-316.

Documentos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. (1919). Recuperado del sitio de internet de la OIT: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO

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

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