

318509

DECI ET DOCT

UNIVERSIDAD

INTERCONTINENTAL



ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO
1979-1984

3
209

**“ LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
COMO FUENTE DEL DERECHO MEXICANO
DEL TRABAJO.”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
HECTOR MENDEZ SOTO

DIRECTOR DE TESIS:
DR. HECTOR SANTOS AZUELA

TESIS CON
FALSA ORGEN

MEXICO, D. F.,

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION	7
CAPITULO I	
El Sistema de las Fuentes del Derecho	1
A) Naturaleza y Concepto	1
B) Fuentes Formales	4
1.- La Ley	7
2.- La Costumbre	11
3.- La Jurisprudencia	15
4.- La Doctrina	23
5.- Los Principios Generales del Derecho	25
6.- La Equidad	27
7.- La Declaración Unilateral de Voluntad	29
8.- El Convenio	30
C) Fuentes Reales	30
D) Fuentes Históricas	31
E) Fuentes Internacionales	31
1.- Fuentes Escritas	32
2.- La Jurisprudencia Internacional	36
3.- La Costumbre Internacional	38
4.- La Doctrina Internacional	39
CAPITULO II	
Perspectiva Histórico-Jurídica de las Normas Internacionales del Trabajo	40
CAPITULO III	

Formación Legislativa de las Normas Internacionales del Trabajo	59
A) Naturaleza de la OIT	59
B) La OIT y el Derecho del Trabajo	60
C) Principales Funciones y Fines de la OIT	66
D) Estructura de la OIT	78
1.- La Conferencia Internacional del Trabajo	78
2.- Consejo de Administración	85
3.- Oficina Internacional del Trabajo	88
4.- Organos Especiales de la OIT	90
E) La Acción de la OIT y la Codificación	92
F) Países Miembros de la OIT	100
CAPITULO IV	
Convenios, Recomendaciones y Resoluciones Internacionales	102
A) Naturaleza de los Convenios y Recomendaciones	102
B) Concepto y Diferencias de Convenios y Recomendaciones	108
C) Procesos Constitucionales para la Creación y Adopción de Convenios Y Recomendaciones, así como la Ratificación de los Convenios	116
D) Convenios Adoptados por la OIT a los que México se ha Adherido	131
E) Breve Análisis del Contenido de los Convenios Celebrados entre México y la OIT	142
CAPITULO V	
Perspectiva del Orden Jurídico Internacional	

del Trabajo	147
A) Análisis General del Derecho Internacional del Trabajo	147
B) Fundamentación Legal y Competencia de las Normas Internacionales del Trabajo	153
C) El Sistema de Control para el Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo	166
C.1 Finalidad y Fundamento de los Procedimientos de Control	166
C.2 Procedimiento de Control Regular	169
C.3 Procedimientos Extraordinarios de Control	175
D) Influencia de las Normas de la OIT	181
E) El Ingreso de México a la OIT	187
CONCLUSIONES	194
BIBLIOGRAFIA	197
LEGISLACION	201

INTRODUCCION

El presente trabajo, tiene como finalidad el estudio de la Organización Internacional del Trabajo, desde su inicio hasta la elaboración de un Derecho Internacional del Trabajo, haciendo referencia a la participación que México ha tenido en dicho Organismo desde su incorporación en 1931.

En el capítulo I hacemos referencia a las fuentes del Derecho Mexicano, así como a las fuentes internacionales del Derecho del Trabajo. También se explican las razones por las cuales consideramos que la Organización Internacional del Trabajo es una fuente del Derecho Mexicano del Trabajo.

En ese capítulo haremos mención igualmente, a los documentos más importantes que sirven como fuente del Derecho Internacional del Trabajo.

En el capítulo II desarrollamos los antecedentes de la Legislación Internacional del Trabajo. La explotación de que eran objeto los trabajadores de los grandes Estados industriales motivó, en los inicios del siglo pasado, el surgimiento de las primeras propuestas, tendientes a crear compromisos internacionales de Legislación Laboral que protegieran a

la clase trabajadora.

En 1917 se llevó a cabo la Conferencia de la Paz y uno de sus primeros actos consistió en nombrar una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, para que presentara proyectos que se incluirían en el Tratado de Paz.

El capítulo III hace referencia a la creación formal de la ya mencionada Organización Internacional del Trabajo, cuyas bases para su fundación las encontramos en la parte XIII del Tratado de Versalles, con la cual concluyeron las negociaciones de paz al término de la Primera Guerra Mundial. Entre las dos Guerras Mundiales, la Organización desarrolló sus actividades como una institución independiente de la Sociedad de Naciones. Durante esa época adoptó decisiones sobre la instauración de jornada de ocho horas; la lucha por el desempleo; seguridad social; protección de la maternidad y condiciones de trabajo de las mujeres y de los menores.

En este mismo capítulo, se menciona la estructura fundamental de la Organización Internacional del Trabajo, que comprende una Asamblea General denominada Conferencia Internacional del Trabajo un órgano ejecutivo, que es el Consejo de Administración, el cual dirige las tareas de la Secretaría Permanente,

conocida como la Oficina Internacional del Trabajo.

En el capítulo IV se nombran los convenios y recomendaciones. Durante la Conferencia Internacional del Trabajo, se constituyeron tantas Comisiones Técnicas como temas de esa naturaleza que existen en la agenda. Las Comisiones desarrollan sus actividades sobre la base de informes preparados por la Oficina a partir de las informaciones enviadas por los gobiernos. También se menciona la diferencia fundamental que existe entre los convenios y las recomendaciones, así como los procesos constitucionales que existen para la creación y adopción de éstos. Y por último, el contenido de los convenios que México ha ratificado.

El último capítulo se desarrolla en un marco jurídico, para establecer qué es el Derecho Internacional del Trabajo, sus antecedentes, su fundamentación legal, las medidas y sistemas de control que mantiene la Organización Internacional del Trabajo sobre sus países miembros para vigilar el cumplimiento de los convenios que celebren con esta Organización. Así mismo, se menciona la influencia de las normas internacionales tanto en nuestro sistema jurídico mexicano como en algunos otros, y por último, la postura que guarda nuestra legislación respecto a la Organización Internacional del Trabajo.

CAPITULO I

I. EL SISTEMA DE LAS FUENTES DEL DERECHO

A. Naturaleza y Concepto

El sentimiento de lo jurídico encuentra su primer origen, según se ha dicho, en la misma conciencia de los individuos, sólo que éstos no viven aislados, sino en sociedad. De ahí que el Derecho bien pronto se manifieste como un producto del espíritu popular que, desenvolviéndose a través de diversos cauces, se concreta en normas. En otras palabras, el Derecho al desarrollarse adopta diversas formas, las cuales son llamadas fuentes del Derecho.

La observancia del Derecho positivo implica una labor previa de determinación de las normas vigentes, para poder conocerlas y acatarlas. A su vez, el trabajo de determinación de esas normas, requiere el reconocimiento del signo exterior que permita señalarlas con precisión y obedecerlas o aplicarlas.

El Derecho, producto social, nace en la conciencia de los individuos, como ya se mencionó anteriormente, y después se exterioriza objetivamente y

se convierte en reglas formales precisadas por medios o procedimientos de elaboración que acusan el carácter obligatorio de aquéllas.

Estos procedimientos de carácter formal, por medio de los cuales se concreta la regla jurídica y se señala su fuerza obligatoria, son las fuentes del Derecho.

Para saber qué se entiende por fuente del Derecho se debe abarcar el problema desde su verdadera situación. Si la norma jurídica fuese en realidad natural, se podría preguntar por las fuentes en el sentido de las causas fenoménicas. De tal manera se insiste en que la regla de Derecho es un deber y no un ser, una realidad normativa y no causal.

Algunos autores nos mencionan que no se puede hablar de fuentes reales del Derecho, como lo hace la doctrina tradicional, ya que no pueden ser efecto de ninguna causa. De tal manera que otros autores sólo consideran legítima, la indagación que se hace por las llamadas fuentes formales del orden jurídico.

Al hablar sobre el Derecho como una realidad normativa, como un deber ser y no un ser, sólo tiene sentido inquirir acerca de su validez y su invalidez. El

contenido de las normas es algo empírico, algo creado por ellas cuya existencia como tal contenido no puede afirmarse sino en función de la validez de tales normas.

Sólo puede preguntarse por la validez de la norma misma, y éste es el único sentido en que es posible preguntar científicamente por la fuente del Derecho, pues sólo puede ser fuente del orden jurídico en sentido estricto, el origen teórico de su validez. Este origen teórico de la validez de una norma, o sea de la normatividad, es la norma fundamental hipotética o norma básica; luego, esta es la fuente del Derecho.

También se puede decir que las fuentes del Derecho son los procesos a través de los cuales, se elaboran las normas jurídicas que pueden comprender; manifestaciones reales que dan origen a las normas jurídicas, por virtud de factores políticos, económicos, sociales, culturales y religiosos.

Las formas reguladas por el propio Derecho para la creación sistemática y ordenada de las normas son las diferentes fuentes que hay, como son las fuentes reales, las fuentes formales y las fuentes históricas, que se mencionarán durante el desarrollo de las mismas.

Es posible hablar de fuentes de validez de cada

norma jurídica particular, y estas fuentes serían las normas jerárquicamente superiores a aquella por cuyo origen lógico se indaga, esto es, aquellas normas que regulan su creación. Así tenemos que la fuente de validez de una norma individualizada creada contractualmente, por ejemplo, serían las normas que rigen la contratación, y que la fuente de otra creada jurisdiccionalmente, serían las normas procesales, es decir, las normas que establecen el procedimiento.

En la elaboración material de la norma jurídica no debe técnicamente obedecer a factores arbitrarios; se inspira en razones de conveniencia de justicia, de historia, etc. que exigen que se les respete, para que el Derecho positivo, sea en realidad una obra jurídica para que las fuentes del Derecho sean realmente y necesariamente un proceso de formación y creación de las normas.

B. Fuentes Formales

CONCEPTO.- Las fuentes formales se concretan a ser procedimientos de elaboración con carácter obligatorio, como reglas formales para que se concrete la regla jurídica y surja su fuerza obligatoria en forma de

fuerza del Derecho.

Las fuentes formales se entienden como los medios materiales, que están en vigor en un momento determinado conforme al Derecho Positivo.

También a las fuentes formales se les determina como las formas obligadas y predeterminadas, que deben revestir los preceptos de conducta exterior, para imponerse socialmente en virtud de la potencia coersitiva.

El Derecho se considera de formación derivativa del mismo, y de formación originaria.

En el Derecho de formación derivativa, las normas jurídicas se manifiestan en cuanto a un proceso predeterminado en el sistema jurídico vigente.

Por lo que respecta al Derecho de formación originaria se entiende como una ordenación social, en donde se impone el hecho, con el criterio conceptual inherente a todo Derecho con voluntad jurídica, vigencia y efectividad. 1)

1) Villoro Toranzo, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, México 1974. Edit. Porrúa, p. 161.

Hemos dicho que las fuentes formales son procesos de manifestación de normas jurídicas. Ahora bien, la idea de proceso implica la de una sucesión de momentos. Cada fuente formal está constituida por diversas etapas que se suceden en cierto orden y deben realizar determinados supuestos.

Las fuentes formales del Derecho de acuerdo a la opinión más generalizada son, la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.

Para el estudio de dichas fuentes formales se necesita, investigar la reunión de varios elementos que integran los procesos legislativo, consuetudinario y jurisprudencial y así se determina la validez de las normas que producen dichos procesos.

Para la formación de preceptos del Derecho se requiere de los procesos para determinar que nada tiene que ver con el concepto de las normas, es decir, con lo que permiten o prescriben.

Existe una relación íntima, entre las fuentes formales y las fuentes reales y radica en que las fuentes reales determinan la materia de los preceptos jurídicos, asumiendo dicho carácter, y las fuentes formales representan el camino por donde se manifiestan las

reales.

Por lo tanto las principales fuentes formales, que se mencionarán explícitamente más adelante, son: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, como se mencionó anteriormente.

1. La Ley

La ley es la norma de Derecho dictada, promulgada y sancionada por autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos y tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común.

La primera fuente formal que es la legislación, se dice que es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre de leyes.

La ley es el resultado de la obra legislativa. Una de sus definiciones establece que es una regla jurídica general con carácter obligatorio elaborada regularmente por una autoridad socialmente instituida y competente para desarrollar la función legislativa.

También la ley es la norma jurídica que emana de un poder público, que establece los principios generales del Derecho positivo, y hace más accesible su conocimiento. Esta responde más a las exigencias de la vida actual porque la organización jurídica, exige principios precisos de conocimiento fácil y modificaciones en caso de necesidad para la adaptación rápida y sencilla satisfactoriamente.

Como se dijo anteriormente la ley tiene la idea de mandato y orden siendo una regla social obligatoria con carácter permanente por la autoridad pública sancionada por la fuerza, y es un fruto de la actividad del legislador.

Para que la ley tenga validez debe de tener ciertos requisitos que son:

- a) Legitimidad interna
- b) Orden de mandato
- c) Proviendra de un poder soberano
- d) Como finalidad debe de organizar a la comunidad. 2)

La ley de ser general y objetiva.

La ley, desde el punto de vista de la sanción y su naturaleza se considera como:

- a) Leyes perfectas
- b) Leyes menos perfectas
- c) Leyes imperfectas

La ley debe ser elaborada sujetándose a los preceptos establecidos en la Constitución Política de la República, pero debe ser establecida por autoridad pública, a través del órgano competente para dictar leyes. 3)

De acuerdo a las características antes mencionadas de la ley, se deriva su fuerza de obligatoriedad.

La ley no debe ser elaborada para regular casos específicos, concretos y determinados, ni debe ser aplicable solamente a ciertas y determinadas personas con exclusión de cualquier otra. De ahí que se deriven varios caracteres, con los cuales debe contar la ley, y que son:

La ley debe ser obligatoria y debe observarse.

3) Idem, p. 53.

La ley es general, ya que debe aplicarse a todos los casos que caigan dentro de los supuestos establecidos por la norma.

La ley debe ser abstracta, porque el mandato contenido en la norma es aplicable a todos los casos, en que se realicen los supuestos previstos en la hipótesis contenida en la norma, o sea que está expresada en términos abstractos.

La obligatoriedad de la ley puede llegar a la imposición coactiva, por medio de la fuerza, a quienes no acaten voluntariamente su cumplimiento.

La ley es permanente, no se agota con el ejercicio del Derecho o el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la misma.

Para la elaboración de leyes es importante, la voluntad del pueblo soberano expresada por sus representantes en una o varias asambleas. Es aquí donde corresponde mencionar, que la ley como producto de la legislación, mediante un proceso predeterminado de elaboración, encomendado a órganos determinados con un sistema democrático, y es como nos da a conocer los procesos legislativos.

Uno destinado a formar la Constitución y el otro a la confección de leyes, mediante el proceso legislativo que comprende:

- a) Iniciativa
- b) Discusión
- c) Aprobación
- d) Sanción
- e) Publicación
- f) Iniciación de la vigencia. 4)

2. La costumbre

Es un uso implantado en una colectividad y considerado por esta como jurídicamente obligatorio.

La costumbre consta de varios elementos que son, uno material que es externo y uno subjetivo que es interno.

a) El elemento material externo consiste en la repetición de un proceder o comportamiento por los individuos. Pero también son actos semejantes, uniformes y constantemente repetidos.

b) El elemento subjetivo interno consiste en la convicción de que la observancia de la práctica responde

4) García Maynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México 1979, Edit. Porrúa, p. 53.

a una necesidad jurídica. Los individuos que la practican les reconocen obligatoriedad como si se tratase de una ley.

Existen varias y diferentes formas de costumbre que son de mucha importancia para mencionarlas, entre las cuales encontramos:

. La costumbre con arreglo a derecho o interpretativa, cuya función es simplemente instrumental, para fijar y precisar el alcance de un texto legislativo. La costumbre interpretativa es un medio de interpretación de la ley.

En nuestro régimen jurídico positivo, la costumbre interpretativa es fuente de Derecho a través de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia, y sólo en los casos y con los requisitos que señala la Ley de amparo para que pueda integrarse la jurisprudencia.

Esta costumbre con arreglo a derecho, es en atención a la ley por lo que adquiere fuerza obligatoria, no por virtud de la costumbre.

. La costumbre contraria a la ley.- Este tipo de costumbre se prohíbe expresamente en nuestro Derecho; ya que como menciona el artículo 10 del Código Civil, que

contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Las costumbres contrarias a la ley pueden contrariar un texto legal, creando su inaplicabilidad por desuso, o costumbre derogatoria.

Se habla también de que la costumbre llega a carecer de valor, ya que desconoce o contraria la voluntad misma del Estado expresada en una disposición legislativa.

Como referencia de la fuerza obligatoria en la costumbre, por un reconocimiento de la ley, tenemos los artículos 997, 1796, 2457, 2496, 2517, 2607, 2619, 2661 y 2751 del Código Civil.

La costumbre supletoria, que actúa como fuente de Derecho a falta de las lagunas de la ley escrita, para contemplar o llenar los vacíos del Derecho Legislado. La costumbre tiene carácter supletorio respecto de la ley, de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 14 Constitucional.

La generalidad de la costumbre se puede comprobar, acudiendo a determinadas encuestas. La costumbre tiene por origen la voluntad de los gobernados

y es creada en forma anónima sin un órgano responsable. El Derecho consuetudinario es la forma en que la sociedad se autocontrola de determinadas maneras para la repetición de ciertos actos, que posteriormente la misma sociedad lo hace costumbre de forma imperativa y de orden público. 5)

Cuando el hombre se conduce a menudo bajo la influencia de costumbres, hábitos o usos que lo hacen obrar en forma determinada y que actúa bajo la convicción de que esa norma tiene un carácter obligatorio, y de que debe sujetarse a ella, bajo la pena de una sanción sino se sujeta, la costumbre que inspira su conducta, es una costumbre jurídica.

Después de haber hecho un análisis sobre la costumbre y sus diferentes formas, es indispensable determinar la diferencia que existe, entre costumbre y los usos.

El término uso se aplica para designar el hecho escueto de la repetición de cierta conducta o manera de actuar, ya que se puede hablar de que el uso es

5) Villoro Toranzo Miguel, op.cit., p. 167.

simplemente el elemento objetivo de la costumbre, como reiteración de una práctica o de un hábito social. El concepto uso también se emplea para aludir a ciertos hábitos generalizados y propios de un gremio o grupo social, conforme a los cuales se interpretan los contratos o negocios jurídicos. Pero también la palabra uso se utiliza para connotar prácticas o costumbres regionales o locales, en determinadas circunscripciones geográficas o provinciales, cuya generalidad no alcanza a cubrir sino una porción territorial concreta y determinada. En este aspecto la diferencia entre el uso y la costumbre radica en que la costumbre depende de su extensión en el espacio, y los usos sólo son prácticas de determinadas regiones geográficas.

La costumbre se distingue del uso en sentido técnico, en cuanto es fuente autónoma del Derecho, mientras que el uso se aplica sólo porque una norma de ley hace expresa referencia a él. El uso por sí mismo, no es fuente del Derecho, sino que sirve solamente para dar el contenido a una determinada norma de ley, que le da la eficacia.

3. La Jurisprudencia.

La palabra jurisprudencia tiene dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a Ciencia de Derecho

o Teoría del Orden Jurídico Positivo. En la otra designa el conjunto de principios y doctrina contenidos en las decisiones de los Tribunales. Es fuente formal del Derecho ante las lagunas de la ley, cuando el texto legal es oscuro o dudoso, la jurisprudencia implica una labor de creación jurídica, al precisarse el contenido de decisiones de los tribunales, pronunciadas en igual sentido, al resolver cuestiones semejantes. Estas decisiones pronunciadas en sentido uniforme para que constituyan jurisprudencia, necesitan ser pronunciadas en forma contante y reiterada.

En el Derecho Mexicano, la jurisprudencia tiene fuerza obligatoria únicamente en ciertos casos: Cuando una decisión se contiene en sentencias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que las resoluciones jurisprudenciales se refieran a la interpretación de la Constitución, Leyes Federales o Tratados celebrados con países extranjeros.

La función de la jurisprudencia como fuente del Derecho se manifiesta, cuando de manera excepcional se presenta al juzgador casos absolutamente no previstos en el texto de la ley ni susceptibles de hallar solución por medio de la interpretación propiamente dicha.

Cabe señalar que ante las lagunas de la ley, la

jurisprudencia necesariamente tiene que ser fuente constante del Derecho, en virtud que la función de los Tribunales ya no será de mera interpretación, sino de integración del orden jurídico. Así es como podremos ver, que la ley, a través de la jurisprudencia se tendrá que ir renovando constantemente, para que alcance a formar un verdadero ordenamiento jurídico, moderno y actualizado.

En el artículo 192 de la Ley de Amparo se establecen algunas de las formas como se constituye la jurisprudencia, diciéndonos que las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno, constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros.

En el artículo 193 se establece que, las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros.

En el artículo 193 bis de la Ley de Amparo se establece, que las ejecutorias de los Tribunales

Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran.

La jurisprudencia mencionada en el párrafo anterior también es obligatoria para los Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del Fuero Común, Tribunales Administrativos y del Trabajo que funcionen dentro de su jurisprudencia territorial.

En el artículo 194 de la misma Ley de Amparo se menciona que podrá interrumpirse o modificarse la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno y por las salas de la misma.

En todo caso los Ministros podrán expresar las razones que tienen para solicitar la modificación de la jurisprudencia.

La jurisprudencia se interrumpe, dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario, por catorce Ministros, si se trata de asuntos en Pleno, y por cuatro, si es de Sala.

Para que la modificación surta efecto de jurisprudencia, se requiere que se expresen las razones que se tuvieron para variarla las cuales deberán referirse a las que se tuvieron presentes para establecer la jurisprudencia que se modifica, debiendo observarse además. los requisitos señalados para su institución.

El artículo 195 de la Ley arriba citada, dice que si lo Tribunales Colegiados de Circuito sustentan tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República o aquellos Tribunales, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que decida cuál es la tesis que debe prevalecer.

Cuando la denuncia no haya sido hecha por el Procurador General de la República, deberá siempre oírse a éste, para que exponga su parecer por sí o por conducto del Agente que al efecto designare.

La resolución que en estos casos pronuncie la Sala constituirá tesis jurisprudencial obligatoria, pudiendo modificarse por la misma Sala.

El artículo 195 bis de la misma ley menciona que cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia

sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de esas salas o el Procurador General de la República podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, quien decidirá funcionando en Pleno, qué tesis debe observarse. Cuando la denuncia no haya sido hecha por el Procurador General de la República, deberá siempre oírse a éste, para que exponga su parecer por sí o por conducto del Agente que al efecto designare.

La resolución que en estos casos pronuncie el Pleno de la Suprema Corte constituirá tesis jurisprudencial obligatoria, pudiendo modificarse por el mismo Pleno.

Tanto en este caso como en el previsto en el artículo anterior, la resolución que se dicte será sólo para el efecto de la fijación de la tesis jurisprudencial y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en el juicio en que fueron pronunciadas.

El artículo 196 de la ley citada dice que cuando las partes invoquen en el juicio de amparo, la jurisprudencia de la Corte, lo harán por escrito, expresando el sentido de aquella y designando con precisión las ejecutorias que la sustenten.

El artículo 197 de la misma ley, menciona que las ejecutorias de amparo y los votos particulares de los ministros que con ellas se relacionen, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, siempre que se trate de las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla; así como aquellas que la Corte en Pleno, o las Salas, acuerden expresamente. 6)

Tomando en consideración lo mencionado en esos artículos de la Ley de Amparo, podemos ver que la jurisprudencia en México sólo tiene fuerza obligatoria en materia de leyes federales y cierta obligación con las leyes locales.

La jurisprudencia que estableció la Suprema Corte en las materias en que dejó de ser competente, de acuerdo con las reformas que sufrió el artículo 107 Constitucional y de la Ley de Amparo, otorgándose dicha competencia a los Tribunales Colegiados, ha dejado de tener fuerza obligatoria para estos mismos, pues nunca una jurisprudencia puede quedar muerta o deshecha, además dichos tribunales quedan obligados para siempre a seguir observando esa jurisprudencia en las materias en las cuales resuelven como Tribunales Supremos, dado que la

6) Rojina Villegas, Rafael, Derecho Civil, México 1979, Edit. Porrúa, p. 62.

Suprema Corte no podrá intervenir para modificar su antigua jurisprudencia.

La jurisprudencia en los casos ordinarios a que se refieren los artículos 193 y 194 de la Ley de Amparo, cuando la Corte funciona en Pleno o en Salas, se integra por cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, que sustenten la misma tesis, tratándose de los conflictos por tesis contradictorias entre las Salas de la Suprema Corte ó de los Tribunales Colegiados, la jurisprudencia se constituirá por una sola ejecutoria que pronuncie el Pleno o la Sala correspondiente de la Corte, al resolver el conflicto, según previenen artículos 195 y 195 bis de la Ley de Amparo,

Sólo el Pleno o la Sala respectiva podrá modificar dicha tesis jurisprudencial, la que obligará entretanto a las Salas de la Suprema Corte, cuando el Pleno de ésta haya pronunciado la resolución respectiva y a los Tribunales Colegiados, así como a los demás tribunales en general, cuando el conflicto lo resuelva la Sala correspondiente de la Corte, al decidir qué tesis debe prevalecer de las contradictorias que sustenten dos o más Tribunales Colegiados.

Existen otros artículos donde se dan algunas reglas de carácter obligatorio de la jurisprudencia como

lo son el artículo 103 y 107 Constitucionales.

En conclusión se puede decir que la jurisprudencia es importante fuente del Derecho, a través de las resoluciones de los Tribunales en igual sentido y en situaciones semejantes, en forma constante y reiterada.

4. La Doctrina

La doctrina como fuente del Derecho, son los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del Derecho ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación. Es un estudio especulativo de las normas jurídicas y preceptos de Derecho Positivo, para interpretarlos, llevado a cabo por los particulares.

Las conclusiones de la doctrina al ser un resultado de la actividad de los particulares, carece de fuerza obligatoria, por grande que sea el prestigio de aquéllos o profunda la influencia que sus ideas ejerzan sobre el autor de la ley o las autoridades encargadas de aplicarla.

A través del tiempo han hecho diversos

Jurisconsultos, investigaciones sobre la función de la Doctrina en el Derecho.

En Roma, aún cuando esta labor interpretativa de los jurisconsultos no llegó a realizarse en forma sistemática, LAS RESPONSA PROSENTIUM, que eran el conjunto de respuestas a las consultas que los clientes formulaban a los jurisconsultos, influyeron grandemente en la interpretación y aplicación de la ley.

Bajo el Emperador Augusto se concedió a ciertos juristas el JUSPLUCE RESPONDI; para dar a sus opiniones autoridad interpretativa sobre las opiniones de otros juristas que carecían de esa parte oficial de ejercicio.

Por otra parte se menciona la escuela de los glosadores, que se encargó de aclarar con notas o glosas el CORPUS JURIS CIVILE. Posteriormente los postglosadores se encargaron de elaborar un Derecho nuevo e independiente de los romanos clásicos.

Al promulgarse el Código Civil de 1804 conocido como, Código de Napoleón, se produjo un cambio radical en la doctrina porque se unificó en un solo texto legislativo, todo el Derecho Civil de ese país y que se conoció como Codificación, teniendo ésta una gran influencia en la doctrina. Como consecuencia de este

movimiento, la escuela de la Exégesis se caracterizó por el culto excesivo de los textos del Código, a la letra de sus preceptos y a la investigación de la presente voluntad del legislador.

Otra de las escuelas de gran importancia en la distinción de la doctrina como fuente del Derecho, fué la Escuela Científica que con sus precursores, como Atanasio Jourdan y como su máximo exponente principal a Geny.

Después de haber mencionado estos antecedentes, podemos ver como se va dando a la doctrina mayor importancia en el Derecho, a través de las investigaciones hechas por medio de los jurisconsultos para determinarla como fuente del Derecho.

5. Los Principios Generales del Derecho

Los principios generales del Derecho son fuente del mismo para cubrir las lagunas de la ley. A ellos debe recurrir el juzgador únicamente en el caso de que la ley sea omisa, es decir, cuando faltando el texto aplicable no sea posible resolver la controversia mediante los métodos de interpretación.

Casi todos los códigos modernos disponen que en aquellos casos en que no es posible resolver una

situación jurídica de acuerdo a la analogía, debe recurrirse a los principios generales del Derecho. En nuestra legislación el artículo 14 Constitucional así como el artículo 19 del Código Civil, hacen de tales principios el último de los recursos de que el juzgador puede valerse para resolver las cuestiones sometidas a su conocimiento.

En nuestros días, diversas teorías han sido elaboradas para determinar el contenido de esos principios jurídicos fundamentales, que unifican y dan coherencia a los textos legislativos.

Algunos autores niegan la existencia de esos principios; otros los identifican con las normas de Derecho Natural; algunos otros tratadistas se refieren a ellos, como expresión de la idea de justicia, de lo justo y de lo equitativo; otros consideran que se trata de los principios más generales de la ciencia del Derecho, es decir de la doctrina, y finalmente una corriente del pensamiento sostiene que los principios generales del Derecho son normas jurídicas independientes del Derecho Legislativo, que se alcanzan por la progresiva abstracción de las distintas normas hasta llegar a los presupuestos necesarios de todo el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, los principios generales del Derecho son aquellos conceptos fundamentales que pueden ser conocidos mediante inducciones sucesivas, coordinando las normas o preceptos que regulan una institución jurídica hasta llegar, objetivamente, por abstracción, a encontrar esos conceptos o ideas centrales que presiden y dan vida y sentido a cada institución.

Los principios generales del Derecho no pueden ser otros que los principios fundamentales de la misma legislación positiva, que no se encuentran escritos en ninguna ley, pero que son los presupuestos lógicos necesarios de las distintas normas legislativas, de las cuales en fuerza de la abstracción deben exclusivamente deducirse. Pueden ser de hecho principios de Derecho Romano y universalmente admitidos por la doctrina; pero tienen valor, porque han informado efectivamente el sistema positivo de nuestro Derecho y llegado a ser de este modo, principios de Derecho Positivo vigente.

6. La Equidad

El vocablo equidad proviene de la palabra latina *Aequitas* que envuelve la idea de rectitud y de justicia, pero también en un sentido amplio quiere decir moderación y medida.

En algunos casos, la aplicación del mandato contenido en la ley, daría lugar a soluciones contrarias al sentido de justicia. Para resolver este inconveniente, en esos casos especiales, la ley puede remitir a la equidad en forma expresa, para templar la rigidez de la norma escrita. La equidad se ha definido, como la justicia del caso concreto, pero no en todo caso.

Recurriendo a la equidad se corrige la generalidad de la ley, se sustituye a la justicia legal abstracta por la absoluta justicia del caso concreto. Entonces la equidad es la expresión de lo justo, pero auténticamente justo respecto a un caso particular.

La equidad se distingue de los principios generales del Derecho, en virtud de que estos son el resultado de una operación lógica de abstracción, en tanto que la equidad se inspira en la particularidad del hecho al cual se aplica.

Actualmente el papel de la equidad, como fuente del Derecho, es muy limitado. El juez sólo puede recurrir a ella, en aquellos casos en que la ley expresamente lo autorice. Su función está bien definida y su campo de aplicación perfectamente denotado. No sólo en cuanto a los casos en que limitativamente el juez puede hacer uso de ella, sino en el sentido de que

para aplicarla no ha de tomar en cuenta libremente su propio criterio, sino que en su aplicación está obligado a ponderar con la debida posición, todas las circunstancias objetivas del caso particular.

En el Derecho Laboral, la equidad desempeña una función más amplia e importante, como fuente del Derecho; como el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, así como el 775 de la misma ley, siendo los tribunales de trabajo de acuerdo a la Constitución, verdaderos tribunales de equidad.

7. La Declaración Unilateral de Voluntad

La declaración unilateral de voluntad como fuente del Derecho, es la actuación jurídica por la cual un sujeto de Derecho establece una regla, creando una norma para otros o para él mismo, y así modifica el ordenamiento jurídico.

La declaración unilateral de voluntad puede ser de carácter público y de Derecho; como por ejemplo, consiste en las facultades que otorga la Constitución al Presidente de la República para originar Derecho por una declaración unilateral de voluntad (artículos 29 y 89 Constitucional)

B. El Convenio

El convenio como fuente del Derecho, es el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transmitir, modificar y extinguir derechos y obligaciones (artículo 1972 del Código Civil).

Coloca a los sujetos de Derecho en nuevas situaciones jurídicas que norman su conducta futura. Es fuente formal del Derecho, porque el acuerdo debe revestir la forma establecida por la ley, para llegar a ser válido.

C. Fuentes Reales

CONCEPTO.- Se entienden como fuentes reales a las causas sociales que en un momento dado han hecho surgir una norma jurídica y también se les denomina racionales u originarias.

También por fuente real se entiende el conjunto de los fenómenos sociales que hacen brotar la regla jurídica, que dan lugar a su establecimiento, que origina su aparición.

Así es que las reglas de Derecho, están

Intimamente ligadas a la vida social y se proponen realizar una armonía en la vida colectiva.

La vida en sociedad determina la existencia de las reglas de Derecho, para obtener la conservación y desarrollo del grupo, y para el desarrollo individual como persona humana.

Otro elemento del que consta la fuente real, es la razón humana que está intimamente ligada con el dato experimental a través de la noción del Derecho.

D. Fuentes Históricas

CONCEPTO.- Son los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes del Derecho pasado, ó los documentos que sirven de base para la formación del texto de una ley ó conjunto de las mismas; ejemplo, LA LEY DE LAS DOCE TABLAS, EL DIGESTO Y LAS PANDECTAS.

E. Fuentes Internacionales

Después de haber hecho un análisis de las

fuentes del Derecho Positivo Mexicano, consideramos de gran importancia hacer referencia a las Fuentes Internacionales del Derecho, ya que dentro de las mismas se encuentran los convenios y las recomendaciones, como principales instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo que vienen a ser una de las principales Fuentes del Derecho.

Son Fuentes Internacionales, ya que son comunes a varios países y no exclusivas de uno solo. Para su estudio se dividen en fuentes escritas, la costumbre internacional, la jurisprudencia internacional y la doctrina internacional.

A continuación, haremos un breve análisis de cada una de ellas.

1.- Fuentes Escritas.

A) El Derecho Internacional del Trabajo emanado de la Organización Internacional del Trabajo constituye la fuente más importante del Derecho Internacional del Trabajo. Esto se debe al carácter universal de la Organización y al cuidado con que son elaborados los instrumentos que adopta este organismo.

a) Los convenios y recomendaciones adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo.

La labor normativa de la Organización Internacional del Trabajo se concreta en los convenios y en las recomendaciones, que son instrumentos que aquella ha venido adoptando desde su fundación en 1919. Entre los convenios y las recomendaciones existe una diferencia muy marcada que reposa en su diversa fuerza obligatoria.

Posteriormente, en el desarrollo de los siguientes capítulos hablaremos en forma más detallada sobre los convenios y las recomendaciones, ya que son una de las partes más importantes del presente trabajo.

b) Las normas sustantivas contenidas en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, contiene fundamentalmente disposiciones tendientes a determinar cuáles son los órganos que integran la entidad de que se trate así como la competencia y atribuciones de cada uno de ellos.

Además la propia Constitución contiene disposiciones de fondo que constituyen verdaderas directrices para el desarrollo del Derecho Internacional del Trabajo. De estas disposiciones, las que han tenido trascendencia son

las relativas a la libertad sindical y no discriminación.

7)

B) El Derecho Internacional del Trabajo en documentos fundamentales de alcance mundial.

a) Tratado de Versalles.

Este Tratado de Versalles, es de suma importancia ya que puso fin a la Primera Guerra Mundial y cuya parte XIII originó la creación de la Organización Internacional del Trabajo.

b) Carta de las Naciones Unidas.

Sólo se relaciona con la cuestión laboral en su párrafo e) del artículo 55, en el cual la Organización de las Naciones Unidas se compromete a promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.

c) Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

No es un texto de carácter obligatorio; la

7) CFR, Código Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, 1955, Vol. I, Ginebra 1957, p. 75.

influencia real que la misma puede ejercer en el desarrollo del fenómeno laboral y la regulación legal que le es aplicable, dependen en mucho del prestigio que corresponde a la Organización de las Naciones Unidas.

d) Pacto Internacional sobre Derechos Sociales y Políticos y Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los pactos generan verdaderas obligaciones para los Estados que se adhieren a ellos y se ocupan básicamente de concretar los derechos humanos consagrados a aquélla.

El pacto Internacional sobre los derechos Sociales y Políticos conjuntamente con normas de la naturaleza que indica su título, contiene otras que ven directamente hacia el ámbito del trabajo, relativas a la no discriminación, a la prohibición del trabajo forzoso y al derecho de asociación.

El pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales que, a semejanza de los instrumentos adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, pretenden edificar, de manera progresiva, un derecho común internacional sobre la materia.

e) Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre Progreso Social y Desarrollo.

Se basa en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Contiene disposiciones que garantizan a toda persona el derecho a trabajar y a elegir libremente entre otras.

C) Derecho Internacional del trabajo de índole regional.

Cada región del mundo ha generado su propio Derecho Internacional del Trabajo, en el que se toman en cuenta las peculiares circunstancias de hecho que prevalecen en la zona.

D) Tratados Bilaterales y Multilaterales entre Estados.

Existen muchas clasificaciones de los tratados entre los cuales se encuentran los tratados - ley y tratados contrato, tratados bilaterales y multilaterales.

2.- La Jurisprudencia Internacional.

Es un Tribunal supranacional, que cuenta con reconocimiento general y que eventualmente puede

dictar fallos obligatorios para las partes litigantes. Esta instancia jurisdiccional, lo es la Corte Internacional de Justicia, establecida por la Carta de las Naciones Unidas, como órgano judicial principal de éstas. En el artículo número 38 del Estatuto de la Corte establece una síntesis de las fuentes del Derecho Internacional en que debe fundar aquélla sus decisiones.

Además de la jurisdicción contenciosa que la Corte ejerce para dirimir controversias entre Estados, el artículo 96 de la Carta hace que pueda ser posible el requerimiento por la Asamblea General o por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; los demás órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados, pueden también formular consultas sobre cuestiones legales que surjan en el desempeño de sus actividades.

La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 37 párrafo I, dispone que todas las cuestiones o dificultades vinculadas con la interpretación de los convenios celebrados en virtud de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, serán sometidos a la apreciación de la Corte Internacional de Justicia.

Esta disposición sólo ha sido aplicada una vez en toda la historia de la Organización: en 1932, para solicitar de la Corte la interpretación del Convenio número 4,

sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919.

3.- La Costumbre Internacional.

Dentro del Derecho Internacional Público, la costumbre ha sido considerada desde hace mucho como fuente, ya que existen numerosas costumbres internacionales que son acatadas en virtud de la convicción de que su autoridad, reconoce los Estados.

El artículo 38 párrafo 1.b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, señala a la costumbre internacional, como fuente para resolver controversias internacionales y como prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho.

Como mencionamos anteriormente, las teorías sociológicas modernas, entienden a la costumbre como un hecho social que se impone a los Estados y quienes admiten su existencia. B) La costumbre internacional debe ser considerada como una fuente complementaria. Se afirma, que su mayor utilidad en el Derecho Internacional del Trabajo, radica en su función de criterio para la interpretación y complementación de acuerdos bilaterales

entre Estados, sobre todo en los relativos a la contratación de trabajadores migratorios. Dichos acuerdos o tratados dejan muchas veces cuestiones sin resolver, lo que da lugar a un proceder improvisado, que se va reiterando y acaba por crear la conciencia común de que es obligatorio.

4.- La Doctrina Internacional.

El Estatuto Internacional de Justicia en su artículo 38.1 señala a la Doctrina Internacional. La Doctrina Internacional reviste una gran importancia en el Derecho Internacional del Trabajo, a través de sus júriconsultos, así como también la abundante literatura sobre la materia, con obras panorámicas o monográficas y estudios de carácter universal o referidos a una cierta circunscripción geográfica; también investigaciones surgidas en determinados países o en la misma Organización Internacional del Trabajo.

Capítulo II

II PERSPECTIVA HISTORICO-JURIDICA DE LAS

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

Dentro del marco histórico, a través de la historia de la humanidad, ha existido la problemática económica determinando las dos guerras mundiales que afectaron en gran parte las relaciones humanas. Dentro de este marco, viene el surgimiento de la Revolución Industrial del siglo XVII, donde la máquina viene a sustituir el trabajo del obrero. No se puede ignorar, al efecto, el importante progreso técnico-económico, que este movimiento social aportó a la evolución de la humanidad, si bien tampoco puede ocultarse que las relaciones laborales entre obreros y patronos se desarrollaron en un marco de injusticia. Este fenómeno se caracterizó porque trajo cambios y repercusiones laborales que operaron en la sociedad ya en proceso de industrialización, haciendo un desplazamiento en algunas empresas por fábricas mecanizadas y la sustitución del trabajo de los animales del hombre por las modernas máquinas.

Anteriormente, el hombre le dedicaba gran parte de su tiempo al trabajo, por lo anticuado de los procesos y medios de producción, pero con el desarrollo de la industrialización el maquinismo redujo el esfuerzo humano, pero no la jornada de trabajo, así provocando un desplazamiento de mano de obra.

Con el desarrollo del industrialismo, se agudizan como en ninguna otra época, las contradicciones de clase entre explotadores y explotados. Se consolida la fuerza del proletariado y se inicia la lucha por la formación del Derecho del Trabajo.

En países como Estados Unidos, Francia e Inglaterra, la Revolución Industrial probocó la sustitución de la herramienta manual por la máquina, del taller artesanal o doméstico, por el centro de fabricación, convirtiéndose el trabajador en sujeto asalariado como clase. Como resultado de esto, se originó la concentración de la riqueza en pocas personas y agudizó las crecientes condiciones de existencia de la clase obrera.

La jornada de trabajo que prevalecía en esa época, era de doce y hasta catorce horas, la utilización de diversas fuerzas de trabajo, como eran niños y mujeres, acompañados de salarios insuficientes, fijados

unilateralmente por el patrón, las condiciones físicas e higiénicas en que se prestaban los servicios eran sumamente peligrosas e insalubres, falta de estabilidad en el empleo, carencia total de garantías, y en el caso de accidentes de trabajo, las indemnizaciones o reparaciones se condicionaban a la aprobación de la culpa del patrón, de ésta forma, se podía decir que era infrahumana la forma de vivir de los trabajadores.

La universalidad e importancia del fenómeno laboral y la magnitud de la crisis económico-político contemporánea, comprometieron al contexto mundial de las naciones, buscando favorecer la paz y bienestar mediante las garantías y derechos del trabajo y justicia social.

De esta suerte, el ordenamiento internacional, se caracterizó por funcionar como un consenso común, en un sistema digno de existencia y de trabajo válido para una comunidad de Estados con formas de organización política, con formación racial y estructura económica.

Con este marco caracterizado por la injusticia y miseria resultó indispensable la creación de un Derecho del Trabajo, que fuera un instrumento tutelar de los obreros y como una fuerza de lucha para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y de su familia.

Aunque en esta época se veían agrupaciones de artesanos y comerciantes conocidos como gremios, destinados en un

principio a sus intereses, paulatinamente fueron desapareciendo, debilitándose, hasta que fueron abolidos por la ley.

Si se pudiera establecer como un sueño del proletariado en aquella época, sería el de realizar un Derecho Internacional del Trabajo, el cual parecía inalcanzable puesto que según los Estados imperialistas, postulaban un concepto radical de soberanía en el cual, la voluntad del Estado no podía ser limitada ni coartada en ninguna de sus cuestiones.

Como uno de los primeros antecedentes que se tuvieron, fué el que se dió en Inglaterra con el de socialismo utópico, encabezado por Roberto Owen y posteriormente en Francia con Sismondi y Blanqui. 9)

Otros países de Europa, se sumaron a ésta corriente realizando un destacado Congreso, que fué el de Génova, en Italia celebrado el siglo pasado. En 1876, se tuvo la necesidad de formar en Suiza, un estado mundial del trabajo mediante la firma de convenios con los más importantes países del mundo, los cuales lo acogieron con interés.

9) CFR, Colliard Claude Albert, Instituciones de Relaciones Internacionales, Fondo de Cultura Económica, México- Madrid- Buenos Aires, 1978, p. 585.

Los primeros antecedentes de internacionalización del Derecho del Trabajo, se encuentran en la solicitud de Roberto Owen a la Santa Alianza en pro de la mejora de las condiciones laborales en todos los países. 10)

En la segunda mitad del siglo XIX, se celebran numerosas Conferencias y Congresos, en los cuales se plantean y discuten a nivel internacional los temas básicos de la legislación laboral de la época.

En 1901, fue creada en Bruselas la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, que realizó varias conferencias diplomáticas en Berna, celebrándose como consecuencia los primeros convenios internacionales del trabajo en 1906.

En 1914, la Federación Americana del Trabajo (FAT) hizo un llamado en plena Guerra Mundial a efecto de que las organizaciones de trabajadores se congregaran en una reunión común para celebrar una conferencia de paz que diera término a la guerra.

10) Montoya Melgar, Alfredo, Derecho del Trabajo, Madrid Tecnos, 1981, p. 184.

Posteriormente, surgió el Derecho Internacional del Trabajo, como una respuesta de las demandas de los obreros ante la penuria de que eran objeto, además de ser una aspiración a la justicia social y de progreso en su economía.

Las representaciones obreras de los países más importantes de Europa, hicieron la sugerencia en la Conferencia de Leeds de que en un tratado de paz se diera fin al conflicto internacional incluyendo los principales derechos de los trabajadores y procurando la aplicación de las normas internacionales del trabajo, orientando y promoviendo los contenidos normativos, lo cual condujo a una Comisión Tripartita integrada por trabajadores, patronos y autoridades de gobierno. Posteriormente, en Londres se celebraron otro tipo de conferencias, conteniendo los mismos puntos de la internacionalización del Derecho del Trabajo. En los inicios del 1918, el representante del gabinete francés Justin Godar, presentó una iniciativa al Parlamento, para que su comisión de trabajo redactara una Carta Internacional del Trabajo. Los principios de éste documento formaron un antecedente inmediato del Tratado de Versalles.

El maestro Mario de la Cueva estima que fueron los trabajadores de los Estados Unidos, Francia e Inglaterra, quienes lucharon arduamente por la creación

de un Órgano internacional que auspiciara la creación de normas internacionales para los trabajadores de todos los pueblos. 11)

En la conferencia de Berna, que fué convocada por la Federación Sindical Internacional, posteriormente al armisticio, es considerada como una de las más importantes reuniones celebradas en la Primera Guerra Mundial, por los temas que se trataron del Derecho Internacional del Trabajo. Esta carta, recogió todas las iniciativas y formuló un complejo de principios, creando una estructura importante dentro del futuro Tratado de Paz de Versalles.

La Federación Americana de Trabajadores presionó en 1917 al Presidente Wilson para que propusiera a la Comisión que tratara la paz que incluyera a los delegados obreros. A esta acotación, el maestro Mario de la Cueva aclara que en la sesión plenaria de la Conferencia de la Paz, el 25 de enero de 1919, se designó una comisión de legislación internacional del Trabajo, compuesta por dos delegados de cada una de las grandes

11) De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, México, Edit. Porrúa, 1969, Tomo I, p. 311.

potencias. 12)

Por otra parte, el maestro Trueba Urbina, menciona que los principios de la Carta del Trabajo, constituyen un extracto del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13)

La lucha de clases había durado un siglo, pasando posteriormente a la creación de un derecho universal, otorgado como una garantía para todos los trabajadores, y sirviendo de estímulo como base a las legislaciones de los diversos países.

Fue así como se elaboraron las bases del Derecho Internacional del Trabajo, en la parte XIII del Tratado de Paz de Versalles, en las cuales se había reglamentado la estructura y las funciones de la Organización Internacional del Trabajo.

La importancia de este Tratado, radica en que las potencias aisladas de una y de otra parte, pusieron fin al estado de guerra.

12) Idem, p. 311 .

13) CFR, Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, México, Edit. Porrúa, 1972, p. 128.

El Tratado de Versalles se integra por 440 artículos separados en 15 partes. La parte 13, que se considera la más importante en este trabajo, menciona lo siguiente:

1.- Se estima que la paz sólo puede fincarse en la justicia social.

2.- Es urgente mejorar las condiciones de trabajo, regulando lo relativo a las horas de desempeño de éste, la duración máxima de la jornada y semanas laborales; el reclutamiento de la mano de obra; la lucha contra el paro forzoso; el pago de un salario suficiente; la protección del trabajador contra los riesgos profesionales; la protección específica de los niños, los adolescentes y las mujeres; la instauración de pensiones de vejez e invalidez; la defensa de los trabajadores ocupados en el extranjero; la garantía de la libertad de asociación; la capacitación profesional y otras medidas semejantes.

3.- Que constituye un obstáculo para la acción de las demás naciones que pretenden mejorar la condición de sus trabajadores, el hecho de que alguna de ellas no adopte un régimen de trabajo realmente humano.

Concluida la Primera Guerra Mundial, los países

aliados imponen la creación de la Sociedad de las Naciones a la par que la Organización Internacional del Trabajo, destinada a promover los derechos de los trabajadores en el mundo entero. Fueron muchas las conferencias celebradas durante la Segunda Guerra Mundial o inmediatamente después que tuvieron en consideración el problema social.

El maestro Néstor de Buen señala que es sorprendente que en un documento de esta naturaleza se incluyan acuerdos sobre problemas que aparentemente estaban directamente vinculados al conflicto. 14) Lo anterior tiene una explicación, ya que en el ánimo de todos los países prevalecía la idea de que la inconformidad social podría ser el germen de nuevos conflictos. Seguramente los Estados que celebraron este tratado, no podían dejar de considerar con grave inquietud, la aparición en Rusia del primer Estado Socialista.

La Conferencia que puso fin a la citada Guerra, se sustentaba en las ideas de paz universal y de justicia social, en donde fueron contempladas en una vinculación íntima.

14) De Buen Lozano, Néstor, op.cit. p. 195.

Esta Conferencia creó una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, integrada no solo por representantes de los gobiernos, sino también por los representantes de los empleadores y de los trabajadores. La importancia de esta decisión fue subrayada cuando la Comisión eligió como Presidente a Samuel Gompers, Presidente de la Federación Norteamericana del Trabajo.

Las dificultades que la Comisión afrontó en la ejecución de sus tareas, se debieron menos a la estructura de la Organización proyectada, que a los poderes que debían serle conferidos. Era preciso escoger entre dos soluciones, en apariencia inconciliables: los acuerdos sobre la protección de los trabajadores que debía adoptar este nuevo organismo, podía ser, en efecto, simples resoluciones, o bien instrumentos internacionales dotados de fuerza obligatoria. Para resolver esta alternativa, la Comisión concibió una transacción ingeniosa: la Legislación Internacional del Trabajo, debía ser examinada y adoptada por una Conferencia integrada por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores. Toda decisión que en esta Asamblea se adoptare, por una mayoría de dos tercios, debía ser comunicada a los Estados miembros, a fin no solo de ser examinada por el Poder Ejecutivo, sino también de ser sometida a un plazo de doce a dieciocho meses a las autoridades nacionales

competentes, para darle carácter legislativo o para adoptar disposiciones de otro orden. Así fue establecida una relación automática entre el organismo internacional tripartito encargado de definir las normas y el legislador nacional, a quien debía darse la oportunidad de discutir las, para aceptarlas o para reusarlas. Esta solución de compromiso, iba suficientemente lejos para dar satisfacción a los dirigentes obreros que, animados de un espíritu internacional, no se habían contentado con las resoluciones, y evitó, por otro lado, la oposición de quienes habían podido retroceder ante la posibilidad de delegar poderes a un organismo internacional compuesto en régimen de igualdad, por representantes de los gobiernos y por miembros no gubernamentales.

Nuevamente, recordando al maestro Trueba Urbina, menciona con gran espíritu en sus obras, que el Constituyente de Querétaro tuvo una influencia definitiva en el desarrollo del ordenamiento internacional en materia de trabajo, al advertir la similitud de la Constitución Mexicana de 1917 y el Tratado de Paz de Versalles de 1919. 15)

Con el paso del tiempo, el fenómeno laboral se universalizó paralelamente al agravamiento de las crisis

15) ibidem, p. 26.

económicas, las cuales se realizaron en un marco de desquiciamiento político, desencadenando la última Guerra Mundial. Este tipo de fenómenos, dieron como pauta a la Comunidad Internacional de las Naciones, la necesidad de favorecer al equilibrio político-económico de los Estados, para conseguir de esta forma la armonía en el orden internacional.

Para tal efecto, la solución inmediata se encontró en el esfuerzo conjunto de países desarrollados con los más modestos y en proceso de subdesarrollo para conseguir a los trabajadores oportunidades de trabajo decoroso y de justicia social.

De esta forma, el Derecho Internacional del Trabajo, tutela y reivindica al proletariado universal, uniforme y válido dentro del marco de posibilidades, en los más diversos Estados del orbe.

La repercusión de los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los Estados miembros, ponen en evidencia la importancia del Derecho Internacional del Trabajo.

Con la evaluación del fenómeno jurídico laboral en el mundo contemporáneo, el problema de la justicia ha superado al ámbito internacional.

La doctrina suele señalar como principales expresiones del Derecho Internacional del Trabajo, como disciplina autónoma, el Tratado de Paz de Versalles, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de Filadelfia, la Carta de San Francisco y la Carta Social Europea.

El Derecho Internacional del Trabajo, comienza a surgir, como una importante corriente de opinión, cuando ya dividida la Comunidad Internacional en soberanías nacionales, y ya existentes reglas específicas respecto al trabajo libre por cuenta ajena, se perfila y consolida entre otras razones, la noción de lo que en cada país ocurra en materia laboral.

Existen diversos ideales de lucha contra la indigencia, la cual adquiere en la actualidad caracteres definidos y determinantes, con el Principio de las Naciones Unidas, de que donde existe miseria existe un peligro para la colectividad a la manera de un foco al que se debe de extinguir. (16)

Para diversos juristas, como Camerlynck y Lyon-Caen el Derecho Internacional del Trabajo, no ha

16) Despotin, Luis A., Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Edit. Universidad Nacional de Córdoba, 1957, p. 132.

podido conseguir la unidad encontrándose no obstante en la Organización Internacional del Trabajo. 17)

Al contar con la función de estructurar dentro de un sistema articulado, las instituciones y experiencias jurídico-laborales de los diversos países, el Derecho Internacional del Trabajo reviste un carácter de capital importancia, el cual estima que reglamenta las relaciones entre los Estados con respecto al régimen legal de los trabajadores.

La gran obra cumplida por la Organización Internacional del Trabajo desde 1919 hasta 1939, otorgó un verdadero nacimiento y desarrollo del Derecho Internacional del Trabajo y el progreso universal de la legislación laboral, el cual fue blanco de diversos ataques de los Estados totalitaristas de la época.

Posteriormente del nacimiento de las Naciones Unidas, cuyo antecedente lo tiene en la Organización Internacional del Trabajo, en lo que respecta a las referencias de cooperación económica y social de los derechos humanos.

17) Camerlinck, G.H. y Lyon-Caen Gerard, Droit du Travail, Paris, Dallos, 1975, p. 36.

Posteriormente de haber adoptado en 1945 las enmiendas a su Constitución, requeridas para su participación en el nuevo sistema internacional, se integra a la Organización de Naciones Unidas como un organismo especializado.

A partir de ese momento, se mantiene en línea tradicional la elaboración y perfeccionamiento del Derecho Internacional del Trabajo, pero se concentra en el campo de asistencia y de cooperación técnica profundizando en nuevas actividades por medio de la acción regional y descentralizada.

Durante todo este trayecto, el Ambito espacial de la Organización Internacional del Trabajo, ha sido ampliado con el reingreso de la Unión Soviética y el ingreso de nuevos Estados Comunistas de la Europa Oriental, afirma su universalidad e importancia, pero genera al mismo tiempo, problemas de un alto grado de responsabilidad.

Esta amplia universalización, se encuentra mermada, puesto que la República Popular China no se encuentra participando dentro del organismo, de acuerdo a las diversas negativas que le ha dado a la Organización Internacional del Trabajo.

Una de las características esenciales de la Organización Internacional del Trabajo, es la de encarar las soluciones laborales de acuerdo a un tripartismo, es decir, el principio de acuerdo con el que estos órganos deben estar integrados por representantes de los gobiernos de los empleadores y de los trabajadores, elegidos libremente entre sí.

El tripartismo concebido en 1919 para una sociedad occidental capitalista, fundada en la característica de que los empleadores tenían casi necesariamente carácter privado y los trabajadores su fuerza de trabajo a empleadores particulares, no puede ser el mismo que el tripartismo actual.

El futuro de la Organización Internacional del Trabajo y en especial su capacidad para seguir siendo un instrumento eficaz para la defensa y protección de los derechos humanos, radica en gran parte en su actitud para conciliar la afirmación de sus principios universales.

Es mucho lo que se ha conseguido en la lucha por una justicia social y mucho lo que queda por hacer.

Las lacras sociales del presente no son las mismas que en 1919, pero no por ello son menos malignas. En los años venideros, la Organización Internacional del Trabajo, seguirá esforzándose por proporcionar a los

pueblos trabajadores de todo el mundo, la oportunidad de obtener un nivel decoroso de vida y un futuro mejor para sus hijos, en la dignidad, la paz y la libertad. (mención hecha en el Manual de las Normas Internacionales del Trabajo).

Capítulo III

III. FORMACION LEGISLATIVA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

(Organización Internacional del Trabajo)

A> Naturaleza de la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo es una organización internacional de naturaleza técnica. Cuenta con una Asamblea General, un Consejo de Administración y una Oficina Internacional que constituye una Secretaría muy importante.

Con lo anterior podemos suponer que los organismos dependientes de las Naciones Unidas tienen una cierta estructura estandarizada común a todos ellos y lo mismo ocurre con la Organización Internacional del Trabajo.

Se tiene que establecer que la Organización Internacional del Trabajo se encuentra conformada sobre

el esquema antes citado, pero mas que seguir a un patrón es considerada como creadora del mismo, ya que sus inicios son desde 1919. Existe un determinado sector doctrinario que sostuvo que la Organización Internacional del Trabajo en algún tiempo era un organismo internacional independiente y contrario de la Sociedad de las Naciones, ya que para ser miembro de ella, no era un requisito pertenecer a la sociedad.

Posteriormente, en la Carta de las Naciones Unidas no mencionó a la Organización Internacional del Trabajo dentro de su contexto, lo que ocasionó que algunos tratadistas, propusieran que sus funciones pasaran al Consejo Económico y Social. Sin embargo, por acuerdo del 30 de mayo de 1946, la Organización de Naciones Unidas otorgó a la Organización Internacional del Trabajo el reconocimiento de Organismo Internacional Especializado.

Resulta indispensable mencionar que la estructura de la Organización Internacional del Trabajo y la que corresponde a otros organismos, tiene mucha similitud, pues sus órganos no son todos de naturaleza inter-estatal, sino que se maneja de manera tripartita, concurriendo en ella, los intereses de los gobiernos trabajadores y empleadores.

Como órganos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo se encuentran: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, así como las Comisiones y Reuniones Técnicas y Regionales.

B. La Organización Internacional del Trabajo y el Derecho del Trabajo

De acuerdo al punto XIII del Tratado de Paz de Versalles, se crea la Organización Internacional del Trabajo el 11 de abril de 1919, a la cual se le asignan diversas funciones apoyadas en los principios de justicia social, que sirven de base a las legislaciones laborales internas de cada país.

El concepto de organización se puede utilizar para designar las unidades sociales de carácter colectivo, las cuales se sitúan en una esfera internacional y otra en la esfera nacional, destinándose a la realización de intereses generales, de naturaleza pública o de tipo específico, de naturaleza privada. La estructura del Derecho del Trabajo, presenta sus diversas organizaciones a tres niveles fundamentales:

1.- Internacional

2.- Estatal

3.- Económico-profesional

El funcionamiento de éstos, aparece como un aparato de formación del derecho, susceptible de formar aquellas normas jurídicas que habrán de ser observadas mediante el prestigio coactivo de la ley, en las relaciones cotidianas del trabajo.

Muchas de estas organizaciones, tienen por objeto producir normas jurídicas y de una manera efectiva fiscalizan el cumplimiento de las exigencias impuestas por el ordenamiento del trabajo y de la fiel observancia de las leyes que son destinadas a la protección de los trabajadores. Por lo tanto, el estudio de las organizaciones, constituyen una de las partes importantes del Derecho del Trabajo, pues a través de estas mismas, el orden jurídico se vuelve positivo, encontrándose los trabajadores con un alto grado de factibilidad de ejercer su profesión.

Con el Tratado de Versalles, se da por terminada la Primera Guerra Mundial, que es de suma importancia, ya que en su parte decimotercera consigna la conveniencia inaplazable de crear un organismo mundial destinado a promover mejores condiciones de vida de los trabajadores a nivel mundial. Se conforman así, una

serie de principios que al garantizar a los obreros y sus familias, condiciones decorosas de existencia, siendo un valioso instrumento para conseguir la paz interna y la armonía general.

En cuanto al estatuto protector de los trabajadores, el Tratado de Paz de Versalles, vino a colmar la laguna internacional existente al efecto, y que para 1919, año de su subscripción, ya tenía antecedentes notables, en la Constitución Mexicana, así como en la de Weimar.

Con lo anterior, se crea la Organización Internacional del Trabajo; que a partir de su fundación se dedica a marcar las directrices del Derecho Laboral Interno en los diversos Estados miembros, haciendo acopio de sus convenios y recomendaciones.

Por lo que respecta a la Segunda Guerra Mundial, los países de América y Europa, demostraban un avance notable en lo referente a trabajo de mujeres, menores y previsión social. Frente a los regímenes totalitarios, el Derecho Colectivo sufría enorme merma, determinado en la Comunidad Internacional del Trabajo, como un reclamo del respeto por la libertad obrera.

Camerlynck y Lyon-Caen han señalado que "la

competencia entre las empresas y las naciones no es igual y sólo es soportable sino se haya falsedad por cargas sociales demasiado desiguales. El desarrollo del Derecho del Trabajo, solamente es concebible si se operan paralelamente en diversos países. Los primeros ensayos de legislación uniforme, se remontan a 1906. Por otra parte, estos intentos corresponden a la aspiración de la clase obrera, para unirse por encima de las fronteras y a realizar una lucha unida. 18)

En el año de 1944, se efectúa una conferencia cumbre de la Organización Internacional del Trabajo, en la que surgió la Declaración de Filadelfia, la cual enriquece el Tratado de Paz de Versalles.

En su párrafo primero, se consignan derechos de suma importancia, como la declaración de que el derecho no puede entenderse como una mercancía, con la convicción de que la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso sostenido. Así también que la pobreza, en cualquier lugar, constituye sin duda un peligro para la propiedad en general. Tras de ponderar la dignidad del hombre que vive de su fuerza de trabajo y de la inclinación normal por su libertad.

18) Ibidem, p. 36.

En el párrafo segundo, previene que todos los seres sin distinción de razas, credo o sexo, tienen derecho a percibir su bienestar material y desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

Reconoce también, que el logro de las condiciones que permiten llegar a este resultado, debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional.

Posteriormente se agrega a lo anteriormente dicho que es totalmente legítima la aspiración de la felicidad y el bienestar que debe tener sin distinción alguna.

Se proclama así la necesidad de expandir el Derecho Internacional del Trabajo a todas las naciones, puesto que todo hombre mantiene uniformemente las mismas aspiraciones, como son: mejorar las condiciones de existencia, así como las condiciones laborales y de justicia social.

Este marco protector, se contempla con un campo de disposiciones que consignan, entre otros derechos, los siguientes: libertad de reunión y asociación, seguridad social, satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, derecho al trabajo y a su libre elección,

condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, protección contra el desempleo, salario igual para trabajo igual, sin discriminación, remuneración equitativa y satisfactoria que asegure al trabajador y a su familia, una existencia digna y humana, complementada por otros medios de prestación social, libertad sindical, derecho al descanso, y disfrute del tiempo libre y vacaciones periódicas pagadas.

La Organización Internacional del Trabajo, a través de sus programas y de su completa labor, tanto técnica como legislativa, protagonizó desde su fundación, la universalización del Derecho del Trabajo, a la cual, se le confirió una fundamentación de carácter doctrinal.

Algunas corrientes doctrinales mencionan, que la Organización Internacional del Trabajo, proyecta actualmente hacia una uniformidad regional, pretendiendo coordinar la diversificación evolucionada de los Estados, y su manera especial en vías de desarrollo.

Para cubrir las ambiciones objetivas, la Organización Internacional del Trabajo dispone de medios muy limitados, que sólo son aquellos que permite actualmente el estado de la Sociedad Internacional. Pero es muy importante la presencia de la Organización

Internacional del Trabajo en los países en vías de desarrollo, que carecen de un auténtico sistema de legislación social en materia del trabajo.

C. Principales Funciones y Fines de la Organización Internacional del Trabajo.

Como fórmula idónea de colaboración sindical, se da el tripartidismo, el cual fué sugerido por la delegación de la Gran Bretaña, que fué la inspiración para el desarrollo de las discusiones de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo de la Conferencia de Paz. Se introdujo así la invocación de que a través de la estructura de la Organización Internacional del Trabajo, se conforma un organismo de ese carácter, que no estuviera integrado exclusivamente por representantes de los Estados. En esta virtud, los trabajadores y los patronos, cooperaron en el desarrollo económico y social de las naciones, haciendo valer sus derechos e intereses, sobre bases de igualdad, expresando su opinión y emitiendo sus votos.

En relación a esto, Gros Espiell señala "que una de las características esenciales de la Organización Internacional del Trabajo, de la que resulta una estructura particularísima de los órganos previstos de su constitución, y de los órganos subordinados creados

por la Conferencia o por el consejo y una forma especial de encarar la solución de las cuestiones laborales, es el tripartidismo es decir, el principio de acuerdo con el que estos órganos deben de estar integrados por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, elegidos libremente e independientes entre sí. Aunque la Organización Internacional del Trabajo es un organismo intergubernamental, en el sentido de que ha sido creado por un acuerdo entre estados, ya que estos mismos son los únicos miembros de la Organización, la necesaria integración de sus órganos con representantes de los trabajadores y empleadores, le dá toda su acción, un carácter único en el derecho de la organizaciones internacionales". 19)

Como punto de vista muy particular de Gros Espiell "el tripartidismo concebido en 1919, para una sociedad occidental capitalista, fundada en la característica de que los empleadores tenían casi necesariamente carácter privado y los trabajadores prestaban su fuerza de trabajo a empleadores particulares, y no puede ser el mismo que el tripartidismo actual". 20)

19) Gros Espiell, Héctor, La OIT y los Derechos Humanos en América Latina, México UNAM, 1978, p. 14.

20) Idem, p. 14.

Con la desaparición de la Sociedad de Naciones, se substituyó también el Tratado de Versalles, por la Carta de las Naciones Unidas, el cual en su artículo 55 establece que: "Crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones particulares y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos, a efecto de lo cual promoverá:

- a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.
- b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y de otros problemas conexos y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo.
- c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de todos los derechos y libertades".

Para realizar dichos propósitos, la Organización de las Naciones Unidas, optó por recrear el Consejo Económico y Social al que atribuyó los caracteres de un verdadero organismo técnico, sin embargo, cabe hacer notar, que la Carta de las Naciones Unidas no hizo alusión alguna a la Organización

Internacional del Trabajo, lo que hizo creer que no era imprescindible su existencia, pues sus funciones duplicaban a las del Consejo Económico y Social. No obstante sus miembros, únicos interesados, a los cuales competía decidir sobre su supervivencia, apoyados en la Conferencia de París (1945) que introdujo al efecto modificaciones que le permitieron su funcionamiento.

Aunque el fin inmediato de la Organización Internacional del Trabajo fué la de crear un Derecho Internacional del Trabajo para que guiara y estipulara los diversos ordenamientos nacionales, a través de diversos convenios y recomendaciones, su objetivo medular está encaminado a la realización de la justicia social y por lo tanto, el Derecho del Trabajo de esta forma resulta un medio altamente útil.

Como funciones y actividades de la Organización Internacional del Trabajo tenemos:

ACTIVIDADES:

1.- La determinación de políticas y programas internacionales encaminados a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, a incrementar las oportunidades de empleo y a fomentar los derechos humanos básicos.

2.- La creación de las normas internacionales del trabajo, que sirven de pauta a los países para la puesta en vigor de tales políticas.

3.- La realización de un amplio programa de cooperación técnica internacional para ayudar a los gobiernos y poner en práctica dichas políticas.

4.- La formación, educación investigación y publicación para contribuir al impulso de estos esfuerzos.

También la Organización Internacional del Trabajo, adopta normas internacionales del trabajo, y procura vigilar su aplicación, cooperando directamente con los Estados; desarrolla actividades de investigación, recopila datos y difunde informaciónes.

21)

A continuación se explican de una manera más amplia, las actividades de la Organización Internacional del Trabajo:

21) La OIT y el Mundo del Trabajo, Edición 1979, p. 16.

Después de concluida la Segunda Guerra Mundial, las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, abarcaron nuevos campos, permaneciendo original su imagen, al adoptar normas intrinsecamente legislativas que en conjunto, constituyen lo que se conoce como el Código Internacional del Trabajo.

La actividad normativa es la más importante de las funciones que cumple la Organización Internacional del Trabajo en los foros internacionales.

La Organización Internacional del Trabajo se preocupa por dar una dimensión práctica a la adopción de normas internacionales y realiza actividades necesarias para asegurarse de que tendrán influencia sobre la legislación y práctica nacionales de los países miembros. Como consecuencia de esto, los países miembros, tienen la obligación constitucional, de someter todos los convenios y recomendaciones adoptados en la Organización, a las autoridades competentes para legislar dentro de sus respectivos territorios.

La Organización Internacional del Trabajo cuenta con medios, por los cuales ejerce control, para cerciorarse de que los Estados cumplan con las obligaciones emanadas de la Constitución con que cuenta

la Organización, así como los demás instrumentos legislativos que son aplicables.

Mediante la cooperación las actividades de la Organización Internacional del Trabajo han aumentado y representan más de la mitad del trabajo de la Organización.

Los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo desde hace tiempo cuentan con la colaboración de la Organización, así como de la asistencia en diversos aspectos. Existe un número de técnicos expertos de la Organización Internacional del Trabajo, dedicados a la realización de programas de desarrollo económico y social para la cooperación que abarcan los países miembros.

Los técnicos expertos son repartidos en todo el mundo, para tener variadas intervenciones. La asistencia de técnica en los proyectos materia de cooperación, requieren de una dedicación especial para que alcancen un buen nivel del cual pueda continuar su desarrollo mediante el esfuerzo nacional independiente.

Así, los expertos de la Organización Internacional del Trabajo, se preocupan por capacitar personal de los países miembros, para que adquieran los suficientes conocimientos sobre cooperación y los lleven a la

práctica para continuar los proyectos, en caso de que los expertos, por otra misión se separen de ellos.

Los expertos mencionados anteriormente son capacitados por medio de diferentes cursos especiales, e incluso se les conceden becas de estudio para perfeccionar los programas.

Existen diversos proyectos como son por ejemplo: la formación profesional y rural en Paraguay e Irán. Formación profesional e industrial en India, Indonesia, Irak y la República Árabe de Libia. Mejoramiento de la planificación de mano de obra en Somalia y Brasil. Desarrollo de la seguridad social en Sudán y Malasia.

El financiamiento de los programas de cooperación es mayor por parte de los gobiernos que el de los organismos internacionales. El apoyo financiero más importante que recibe la Organización Internacional del Trabajo, vienen de la Organización de las Naciones Unidas por medio del (PNUD) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que solamente entre 1932 y 1980, confió a la Organización Internacional del Trabajo más de mil quinientos proyectos cuya ejecución requiere

de varios años y equipos de expertos. 22)

La Organización Internacional del Trabajo realiza numerosos trabajos de investigación, recopilación y análisis con la finalidad práctica, para llevar a cabo las finalidades de normatividad y cooperación.

En esos trabajos, se pasa revista a la legislación y práctica nacionales, se analizan los problemas particulares que se plantean en una región del mundo, o en una industria.

La Organización Internacional del Trabajo, edita las publicaciones periódicas relacionadas con el mundo del trabajo, pero también textos legislativos, didácticos y de información en general.

La Organización Internacional del Trabajo cuenta con dos establecimientos de formación superior, que son:

A) Instituto Internacional de Estudios Laborales cuya función se encuentra en la sede de la

22) ibidem, p. 21, 22.

Organización Internacional del Trabajo, fundado en 1960 y su función es la de instrucción superior y efectiva investigaciones en los campos social y laboral. También realiza reuniones de grupos de estudio, integrados por los miembros de la administración pública, y líderes sindicales, expertos industriales, etcétera.

B) El Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico (TURIN).

Organiza cursos adaptados a las necesidades de los países en desarrollo, para directores de instituciones técnicas y profesionales, personal docente de la enseñanza de actividades técnicas y profesionales, personal directivo de nivel medio y superior, de empresas públicas y privadas, dirigentes sindicales, instructores y técnicos.

Los programas más importantes que desarrolla la Organización Internacional del Trabajo, son el Programa Mundial del Empleo y el Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y el Medio Ambiente del Trabajo (PIACTE). 23)

23) La Organización Internacional del Trabajo. Folleto plegable, Arts Graphiques Imprimeries Populaires, Ginebra, Suiza, 1980.p. 224.

FUNCIONES:

Son funciones de la Organización Internacional del Trabajo; "favorecer el pleno empleo y la promoción de niveles de existencia, la adopción de políticas justas en materia de desarrollo, la obtención de una mejor distribución de la riqueza, la estipulación de un salario mínimo vital, una adecuada política legal de negociación profesional con un mejor régimen protector del trabajo de mujeres y niños con especial énfasis en la tutela de la maternidad, un programa alimentario y un plan habitacional, de cultura y de recreo para todos los trabajadores y un sistema de seguridad social". 24)

Desde sus inicios, el Derecho Internacional del Trabajo, con base en el pensamiento social de Roberto Owen, la justicia fué estimada como un presupuesto de la paz. Establecida esta tendencia, la declaración de Filadelfia expuso en su párrafo segundo lo siguiente:

"La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuan verídica es la declaración contenida en la Constitución de la

24) Santos Azuela, Héctor, Estudios de Derecho Sindical y del Trabajo, México, UNAM, 1986, p. 298.

Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social.

La Organización Internacional del Trabajo participa en la elaboración de política de desarrollo y vela por la protección de los derechos fundamentales del trabajador. Apoya también los esfuerzos de la Comunidad Internacional y de los distintos países para conseguir el pleno empleo, elevar los niveles de vida, distribuir equitativamente los frutos del progreso, proteger la vida y la salud de los trabajadores y fomentar una cooperación entre empleadores y trabajadores, que permita mejorar la producción y las condiciones de trabajo". 25)

"Desde 1968 el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, decidió ampliar el mandato de la Organización para ayudar a los países en desarrollo a solventar sus problemas de población mediante la promoción de actividades e información fundamentalmente para los trabajadores". 26)

25) La Organización Internacional del Trabajo. La OIT y el Mundo del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1984, p. 7.

26) ibidem, p. 9.

Este tipo de acciones extiende las condiciones y el ambiente de trabajo para realizar un programa mundial de fomento y promoción de empleo, a la política de desarrollo de los recursos humanos y la de promover diferentes instituciones sociales como legislación del trabajo.

D. Estructura de la Organización Internacional del Trabajo

1.- La Conferencia Internacional del Trabajo.

La Conferencia Internacional del Trabajo, es el órgano principal de la Organización Internacional del Trabajo, ya que ésta toma las decisiones sobre la política general de la organización.

La designación oficial del órgano de la Organización Internacional del Trabajo, a que se hace referencia, es la Conferencia General de los Representantes de los Miembros. En el artículo tercero de la Constitución de ese organismo, se hace referencia detalladamente a la Conferencia, destacando los siguientes aspectos: reuniones y delegados; consejeros técnicos; representación de los territorios no metropolitanos; designación de representantes no

gubernamentales, y poderes de los delegados y consejeros técnicos.

La Conferencia general debe reunirse cuando menos una vez al año y, además cuantas veces sea necesario, para integrarse con las representaciones de cada uno de los países miembros, que se componen por cuatro delegados, de los cuales dos son del gobierno y los otros dos, respectivamente de los empleados y de los trabajadores.

Mediante esta composición que se constituyó en la fundación de la Organización Internacional del Trabajo, se creó el tripartidismo que no da lugar a una reunión de estados, sino a una típicamente laboral, cuando concurren a ella los factores de producción.

Patrones y trabajadores en condiciones de igualdad, dialogan y debaten con los representantes gubernamentales, la adopción de nuevas disposiciones y las principales decisiones. La fuerza moral y práctica de la Conferencia Internacional del Trabajo, encuentra su fuente más importante, en este tripartidismo. En las reuniones de la Conferencia, los delegados de los trabajadores y de los empleadores, actúan con gran independencia y en función de los intereses de su clase.

En determinadas circunstancias puede no estar de acuerdo con sus gobiernos o entre sí, ya que esta

ESTA TESIS
SALIR DE LA
NO DEBE
BIBLIOTECA

situación puede reflejarse en el momento de la toma de decisiones, y de acuerdo al artículo 4.1 de la Constitución de la Organización, cada delegado tendrá derecho a votar individualmente en todas las cuestiones sometidas a la Conferencia, de tal suerte que cada voto, emitido libremente concreta un criterio que supone la no influencia de las acciones determinadas por intereses ni siquiera nacionales y que por ello trascenderá en la votación, a la adopción de decisiones ajenas a factores políticos.

En la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, se mencionan las bases para la integración y funcionamiento de la Conferencia General de Representantes de los Miembros, mismas que han sido objeto de un desarrollo importante en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Entre los puntos más significativos en lo que respecta a la Organización y funcionamiento de la Conferencia deben mencionarse los siguientes:

a) Los dos gubernamentales, son designados por el país miembro sin mayores requisitos, en cambio los no gubernamentales deben nombrarse por el gobierno con las organizaciones profesionales más importantes de empleadores o de trabajadores.

b) Cada delegado tiene derecho de voz y de voto individual. En caso de que alguno de los delegados no gubernamentales, no haya sido designado por el país miembro, o la Conferencia hubiere rechazado su admisión, el otro gubernamental queda privado del derecho de votar. 27)

Es necesario aclarar que los delegados gubernamentales mantienen su derecho de voto, excepto cuando la suspensión es originada por la falta de pago de dos anualidades de las contribuciones financieras a que su país esté obligado.

Cada delegado puede auxiliarse hasta de dos consejeros técnicos, uno de los cuales debe ser mujer, cuando vayan a discutirse cuestiones de un especial interés para ellas. La designación de los delegados adicionales, en caso de que un país sea el responsable de las relaciones internacionales de los territorios no metropolitanos, se encuentra permitida siempre y cuando recaiga en personas nombradas por el país en cuestión, en calidad de representantes, para los asuntos o

27) Barroso Figueroa, José, Derecho Internacional del Trabajo, México, Edit. Porrúa, 1987, p. 75.

cuestionamiento de competencia de las autoridades de tales miembros, o por personas nombradas por dicho miembro para realizar determinada asesoría a sus delegados. Los consejeros técnicos pueden hacer uso de la palabra a petición del delegado, pero no tienen participación en las votaciones, a menos que hubieran sido designados suplentes por el propio delegado.

c) La Conferencia puede verificar los poderes de los delegados y por mayoría de dos tercios de votos de los que de estos estén presentes, rechazar la admisión de cualquier delegado o consejero técnico, respecto de quien se estime que no haya sido designado debidamente.

d) La Conferencia nombra un presidente y tres vicepresidentes y uno de estos será delegado gubernamental, otro empleador y el restante trabajador.

28)

Para que exista un funcionamiento expedito, nombra, así mismo, a las comisiones encargadas de informar sobre todas las cuestiones que deban de analizarse o de requerir su estudio. Por otra parte, se nombran indefectiblemente en cada reunión, como son, las

proposiciones de verificación de poderes, de redacción de la Conferencia, de aplicación de convenios y recomendaciones y de representantes gubernamentales, sobre cuestiones financieras, designándose una comisión por cada uno de los puntos que figuran en la orden del día (artículos 17, de la Constitución y 4.5, 6.7 y 7 bis del Reglamento).

e) La Conferencia tiene diversas funciones, entre las cuales destacan las siguientes:

- Fijar las políticas de organización de la Organización Internacional del Trabajo.

- Elige a los miembros del Consejo de Administración.

- Aprueba el presupuesto de la Organización,

proposiciones de verificación de poderes, de redacción de la Conferencia, de aplicación de convenios y recomendaciones y de representantes gubernamentales, sobre cuestiones financieras, designándose una comisión por cada uno de los puntos que figuran en la orden del día (artículos 17, de la Constitución y 4.5, 6.7 y 7 bis del Reglamento).

e) La Conferencia tiene diversas funciones, entre las cuales destacan las siguientes:

- Fijar las políticas de organización de la Organización Internacional del Trabajo.

- Elige a los miembros del Consejo de Administración.

- Aprueba el presupuesto de la Organización, su prorrateo y la recaudación del mismo.

- Toma decisiones para cambiar de sede a la Organización.

- Aprueba el programa de la Organización.

- Toma resoluciones que servirán para determinar las directrices de la política general y las actividades futuras a emprender de la Organización

Internacional del Trabajo.

- Su función primordial es la de constituir un foro para discutir temas laborales, de los que habrán de surgir convenios y recomendaciones en esta materia.

- Todas las decisiones de la Conferencia deben adoptarse por simple mayoría de votos emitidos por los delegados presentes, excepto en aquellos casos en que se requiera por la Constitución, un convenio u otro instrumento, mayor número de votos. Ninguna votación es válida si el total de votos es inferior a la mitad del número de los delegados presentes. 29)

2.- Consejo de Administración

El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la Organización Internacional del Trabajo, administrándola en su totalidad, y se encuentra sujeto a los mismos principios que rigen a la Conferencia Internacional del Trabajo. Este consejo se encuentra constituido de la siguiente forma:

29) Ibidem, p. 76.

- Cincuenta y seis personas, de las cuales veintiocho son representantes gubernamentales, catorce son de los trabajadores y los catorce restantes de los empleadores.

De los veintiocho representantes gubernamentales, diez corresponden a los miembros de mayor importancia industrial y los otros dieciocho son nombrados por los miembros designados al efecto de los delegados gubernamentales, con exclusión de los delegados de los diez miembros aludidos en primer término.

Los representantes de los empleadores y los trabajadores son elegidos por los delegados empleadores y los delegados trabajadores a la Conferencia.

- Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo de Administración debe de elegir de entre sus miembros, un presidente y dos vicepresidentes, cargos que deberán ser desempeñados por sendos representantes de un gobierno, los empleadores y los trabajadores.

- El Consejo de Administración debe renovarse cada tres años, pero si la elección no puede efectuarse al expirar el plazo, continuará en sus funciones hasta en tanto se efectúa el reemplazo. Este consejo elaborará un reglamento que lo rija y fije las fechas de la reuniones que habrán de efectuarse, teniendo lugar pidan por escrito al menos dieciseis miembros del mismo.

-Las funciones que desarrolla el Consejo de Administración como parte importante, son las siguientes:

- . Establece el temario de la Conferencia y demás reuniones de la Organización Internacional del Trabajo.

- . Toma nota de las decisiones que éstas adoptan y resuelven el curso que debe dárseles.

- . Nombra al Director General y dirige las actividades de la Oficina Internacional del Trabajo.

- . Designa a los miembros de las diversas comisiones.

- . Acuerda la política en materia de cooperación técnica.

- . Realiza funciones en materia financiera y administrativa, examinando el programa y presupuesto que posteriormente será sometido a la Conferencia.

Resulta de manera importante destacar que la función que desempeña el Consejo de Administración, es el de canalizar la actividad total que desarrolla la Organización

Internacional del Trabajo. 30)

3.- La Oficina Internacional del Trabajo.

La Oficina Internacional del Trabajo se constituye con la Secretaría Permanente de la Organización, y su sede se encuentra en Ginebra, Suiza.

La Oficina está presidida por un Director General, que designa el Consejo de Administración, ante quien es responsable del desarrollo de las labores de dicha oficina.

Al Director General le corresponde, elegir al personal con quien llevará a cabo las actividades de la oficina, y la cual debe proceder de acuerdo a las reglas que fije el Consejo de Administración, haciendo recaer los nombramientos relativos, en personas de diversas nacionalidades.

La Oficina Internacional del Trabajo, debe de contar con una independencia y neutralidad en todas sus actuaciones, de ahí que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo establezca que las funciones del Director General y del personal, serán de carácter

30) La Organización Internacional del Trabajo, op. cit., p. 78.

exclusivamente internacional y que en el desarrollo de ellas, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno o autoridad ajena a la Organización. Los miembros de la Organización, se obligan a respetar el carácter internacional de los funcionarios de la oficina y a no ejercer influencia alguna sobre ellos. Las dependencias gubernamentales de dichos Estados miembros, que se ocupen de cuestiones de trabajo, pueden comunicarse con el Director General por conducto del representante de su gobierno en el Consejo de Administración o, en su defecto, por el de otro funcionario debidamente calificado y acreditado por el gobierno interesado. 31)

Las funciones de la Organización Internacional del Trabajo son múltiples y variadas y de manera específica, se detallan explícitamente en la propia Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. La acción de la oficina se contrae, principalmente, a la preparación técnica de las actividades que desarrollará la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración, particularmente el estudio de las cuestiones relacionadas con la adopción de los convenios internacionales y la práctica en las encuestas ordenadas por la Conferencia o el Consejo. A la oficina le corresponde preparar los documentos sobre los

31) Ibidem, p. 11.

diversos puntos del Orden del día, que trata la Conferencia en sus reuniones; auxiliar a los gobiernos para elaborar legislación y mejorar sus prácticas administrativas y sistemas de inspección; contribuir al efectivo cumplimiento de los convenios, y editar las publicaciones sobre industria y trabajo, de interés internacional.

4.- Organos Especiales de la Organización Internacional del Trabajo.

Entre los diversos cuerpos especializados de la Organización Internacional del Trabajo, dedicados a lograr de manera continua la vinculación entre las distintas regiones del orbe, promoviendo, en lo posible, el desarrollo económico y social, encontramos a los siguientes:

A) Las Conferencias Regionales

Su función fundamental consiste en reunir periódicamente a los representantes gubernamentales, a los obreros y a los empleadores, a efecto de analizar los problemas relevantes de cada región. La experiencia ha demostrado su creciente importancia en el diseño de las políticas más importantes de la Organización cuya estructura es tripartita y democrática mediante su actuación.

En los órganos especializados de estas conferencias, se habilitan comisiones consultivas regionales, también de estructura tripartita, encargadas de dar continuidad a la gestión de la Organización Internacional del Trabajo y que se reúnen en América, África y Asia.

B) Las Comisiones Tripartitas.

Las Comisiones Tripartitas de Industria se dedican al tratamiento de problemas del trabajo, en los diferentes ramos: carbón, hierro, acero, química, madera, petróleo, construcción, obras públicas, mecánica, textil, hotelería, alimentos, transportes, etcétera. Existe así mismo una Comisión consultiva para el desarrollo rural y otra para los empleados y trabajadores intelectuales. Entre otros sectores, aviación civil, vestido, cuero y calzado, minas distintas de las de carbón, etcétera. Estas comisiones organizan periódicamente reuniones técnicas tripartitas y los resultados de estas deliberaciones proporcionan directrices a las políticas sociales y laborales de los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo y la acción internacional en beneficio de los sectores respectivos.

C) Las Comisiones Paritarias.

Las Comisiones Paritarias participan en el seno de la organización, ayudando a varias funciones en el servicio público, que se encuentra integrado por representantes gubernamentales, así como de diversos sindicatos burocráticos.

También existe la Comisión Paritaria para los servicios de correos y telecomunicaciones, la cual se encuentra formada por representantes de varios gobiernos y de diferentes sindicatos de dicho sector.

Finalmente se destaca a la Comisión Paritaria Marítima, la cual se encuentra integrada tanto por representantes de los armadores como de los trabajadores en el mar, la cual tiene encomendado promover las condiciones laborales de los marineros, así como preparar las reuniones de la Conferencia sobre la materia.

D) Los Organismos de Expertos.

Los organismos formados por estos expertos, se dedican al control de diferentes sectores. Existen así, la Comisión de Expertos en Seguridad Social o las comisiones de expertos para regular el campo de la higiene y la seguridad en el trabajo. Hay una comisión de expertos dedicada

exclusivamente a los problemas y perspectivas de la libertad sindical en el mundo.

Las estructuras se integran, con los diferentes consejeros externos que se encargan de orientar a la oficina, asegurándola en múltiples ámbitos, como: cooperación técnica, educación obrera, trabajo femenino, etcétera.

Así estructurada y con las funciones señaladas, la Organización Internacional del Trabajo, coadyuva a la presentación de la igualdad, la seguridad económica, así como también a la libertad y a la justicia social, como presupuestos de la paz universal. 32)

E. La acción de la Organización Internacional del Trabajo y la Codificación

La explotación de que eran objeto los trabajadores de los grandes estados industriales motivó, en los inicios del siglo pasado, el surgimiento de las primeras propuestas tendientes a crear compromisos internacionales de legislación laboral que protegieran a la clase trabajadora. 33) El

32) Ibidem, p. 12, 13.

33) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Convenios de la OIT ratificados por México; México 1986, p. 11.

Derecho Internacional del Trabajo, se originó a efecto de proteger a todos los trabajadores del mundo mediante la Organización Internacional del Trabajo, a través de declaraciones y conferencias que deben aplicarse a los nacionales de cada país en lo que se refiere a la tutela, protección y reivindicación de los trabajadores, o bien a través de los organismos formados por las propias naciones para crear nuevas normas protectoras y de seguridad jurídica para los nacionales, específicamente los trabajadores y campesinos, mujeres y familias. 34)

Con suma frecuencia, la doctrina ha cuestionado que la Organización Internacional del Trabajo al significarse como un organismo supranacional que invade, la soberanía de los estados miembros, al promulgar, con pretendido espíritu obligatorio, una codificación internacional en materia de trabajo.

Anteriormente, la escuela dirigida por Heller logró conciliar la existencia de un Estado soberano con la de un ordenamiento jurídico internacional, que regule las relaciones entre los Estados, a partir de la cuestión de que el Derecho Internacional se funda en la voluntad común de los países y en la validez de los derechos ético-jurídicos.

34) Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Internacional Social, México, Edit. Porrúa, 1980, p. 236.

Dentro de esta perspectiva, se menciona también que los Estados actualizan o positivizan los principios en preceptos del Derecho Internacional como sujetos de este orden jurídico, los Estados sin perder sus atributos de soberanía, igualdad y libertad, lo formulan concretamente. En esta virtud, la soberanía viene a ser, en consecuencia, la capacidad de positivizar los preceptos supremos obligatorios para la propia comunidad. Así, afirman que un Estado es soberano, cuando se constituye en él, la unidad universal de decisión en un territorio, eficaz en su régimen interno, como en el exterior.

La doctrina considera que el concepto de soberanía, dentro de los marcos de la teoría política, significa omnipotencia del Estado, pero dicha consideración sufre cambios, evidentemente, cuando cada uno de los Estados en el ámbito interior, coexiste con otras entidades semejantes, puesto que ninguna de ellas puede pretender sobre las otras entidades soberanas. Cada una, sin embargo, reusa naturalmente reconocer la autoridad superior de cualquier autoridad externa, pero todas ellas están dispuestas a aceptar las pretensiones de otras entidades sobre una misma posición, con bases en una cierta reciprocidad.

Al respecto, el párrafo VI de la Carta de las Naciones Unidas establece: "Ninguna disposición de esta carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos

que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, no obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente carta, pero este principio se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII"

De la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, desprendemos claramente, que los convenios adoptados por la Conferencia no pueden ser aplicados o puestos en vigor en los territorios de los Estados miembros.

En cada caso, el Estado miembro tiene la libertad para tomar o no disposiciones a fin de hacer un convenio aplicable a los gobernados. De aquí que la Organización Internacional del Trabajo de ninguna manera es una organización supranacional, pues aunque su función primordial es de naturaleza prelegislativa, somete a la libre decisión del Poder Ejecutivo y Legislativo, de cada Estado miembro, la adopción de sus normas, universales por la calidad humana.

En esta virtud, si el contenido de las normas laborales internas de cada Estado tiene por objeto obtener mejores condiciones de existencia para el trabajador, y las normas internacionales del trabajo señalen un mínimo de garantías laborales para que el trabajador se considere como ser humano, no se entiende la necesidad de que deban entrar en conflicto. Pero es evidente que ambas disposiciones del Derecho Internacional del Trabajo, tienden a garantizar la paz a través de la justicia social.

La doctrina moderna establece, que la Organización Internacional del Trabajo es un órgano legislativo dedicado a la creación del ordenamiento internacional del trabajo. 35)

Como se menciona en la Constitución de la Organización, es precisamente en los convenios y recomendaciones donde se encuentra lo esencial de las normas formuladas por la Organización Internacional del Trabajo. Estos instrumentos presentan una naturaleza jurídica distinta. Las recomendaciones no pueden ser objeto de compromisos internacionales en cuanto al fondo; su verdadera finalidad consiste en orientar la acción de los Estados en el plano nacional. Los convenios por su parte, están destinados a crear obligaciones internacionales que vinculen a los Estados que los hubieren ratificado y que de esta suerte se comprometieron a observar y procurar la aplicación de las disposiciones contenidas en los mismos.

Dentro de nuestro sistema, los convenios internacionales que el poder ejecutivo determine suscribir, deberán ser aprobados por el Senado de la República, siempre y cuando no estén en conflicto con las disposiciones y

35) De la Cueva, Mario, op. cit., p. 318.

principios de la Constitución.

Por lo que respecta al convenio se menciona que se rectifica por el órgano competente del Estado, en tanto las recomendaciones requieren de una ley posterior que positivice sus principios. 36)

Una vez aprobado el convenio o la recomendación, el presidente de la Conferencia, autorizará mediante su rúbrica, dos copias del documento; una que abrirá en el archivo de la Organización Internacional del Trabajo, y otra que deberá enviarse al Secretario General de las Naciones Unidas y el cual enviará una copia certificada del convenio o la recomendación aprobados por la conferencia, a cada uno de los Estados integrantes de la Organización. 37)

El contenido de los convenios y recomendaciones es tan variado como los problemas que esos instrumentos tienen que resolver. Este conjunto de normas, que se desarrolló progresivamente con el transcurso de los años, engloba materias que son de interés directo sólo para ciertos países. Los convenios marítimos de los cuales existen más de treinta, sólo tienen significado para las Naciones que poseen

36) De la Cueva, Mario, op. cit., p. 36, 37.

37) Monzón Máximo, Daniel, citado por De Buen Lozano, Néstor, Derecho del Trabajo, op. cit., p. 193.

una marina mercante; los contratos cuyo objeto es proteger a las poblaciones indígenas y tribuales, conciernen únicamente a los Estados en cuyo territorio existen tales poblaciones. Sin embargo, la mayoría de los instrumentos se refieren a cuestiones de interés universal, tales como la libertad sindical, el trabajo forzoso, la protección de las mujeres y de los trabajadores jóvenes, el problema del empleo, la seguridad e higiene del trabajo, la duración del trabajo y las vacaciones pagadas, las relaciones entre trabajadores y empleadores, la seguridad social, la inspección del trabajo, etcétera.

Ocurre que un tema determinado es enfocado por varios instrumentos, como consecuencia de la revisión de un convenio; semejantes revisiones son necesarias, ya sea para elevar el nivel de las normas como por ejemplo, la edad mínima de admisión en el empleo y en otros casos, para adaptar esas normas a la evolución reciente, por ejemplo, a los nuevos métodos de organización del trabajo industrial por equipos, métodos que no dejan de repercutir sobre el trabajo nocturno de mujeres y jóvenes. El Consejo de Administración examina, en ciertas oportunidades, si la eficacia de un convenio justifica la inscripción de su revisión en el orden del día.

F. Países miembros de la Organización Internacional
del Trabajo

Desde su inicio, los miembros de la Organización Internacional del Trabajo, han sido oscilantes, pero en un progresivo aumento de sus miembros. En vísperas de la Segunda Guerra Mundial, la Organización, vivió una etapa de crisis que empezó a dejarse sentir. Esta se agudizó de una forma muy notoria, durante esta época, superándola en el momento en que se pacificó el planeta.

Para 1989, la Organización cuenta con ciento cincuenta y cuatro Estados miembros.

El número de Estados fundadores de la Organización fué de cuarenta y dos, de los cuales veintinueve adquirieron ese carácter en virtud del principio que reconocía la calidad de miembro originario de la Organización a los que lo eran de la Sociedad de Naciones; los otros trece fueron Estados que habiéndose adherido al pacto, se convirtieron también en miembros originarios de la Organización Internacional del Trabajo. En el caso de nuestro país, la fecha de ingreso fué en 1931.

Conforme ha transcurrido la historia y la evolución de la Organización, han existido diversas reformas y

enmiendas, pero la más importante es la que determinó un aumento considerable en la membresía, ya que muy pronto duplicó el número de Estados participantes al concluir la Segunda Guerra Mundial. De los ingresos más recientes y que fue de gran resonancia, fué el de los Estados Unidos de Norteamérica en 1978, y posteriormente en 1984 el de Polonia.

Para retirarse como miembro de la Organización Internacional del Trabajo, se requiere que se dé previo aviso dirigido al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, surtiendo efecto dos años después de su recepción, a reserva de que sus obligaciones financieras se encuentren cumplidas con la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, las obligaciones que deriven para el Estado en cuestión de los convenios por él ratificados, no se terminan con el retiro, sino que continúan vigentes por el período que señalen los instrumentos respectivos.

Capítulo IV

IV CONVENIOS, RECOMENDACIONES Y RESOLUCIONES INTERNACIONALES

A. Naturaleza y Origen de los Convenios y Recomendaciones

Para abordar este capítulo, es importante señalar que la Conferencia de Paz de Versalles, reunida en el año de 1919, adoptó una disposición de gran importancia para la Organización: determinó crear una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo integrada con los representantes de los gobiernos, por aquellos de los trabajadores y también de los patrones.

La Comisión inmediatamente se dio a la tarea de determinar con toda precisión si los acuerdos sobre la protección de los trabajadores que debía de pronunciar, deberían ser tan sólo simples resoluciones, o bien instrumentos internacionales dotados de fuerza obligatoria. De esta decisión dependía la subsistencia de la Organización Internacional del Trabajo. Esta cuestión fue estudiada, detenidamente, proponiéndose varias soluciones. Como ya se había mencionado, los delegados británicos no tan sólo propusieron la estructura tripartita de la Organización y la creación de una Secretaría Permanente, sino también un nuevo criterio para la redacción de Acuerdos Internacionales sobre

las condiciones de trabajo.

Desde sus inicios, las relaciones laborales tuvieron una proyección que excedía del marco estatal y los límites nacionales fueron trascendidos inmediatamente por la propia fuerza e interés de las cuestiones que toda relación de trabajadores lleva consigo. 38)

La Organización Internacional del Trabajo, ha hecho para dignificar el trabajo, y a través de él al hombre, toda una serie de normatividades para realizar y remover los derechos y las libertades de todos los seres humanos, en especial los trabajadores; lo que la Organización Internacional del Trabajo ha efectuado para fundar la paz y justicia, son extremos que no pueden desconocerse y que explican de por sí la necesidad de estudiar y defender objetiva y críticamente, la obra que ella realiza.

La acción de la Organización Internacional del Trabajo, dentro del sistema de las Naciones Unidas, ha sido de particular relevancia, no sólo por el prestigio derivado de la antigüedad de la obra cumplida y de su permanencia a pesar de la crisis de la Sociedad de Naciones, sino, por la importante labor que ha desarrollado después de 1945 y su

38) Alonso García, Manuel, Curso de Derecho del Trabajo, Barcelona, Edit. Ariel, 1980, p. 130.

contribución al esfuerzo de contribución de las tareas de las Naciones Unidas en materia económica y social y humanitaria.

La internacionalización de las leyes del trabajo, ha sido considerada desde hace tiempo, como una condición indispensable para el progreso de la justicia social. Como se sabe, los empresarios consideran que dichas leyes constituyen un elemento esencial, por lo que es fácil comprender que los países más generosos con sus obreros, corren el riesgo de ser desplazados del mercado internacional por el encarecimiento que la aplicación de esas leyes puede hacer sufrir a sus productores.

La clase trabajadora ha sido siempre partidaria de un estatuto legal único para todos los obreros del mundo, ya que habiendo un texto similar, podría ser mejor garantía contra las rivalidades económicas de los países. Pero todos los intentos han encontrado la problemática de la soberanía nacional, invocada siempre por los gobiernos para oponerse a una legislación universal en la materia.

Sin embargo, se considera inevitable la internacionalización por la naturaleza clasista del Derecho del Trabajo y la universalidad de la clase trabajadora.

También se menciona, en favor de la internacionalización, el desplazamiento de los trabajadores

de un país a otro. En muchos países los obreros cruzan en forma masiva las fronteras de sus países para trabajar en otros. Así mismo, hay entre las naciones intercambio de mano de obra especializada, en tanto en los dos casos se llega a la necesidad de crear un estatuto uniforme que rijá en todos los países del mundo.

El Código Internacional del Trabajo, forma un conjunto de textos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, para uso de los Estados y de la Comunidad Internacional. Se trata de una compilación de normas mínimas que son competencia de la Organización Internacional del Trabajo y tales normas adoptadas por esta misma, revisten la forma de convenios y recomendaciones. El contenido de los convenios y las recomendaciones es tan variado, que se explicará más ampliamente durante el desarrollo de este trabajo.

En el sistema de la Organización Internacional del Trabajo, se ha preferido la adopción de normas universales al régimen opuesto, que consistiría en la aceptación de normas regionales que regulen las cuestiones sociales y laborales, teniendo en cuenta las características y particularidades de cada región. Si bien es cierto, que en términos generales, puede ser útil la existencia de normas regionales en materia laboral, y si estas normas adoptaran criterios inferiores a los que pudieran resultar de una regulación universal, se estaría rebajando, arbitraria y peligrosamente, el nivel de

la regularización internacional de los derechos económicos y sociales de los individuos.

Pero esto no excluye que las Conferencias Regionales del Trabajo, adopten resoluciones que, inspiradas en los principios universales, y considerando los convenios y recomendaciones presentes, se dirijan a encarar los problemas y cuestiones de particular interés para la región.

Al considerar seriamente el carácter normativo de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, toda vez que sus disposiciones no cuentan con una demostrable coercitividad, un sector importante de la teoría, reconoce solamente en aquella, una función cuasi-legislativa. En este sentido, se sostiene que no obstante, ésta es una función con los instrumentos más notables con los que cuenta la Organización Internacional del Trabajo, y que nos ocupa, para cumplir cabalmente su contenido, coadyuvando a establecer un mínimo normativo de garantías laborales capaces de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador.

Este tipo de función, representa una innovación trascendental en el mundo complejo del orden jurídico internacional. Pero también se ha apuntado, que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, introdujo, en realidad, el concepto de determinados instrumentos internacionales adoptados por medio de una

mayoría, a través de una Conferencia Internacional, que en diversos aspectos, tiene gran similitud con las Asambleas Legislativas de carácter nacional. De tal forma, que la Organización Internacional del Trabajo, intenta implantar, dentro de un marco constitucional, un procedimiento sistemático de legislación internacional aplicable a diversos órdenes de materias, adaptados a un sistema nacional interno.

El proceso de internacionalización del Derecho del Trabajo, tiene como presupuesto sociológico, aparte de la pluralidad de nacionalizaciones, la creciente expansión del tráfico externo en materia laboral.

Otros aspectos importantes de la función legislativa de la Organización Internacional del Trabajo, es el abandono de la regla de unanimidad en el procedimiento de la votación, para suplirlo por la decisión colectiva de una mayoría calificada, es decir, por la existencia tan sólo, de una mayoría de las dos terceras partes de los votos emitidos por los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Ahora bien, las normas del trabajo adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo, en forma de convenios o de recomendaciones, se refieren a cuestiones diversas de la vida cotidiana de los trabajadores, como son, sin duda alguna: la libertad sindical, fundamentalmente por cuanto

concierno a los trabajadores; la supresión de sistemas discriminatorios, tratándose de empleo, por cuestiones de raza, color, sexo, opinión política, credo religioso, nacionalidad; la necesidad de formar en cada Estado un servicio nacional del empleo, funcionando en forma gratuita y la limitación de la jornada de trabajo, así como la protección del trabajo de mujeres y menores.

B. Concepto y Diferencias de los Convenios y
las Recomendaciones

I. De acuerdo y contrastantemente con la plurilateralidad entre los Estados, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, es un tratado colectivo, de acuerdo a la técnica jurídica internacional. Pero apoya la idea de que desde una concepción formal, la Convención se asimila a una ley parlamentaria.

La eficacia interna del convenio, dentro de cada país, se condiciona al acto de su ratificación por la autoridad competente del Estado. De esta suerte, se ha afirmado, que para que un convenio obligue al Estado que lo ratificó, se necesita que haya entrado, oficialmente en vigor.

De tal forma que estos convenios son instrumentos

creados para obligar jurídicamente a los países que suscriben. Es decir, son generadores de obligaciones bien definidas. En última instancia, viene a materializar el criterio de una asamblea mundial. Su texto es no sólo, resultado de la opinión de los gobiernos concurrentes, sino que, a diferencia de las Convenciones Internacionales, son el resultado del entendimiento de los que gobiernan a los países miembros. En el caso de los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo existe la participación directa de los destinatarios de las normas incluidas en aquellos, o sea, trabajadores o empleadores.

39)

La naturaleza de los Convenios Internacionales del Trabajo, ha creado dos puntos de vista:

1.- El que ve a los convenios como de naturaleza contractual legal, caracterizados como compromisos que participan de la noción de tratado-contrato y de contrato-ley.

2.- El que considera que son leyes internacionales, producto de la actividad de un Parlamento

39) Código Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Convenios y Recomendaciones; 1919-1955, Vol. I, Ginebra, 1957, p. 76.

Internacional, adoptados por un Órgano legislativo internacional, como una Conferencia Internacional del Trabajo.

Visto lo anterior, este problema debe ser resuelto de acuerdo a la naturaleza jurídica de cada uno de los convenios, fundamentado y justificando su obligatoriedad, puesto que la soberanía que caracteriza a cada uno de los Estados miembros, no puede ser puesta en duda o en controversia por un Parlamento Internacional, que legisle heterónomamente para todos los países.

El maestro Barroso Figueroa dice al respecto "que los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, deben ser encuadrados dentro de los llamados Tratados Colectivos, que son al mismo tiempo, tratados-ley". 40) Continúa diciendo que, la índole de tratado que se atribuye a los convenios sirve para fundamentar su obligatoriedad en el ámbito internacional; el tratado, es un acto de estructura bilateral o plurilateral, es decir, que por él alguien se obliga ante otro, lo que sirve para hacer funcionar, por principio de derecho, pacta sunt servanda, por cierto recogido de las Naciones Unidas. Cada Estado resulta obligado no porque exista un Parlamento Internacional que legisle por encima de él, sino porque acepta obligarse. 41)

Por su parte, las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, vienen a ser meras propuestas, sin ningún carácter vinculante, dirigidas a los Estados miembros, y que sólo obligan a estos, a informar al director de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el estado de la respectiva legislación interna y sobre el grado de observancia de lo recomendado.

En realidad, la obligación de los países adheridos a la Organización Internacional del Trabajo, se reduce a someter la recomendación a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, a fin de que adopten las medidas legislativas que estimen pertinentes, y a rendir los informes que le solicite la Organización Internacional del Trabajo.

Aunque existen ciertas recomendaciones que son complementarias de los convenios, la enorme mayoría de éstas, tiene como finalidad completar a éstos en el tratamiento de alguna materia. 42)

Muchas recomendaciones aprobadas por la Conferencia se vinculan directamente, al igual que múltiples convenios,

40) Barroso Figuera, op. cit., p. 26.

41) Ibidem, p. 130.

42) Revista Internacional del Trabajo. La OIT, 50 años de actividades, Nicolás Valticos, Vol. 80, No. 3, septiembre de 1969, p. 256.

con la cuestión de derechos humanos y desprotección. Pero en el mismo modo que en el caso de los convenios, puede decirse que todas las recomendaciones se relacionan, en una u otra forma con el problema general de la declaración, definición y promoción de derechos de la persona humana, en especial de los derechos económicos y sociales.

En la Conferencia Internacional del Trabajo, quedan incluidas normas básicas, y en las cuales existe el propósito de que sean acogidas por las legislaciones de todos los países miembros.

Pero en estas normas básicas que generalmente cortas en su reglamentación de ahí que exista la necesidad de complementarlas con otras más amplias y detalladas que ofrezcan a los trabajadores prerrogativas mayores; estas normas más generosas, son las que pasan a integrar las recomendaciones, con el propósito de que sirvan de inspiración y orientación a los estados, para cuando legislen sobre el tema de que se trate.

La Conferencia Internacional del Trabajo propicia y promueve la ratificación de convenios y recomendaciones, pues así todas las normas de cierta materia, figuran en las mismas. Pero existen situaciones en que algunos países se ven imposibilitados de suscribirlas por no permitírseles sus

condiciones económicas y sociales internas. 43)

Cuando los Estados contraen compromisos más breves, resulta que tendrán una motivación especial para hacer su ratificación, quedando así obligados en una medida aceptable para la Organización Internacional del Trabajo y para ellos mismos. Pero si desean ampliar la regulación derivada del convenio, la recomendación les proporciona directrices idóneas para ello.

Cabe aclarar, que los convenios y las recomendaciones, no son las únicas normas emanadas de la Organización Internacional del Trabajo, pero sí las principales. También deben citarse como resoluciones internacionales, los instrumentos adoptados por las conferencias gubernamentales especiales, que se limitan a un cierto número de países convocados por la Organización Internacional del Trabajo y otros de carácter menos formal que los convenios y las recomendaciones, como son los relativos a las normas de política económica y social, contenidos en las resoluciones y las conclusiones de las comisiones técnicas de expertos y de las conferencias y organismos establecidos para ocuparse de ciertos sectores particulares.

43) *Ibidem*, p. 257.

Todo el sistema de la Organización Internacional del Trabajo en la materia, tanto el que resulta de la Constitución como el que se deriva de los convenios, recomendaciones y resoluciones, reposa en la idea del necesario respeto y garantía de la libertad humana de la que la libertad sindical y los derechos del trabajador son aspectos particulares. Sin el respeto a esta libertad y los derechos civiles y políticos en general, no es posible concebir los derechos económicos y sociales establecidos para lograr la justicia en material social y laboral.

Los principios constitucionales en la materia, no son sólo directivas a los órganos de la Organización Internacional del Trabajo, sino que son fuente de obligaciones directas para los Estados.

Los convenios a su vez, han precisado el desarrollo de estos deberes, para los Estados y los han ratificado y han generado nuevas y más concretas obligaciones.

Las recomendaciones y resoluciones de la Conferencia, por su parte, han reiterado los principios y los criterios del sistema de la Organización Internacional del Trabajo, adoptándolos a las situaciones de la cambiante realidad internacional.

II. La naturaleza jurídica de estos instrumentos,

como ya hemos visto, es diferente. Mientras que los convenios crean deberes concretos a cargo de los Estados que los han ratificado y en este sentido, pueden desarrollar el texto constitucional, ir más allá de las obligaciones que impone la Constitución, las recomendaciones contiene sólo criterios para guiar, orientar y aconsejar a los Estados, ya sea para cumplir mejor los preceptos constitucionales o para aplicar las obligaciones aceptadas en los convenios que han ratificado. En cuanto a las resoluciones de la Conferencia, que no tienen una naturaleza jurídica determinada por la Constitución, aunque un procedimiento particularísimo para su adopción, ha sido establecido en el reglamento de la Conferencia, y su valor radica en que expresan el querer de la mayoría de la Conferencia General; no crean obligaciones concretas a cargo de los Estados, pero son la manifestación desde el punto de vista del órgano más representativo de la Organización Internacional del Trabajo en un determinado momento.

A diferencia de los convenios, las recomendaciones no hacen surgir para los Estados miembros, la obligación de incorporar a su legislación y práctica nacionales, los principios rectores y contenidos en ellos.

De esta manera, si el Convenio Internacional es el acuerdo bilateral o plurilateral de voluntades, que tiene por objeto la creación, modificación, transmisión o extinción de

derechos y obligaciones de los Estados signatarios, la recomendación no atiende a los compromisos internacionales en cuanto al fondo, sino que más bien se significa como una orientación sugerida al actuar de los Estados miembros, en el ámbito local o interno. Así, se ha precisado con exactitud, que los convenios son acuerdos que de ser ratificados, generan obligaciones para el país signatario. Las recomendaciones por el contrario, si bien no originan obligación internacional alguna entre los Estados miembros, encausan su acción política en el plano nacional.

C. Procesos Constitucionales para la Creación y Adopción de
Convenios y Recomendaciones, así como la Ratificación de
Convenios

Muchas son las cuestiones susceptibles de dar contenido a un instrumento internacional, pero lo importante es que la materia de que trate, pueda trascender, a manera de ser considerada en firme, como prospecto de la Conferencia Internacional del Trabajo. Para que esto pueda darse, funciona un mecanismo que es el que permite que el tema aspirante sea inscrito en el orden del día que habrá de desarrollar la Conferencia en su reunión anual. Esto quiere decir, que dentro del proceso de adopción de las normas internacionales, el primer paso es la inscripción del tema

entre los que figurarán en el orden del día a tratar por la Conferencia.

El artículo 14 de la Constitución, establece que el orden del día, de todas las reuniones de la Conferencia, se fija por el Consejo de Administración, o sea que la idea tiene que llegar primero al mismo Consejo, y su inclusión en el temario debe de ser propuesto por uno de los tres grupos de miembros, o sea, los representantes de los gobiernos, de los trabajadores o de los empleadores.

En cierto tema, está ya la consideración del Consejo de Administración en calidad de prospecto para su inclusión en la orden del día de la conferencia, y tal inscripción solicita de la Oficina Internacional del Trabajo que le prepare un informe sobre la legislación y práctica nacionales de los Estados miembros, o sea un estudio comparativo respecto de las leyes y de los usos y costumbres que prevalecen en estos. 44)

El procedimiento de creación de los convenios internacionales se desarrolla a través de las siguientes etapas:

44) Revista Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Porvenir de las Normas Internacionales del Trabajo, Nicolás Válticos, Vol. 9B, No. 4, p. 457.

1.- Su iniciación, mediante la propuesta de una iniciativa presentada por uno o varios de los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo o por alguna o algunas de las agrupaciones sindicales representadas en dicha Organización.

2.- Una etapa de doble consulta, en la que el Consejo de Administración realice una encuesta en el seno de los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo, elaborando en base a los resultados obtenidos, un proyecto escrito, que se vuelve a remitir a aquéllos, para una nueva revisión.

3.- La inclusión del proyecto de convenio en la orden del día respectiva de la Conferencia General.

4.- La discusión y votación del convenio, al principio en comisión y con posterioridad frente al pleno de la Conferencia. Para la aprobación del convenio es necesario, el concurso de las dos terceras partes de los votos emitidos por los delegados concurrentes.

Posteriormente, cuando se suscribe la cuestión en la orden del día, la oficina prepara los informes pormenorizados que permitan la consulta previa de todos los Estados miembros.

Según lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, cuando la Conferencia decida adoptar alguna de las proposiciones incluidas en la orden del día, habrá que determinar si les confiere la naturaleza del convenio o recomendación.

Actualmente son dos los procedimientos seguidos para la adopción de instrumentos normativos por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo, a los que se alude respectivamente como procedimiento de doble discusión y procedimiento de discusión simple.

a) Procedimiento Ordinario o de Doble Discusión.

El procedimiento ordinario es el generalmente observado y supone una doble discusión, y cada una de ellas se desarrolla en una pluralidad de fases.

Para empezar la primera discusión, la oficina prepara un informe de los llamados comunmente sobre la legislación y la práctica en los distintos países, respecto de la materia, que conjuntamente con un cuestionario debe enviarse a los gobiernos, por lo menos con un fin de anticipación, a la apertura de la reunión de la Conferencia en la que la cuestión habrá de discutirse. Por su parte, los gobiernos deben dar respuesta al cuestionario cuando menos

ocho meses antes de la citada apertura. La Oficina elabora un nuevo informe, en base a tales respuestas, que es enviado a los gobiernos con anterioridad no menor a cuatro meses a la apertura de la reunión, indicando en dicho informe las cuestiones que debe considerar la Conferencia.

Existe un segundo informe al cual se le denomina Conclusiones Propuestas con miras a la adopción de un convenio o una recomendación que viene a ser el primer anteproyecto del texto.

Cuando se llega a la fecha de la reunión, la Conferencia debe abordar la cuestión al nombrar preliminarmente una comisión técnica especial cuya composición es tripartita. La comisión de que se trata, discute en su seno los textos propuestos, los que está autorizada a modificar prácticamente de manera irrestricta, en la medida que lo estima conveniente y la adopción de las propuestas está sujeta a votación y se aplica un coeficiente de ponderación a los votos para que haya igualdad entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores. Posteriormente, surge un texto que representa el consenso alcanzado por la Comisión, frecuentemente resultado de diversas transacciones y que será sometido a la plenaria de la Conferencia. Así, la Conferencia habrá de decidir si tal cuestión en caso afirmativo su inscripción en la orden del día puede convertirse en un convenio o en una recomendación.

Dentro de la segunda discusión, en los dos meses siguientes a la terminación de la Conferencia, los gobiernos reciben uno o varios proyectos de convenios o recomendaciones, redactados por la Oficina Internacional del Trabajo. Los gobiernos disponen de un plazo de tres meses para proponer enmiendas o formular otras sugerencias que estimen pertinentes. Tomando en cuenta las respuestas obtenidas de los gobiernos, la Oficina redacta un texto que será el que sirva de base para los convenios o recomendaciones que para su adopción. 45)

Serán considerados en definitiva por la Conferencia en una segunda discusión. Con las enmiendas que resulten pertinentes, se deberán de poner en disposición de los gobiernos al menos con tres meses de anticipación a la apertura de la reunión en que deberán de discutirse.

Dentro de la reunión que se celebre en la Conferencia, se deberán de tomar decisiones como base de discusión los textos preparados por la Oficina. Se nombrará una Comisión, como ocurrió en el caso de la primera discusión, para que ésta a su vez examine el nuevo texto. Posteriormente de la discusión, la Comisión somete los textos adoptados por ella a la plenaria de la conferencia,

45) Ibidem, p. 458.

que deberá de examinar y discutir artículo por artículo, y decidir si lo adopta en su conjunto. Para que esta decisión sea favorable a la adopción del convenio o la recomendación, es necesario que dos tercios de los votos emitidos sean favorables. Una vez aprobados estos textos, serán enviados al Comité de Redacción de la Conferencia, para que prepare su presentación final, que nuevamente será sometida a la Conferencia en definitiva.

b) Procedimiento Extraordinario o de la Discusión

Simple.

Existen casos de urgencia especial o que en un momento determinado justifiquen otro tipo de circunstancia, el Consejo puede en un momento determinado someter una cuestión a la Conferencia con el objeto de darle una simple directriz de discusión. Esta decisión, deberá de ser tomada por la mayoría de las tres quintas partes de los votos expresados. Para tal efecto, se encuentra previsto un procedimiento simplificado, el cual cuenta con una serie de etapas como son: informes, cuestionarios, proyectos de textos y consulta a los gobiernos.

La utilización de este procedimiento de discusión simple, se le otorga una característica de excepcional, puesto que la gran mayoría de instrumentos adoptados por la

Organización Internacional del Trabajo se encuentran sujetos a una doble discusión, la cual ofrece una mayor oportunidad de reflexión. Todo lo anterior analizado, solo procede en casos de especial urgencia o cuando las circunstancias así lo exigen, pero requiere el acuerdo del Consejo de Administración.

Para algún sector de la doctrina, la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, introdujo en efecto, el concepto de unos instrumentos internacionales adoptados, en virtud de determinada mayoría por la Conferencia Internacional que, en diversos aspectos muestra similitud con las asambleas legislativas nacionales. En esta forma, la Organización Internacional del Trabajo intenta implantar dentro de un marco constitucional, un procedimiento sistemático de legislación internacional aplicable a órdenes de materias variadas y de suma importancia humana.

A diferencia de los tratados diplomáticos, los convenios y las recomendaciones internacionales, no pueden ser ratificados con reservas.

Con el objeto de lograr su cabal eficacia, las deliberaciones de la Organización Internacional del Trabajo incluyen textos lo suficientemente flexibles como para señalar metas de máxima seguridad, y que ofrecen simultáneamente diferentes soluciones de factible y gradual

adopción.

Ratificación y Entrada en Vigor de los Convenios.

La ratificación tiene una especial importancia que se considera trascendental, como un instrumento paradigmático para los Estados miembros, deviniendo una pauta orientadora que indica claramente el sentido en que, para su progreso, debe desplazarse la legislación laboral. Es necesario que la creación de la actividad normativa no sea destinada simplemente a la creación de modelos legislativos, sino que las normas de trabajo deben poseer un carácter más enérgico y no limitarse únicamente a un simple ideal de legislación. "De hecho, los convenios se elaboran y adoptan para que sean ratificados, como se desprende del tenor de las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la materia y del sistema establecido con arreglo a ellos. Al adherirse un convenio, un Estado se compromete formalmente a hacer efectivas sus disposiciones y el acto pone en movimiento un mecanismo complejo y sistemático para el control del cumplimiento de tal obligación". 46)

46) Barroso Figueroa, op. cit., p. 130.

Cabe señalar, que la idea de los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo sean ratificados lo es todo. Aún aquellos que no se encuentren ratificados en un momento determinado, mantienen latente la posibilidad de llegar a hacerlo en un futuro inmediato, aunque jamás ocurra dicho evento, teniéndolo como un persistente recordatorio que dirija o encamine los pasos del legislador.

Como un ejemplo de lo anterior, encontramos en el artículo 19.5 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, que a la letra dice: "Que aún en el caso de convenios no ratificados, subsiste para el miembro, la obligación 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 en la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se pretende poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio".47)

47) Ibidem, p. 132.

Generalmente son necesarias dos ratificaciones para que un convenio entre en vigor. Este número de ratificaciones es a veces muy elevado, por ejemplo para los convenios marítimos, frecuentemente es indispensable que una proporción apreciable del tonelaje mercante mundial sea sometida a una norma determinada si se quiere que ésta sea eficaz.

De los convenios adoptados hasta ahora, ciento treinta y ocho recibieron el número suficiente de ratificaciones para entrar en vigor. Entre los treinta convenios que han sido ratificados por unos cincuenta Estados, figuran textos de una importancia tan grande, como los convenios de 1930, 1957 sobre el trabajo forzoso (ratificado el primero por 124 Estados y el segundo por 107), los convenios de 1948 y 1949 sobre la libertad sindical y sobre el derecho de sindicación (93 y 110 ratificados), y el convenio de 1928 relativo a la fijación de salarios mínimos (95 ratificaciones) y el convenio de 1947 sobre la inspección del trabajo (100 ratificaciones). El convenio de 1951 sobre la igualdad de remuneración, ha sido objeto hasta ahora de 100 ratificaciones, y el convenio de 1958 sobre la discriminación, ha sido ratificado por 101 países. El término medio de ratificaciones por cada convenio en vigor, es de 35.6 aproximadamente. Las estadísticas relativas a las ratificaciones por convenio y por país, se reproducen en

listas especiales al final de cada una. 48) .

Expuesto lo anterior, podemos definir a la ratificación como: "El acto por el cual un Estado miembro se compromete solamente a aplicar las disposiciones de un convenio de la Organización Internacional del Trabajo tanto en sus leyes como en la práctica". 49)

Para tal efecto, el maestro Barroso Figueroa desglosa esta definición en los siguientes rubros: 50)

PRIMERO.- La ratificación se manifiesta como un acto efectuado por un Estado miembro. Esta requiere de un procedimiento realizado en dos etapas totalmente definidas: la primera, cuya instancia es variable, de acuerdo a las disposiciones constitucionales locales. desarrollándose en el ámbito interno de cada país; la segunda, la que ocurre en el plano internacional, ya que es la que genera obligaciones para el país suscribiente, conciente de la comunicación formal de la ratificación del convenio al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

48) Revista Internacional del Trabajo, op. cit., p. 256.

49) Correa Meyer, Russomano, Gilda Maciel. Derecho Internacional Privado del Trabajo, México, UNAM, 1984, p. 11.

50) Barroso Figueroa, op. cit., p. 260.

La etapa preparatoria a la ratificación, es básicamente un acto de permisión. En ella, las autoridades a quienes compete el asunto, deben examinar el convenio y decidir si habrá o no de ser ratificado, ponderando la conveniencia de contraer o rechazar las obligaciones que el convenio conlleva en caso de ser aceptado. La ratificación del instrumento, implica la incorporación automática de sus disposiciones a la misma; deviniendo la aprobación en una etapa de proceso generador de la ley.

De acuerdo a lo anterior, el acto de ratificación supone la intervención del órgano que según el sistema constitucional interno de cada país, tiene el poder de concluir tratados. En nuestro país, dicha atribución compete al Presidente de la República de acuerdo a los artículos 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dicen:

ARTICULO 89 fracción X..... dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

ARTICULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República y con aprobación

del Senado, serán la ley suprema en toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

SEGUNDO.- El Estado miembro se compromete a dar cumplimiento al convenio.

Cuando un Estado miembro no comunica su ratificación al Director de la Oficina Internacional del Trabajo, no adquiere compromiso formal de incorporar los principios rectores de que se trate, a su legislación y prácticas nacionales.

La declaración de ratificación debe ser sin reservas, pues la Organización Internacional del Trabajo ha mantenido el criterio de que éstas son inadmisibles.

Ocasionalmente, la ratificación puede acompañar determinadas aclaraciones, ya sea en su mismo contenido o anexando una relación.

TERCERO.- El Estado ratificante debe incorporar a su legislación y práctica nacionales, las disposiciones del convenio ratificado.

El artículo 19.5 de la Constitución de la

Organización Internacional del Trabajo, establece: "que la sumisión del texto convencional a la autoridad competente, tiene como finalidad que ésta le dé forma de ley y adopte otras medidas". Agrega que tras la ratificación formal, el Estado miembro adoptará medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio.

Por lo anterior, se puede concluir, que el momento a partir del cual el miembro se encuentra jurídicamente obligado a dar cumplimiento a lo estipulado en el convenio, es el de la ratificación formal del mismo, ante el Director de la Organización Internacional del Trabajo.

Por lo que respecta a la entrada en vigor del convenio para cada Estado, la regla general, es de que él mismo lo haga doce meses después de la fecha en que el miembro haya registrado su ratificación.

Es necesario definir cuál es la naturaleza jurídica del acto de ratificación, el cual debe partir de la idea que la misma ratificación es un acto de compromiso por el que el Estado miembro adquiere la obligación de aplicar el convenio en su territorio. Sin embargo, los convenios no son tratados de naturaleza típicamente contractual y por lo tanto, no puede afirmarse que la ratificación tenga naturaleza contractual, puesto que no se trata de un asentamiento o manifestación de la voluntad, equiparable a la que se otorga en un contrato sinalagmático, acto jurídico en el que suele

admitirse que cada parte se obliga teniendo como causa, precisamente la obligación de otra. Visto lo anterior, se puede determinar, que la ratificación de los convenios internacionales del trabajo, tiene la naturaleza en una adhesión, cuya característica singular, es la que fundamentalmente obliga al Estado al cumplimiento de obligaciones en su propio territorio.

D. Convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, a los que México se ha Aherido.

Convenio No. 8, relativo a las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 27 de septiembre de 1937.

Convenio No. 9, relativo a la colocación de la gente de mar, 1920. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 6 de febrero de 1939.

Convenio No. 11, relativo al derecho de asociación (agricultura), 1921. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 28 de septiembre de 1937.

Convenio No. 12, relativo a la indemnización por accidentes de trabajo (agricultura), 1921. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1937.

Convenio No. 13, relativo a la censura (pintura), 1921. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 11 de marzo de 1938.

Convenio No. 14, relativo al descanso semanal (industria), 1921. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 16 de marzo de 1938.

Convenio No. 16, relativo al exámen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921. Ratificación publicada en el Diario Oficial del 23 de abril de 1938.

Convenio No. 17, relativo a la indemnización por accidentes de trabajo, 1925. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 3 de julio de 1935.

Convenio No. 19, relativo a la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 7 de agosto de 1935.

Convenio No. 21, relativo a la inspección de los emigrantes, 1926. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 28 de abril de 1938.

Convenio No. 22, relativo al contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926. Ratificación publicada

en el Diario Oficial de 6 de agosto de 1935.

Convenio No. 23, relativo a la participación de la gente de mar, 1926. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 7 de agosto de 1935.

Convenio No. 25, relativo a los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 9 de agosto de 1935.

Convenio No. 27, relativo a la indicación del peso en los fardos transportados por barcos, 1929. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 12 de agosto de 1935.

Convenio No. 29, relativo al trabajo forzoso, 1930. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 13 de agosto de 1935.

Convenio No. 30, relativo a las horas de trabajo (comercio y oficinas). 1930. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 10 de agosto de 1935.

Convenio No. 34, relativo a las agencias retribuidas de colocación, 1933. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 20 de abril de 1938.

Convenio No. 42, relativo a las enfermedades profesionales (revisado), 1934. Ratificación publicada en el

Diario Oficial de 25 de septiembre de 1937.

Convenio No. 43, relativo a las fábricas de vidrio, 1934. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 26 de abril de 1938.

Convenio No. 45, relativo a los trabajadores subterráneos (mujeres), 1935. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 21 de abril de 1938.

Convenio No. 46, relativo a las horas de trabajo (minas de carbón), 1935. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 2 de enero de 1940.

Convenio No. 49, relativo a la reducción de las horas de trabajo (fábricas de botellas), 1935. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 16 de abril de 1938.

Convenio No. 52, relativo a las vacaciones pagadas, 1936. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 21 de abril de 1938.

Convenio No. 53, relativo a los certificados de capacidad de los oficiales, 1936. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 29 de febrero de 1940.

Convenio No. 54, relativo a las vacaciones pagadas

de la gente de mar, 1936. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 14 de octubre de 1942.

Convenio No. 55, relativo a las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidentes de la gente de mar, 1936. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 30 de enero de 1939.

Convenio No. 56, relativo al seguro de enfermedad de la gente de mar, 1936. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 30 de noviembre de 1983.

Convenio No. 58, relativo a la edad mínima (trabajo marítimo), 1936. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 22 de junio de 1951.

Convenio No. 62, relativo a las prescripciones de seguridad (edificación), 1937. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 4 de octubre de 1941.

Convenio No. 63, relativo a las estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 17 de enero de 1942.

Convenio No. 80, relativo a la revisión de los artículos finales, 1946. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 20 de febrero de 1948.

Convenio No. 87, relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 26 de enero de 1950.

Convenio No. 90, relativo al trabajo nocturno de los menores (industria), 1948. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1955.

Convenio No. 95, relativo a la protección del salario, 1949. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 1955.

Convenio No. 99, relativo a los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 28 de junio de 1952.

Convenio No. 100, relativo a la igualdad de remuneración, 1951. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 26 de junio de 1952.

Convenio No. 102, relativo a la seguridad social (norma mínima), 1952. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1959.

Convenio No. 105, relativo a la abolición del

trabajo forzoso, 1957. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 21 de agosto de 1959.

Convenio No. 106, relativo al descanso semanal en el comercio y en las oficinas, 1957. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 21 de agosto de 1959.

Convenio No. 107, relativo a las poblaciones indígenas y tribuales, 1957. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 7 de julio de 1960.

Convenio No. 108, relativo a los documentos de identidad de la gente de mar, 1958. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 28 de noviembre de 1960.

Convenio No. 109, relativo a los salarios, horas de trabajo a bordo y dotación, 1958. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 26 de enero de 1961.

Convenio No. 110, relativo a las plantaciones, 1958. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 14 de septiembre de 1960.

Convenio No. 111, relativo a la discriminación (empleo y ocupación), 1958. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 3 de enero de 1961.

Convenio No. 112, relativo a la edad mínima (pesadones), 1959. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 25 de octubre de 1961.

Convenio No. 115, relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, 1960. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 2 de diciembre de 1983.

Convenio No. 116, relativo a la ratificación de los artículos finales, 1961. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1962.

Convenio No. 118, relativo a la igualdad de trato (seguridad social), 1962. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 15 de febrero de 1978.

Convenio No. 120, relativo a la higiene (comercio y oficinas), 1964. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 5 de enero de 1966.

Convenio No. 123, relativo a la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 18 de enero de 1968.

Convenio No. 124, relativo al examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965. Ratificación publicada

en el Diario Oficial de 20 de enero de 1968.

Convenio No. 131, relativo a la fijación de salarios mínimos, 1970. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1973.

Convenio No. 134, relativo a la prevención de accidentes (gente de mar), 1970. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 21 de enero de 1975.

Convenio No. 135, relativo a los representantes de los trabajadores, 1971. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 21 de enero de 1975.

Convenio No. 140, relativo a la licencia pagada de estudios, 1974. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de 1977.

Convenio No. 141, relativo a las organizaciones de trabajadores rurales, 1975. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 4 de diciembre de 1978.

Convenio No. 142, relativo al desarrollo de los recursos humanos, 1935. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 23 de noviembre de 1978.

Convenio No. 144, relativo a la consulta tripartita

(normas internacionales del trabajo), 1976. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 28 de noviembre de 1978.

Convenio No. 150, relativo a la administración del trabajo, 1978. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 3 de mayo de 1982.

Convenio No. 152, relativo a la seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 21 de mayo de 1982.

Convenio No. 153, relativo a la duración del trabajo y periodos de descanso (transporte por carretera), 1979. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 14 de mayo de 1982.

Convenio No. 155, relativo a la seguridad y salud de los trabajadores, 1981. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 6 de marzo de 1984.

Convenio No. 160, relativo a las estadísticas del trabajo, 1985. Ratificación publicada en el Diario Oficial de 18 de abril de 1988.

Convenio No. 161, relativo a los servicios de salud en el trabajo. Ratificación publicada en el Diario Oficial de

17 de febrero de 1987. 51)

Además de los listados anteriores, México ratificó los convenios No. 6, 7, 32 y 54. Los tres primeros aparecen hoy en día como denunciados por nuestro país en virtud de que nos hemos adherido a aquellos que los revisan, o sea, a los números 90, 58 y 152; en cuanto al 54, pertenece a la categoría de los que no ha recibido número necesario de ratificaciones para su entrada en vigor y que ya no pueden ser ratificados debido a la entrada en vigor de convenios que los revisan. 52)

Después de haber mencionado los convenios ratificados por México ante la Organización Internacional del Trabajo, se hará en el siguiente inciso, un breve análisis del contenido de los convenios celebrados entre México y la Organización con la finalidad de conocer más ampliamente su conformación.

51) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, op. cit., p. 325.

52) Ibidem, p. 329.

E. Breve Análisis del Contenido de los Convenios Celebrados entre México y la Organización Internacional del Trabajo.

A continuación, nos apogaremos al gran acierto que tuvo el maestro José Barroso Figueroa, en realizar un breve examen de los contenidos de convenios y recomendaciones, los cuales los estudia en forma tripartita. Esta mención que haremos, no será de un grado de profundidad, ya que el estudio de esta tesis, no persigue un estudio minucioso de cada uno de ellos. 53)

SECCION PRIMERA.

- 1.- Empleo
 - A) Servicios públicos y privados de colocación
 - B) Orientación y formación profesionales
 - C) Políticas de empleo y abastecimiento del desempleo
- 2.- Condiciones de trabajo
 - A) Jornada de trabajo
 - B) Descanso semanal
 - C) Vacaciones pagadas
 - D) Salario
 - a) Protección al salario
 - b) Fijación de salarios mínimos
 - E) Estabilidad en el empleo
- 3.- Relaciones inter-empresa y prevención de conflictos
 - A) Colaboración y comunicación en el ámbito de la empresa
 - B) Prevención de conflictos
- 4.- Higiene y seguridad en el trabajo
 - A) Políticas Generales de prevención de los riesgos de trabajo
 - B) Protecciones específicas
 - a) Protección en relación a ciertos riesgos

53) Barroso Figueroa, op. cit., p. 265.

- b) Protección específica en determinadas ramas de actividad
- 5.- Seguridad social
 - A) Políticas generales de seguridad social
 - B) Diversos tipos de seguros
 - a) Asistencia médica
 - b) Prestaciones monetarias de enfermedad
 - c) Seguro de maternidad
 - d) Seguro de invalidez
 - e) Seguro de desempleo
 - f) Prestaciones de vejez
 - g) Prestaciones en caso de riesgo profesional
 - h) Prestaciones familiares
 - i) Prestaciones de sobrevivientes
 - C) Seguridad social para las personas licenciadas de las Fuerzas Armadas
- 6.- Vivienda, bienestar y recreo de los trabajadores
 - A) Política para la dotación de vivienda de los trabajadores
 - B) Bienestar de los trabajadores
 - C) Utilización del tiempo libre por los trabajadores

SECCION SEGUNDA

- 7.- Trabajo de mujeres
 - A) Política general en materia de trabajo de mujeres. Polémica en torno a ciertas prohibiciones.
 - B) Normatividad adoptada específicamente para el trabajo femenino.
 - a) Igualdad de trato
 - b) Trabajo nocturno femenino
 - c) Trabajo femenino en actividades insalubres
 - d) Protección a la maternidad
 - e) Mujeres con responsabilidades familiares
- 8.- Trabajo de menores
 - A) Edad mínima de admisión al trabajo
 - B) Exámenes médicos a menores para su admisión y permanencia en el trabajo
 - C) Trabajo nocturno de los menores
 - D) Desarrollo físico de menores
- 9.- Categorías específicas de trabajadores
 - A) Gente de mar
 - a) Marineros
 - b) Pescadores
 - B) Trabajadores portuarios
 - C) Trabajadores de las plantaciones
 - D) Arrendatarios y aparceros
 - E) Trabajadores indígenas
 - F) Trabajadores de los territorios no metropolitanos
 - a) Política social
 - b) Aplicación de las normas internacionales

- c) Derecho de asociación
- d) Inspección del trabajo
- G) Trabajadores migrantes:
- a) Seguridad social
- b) Protección a los trabajadores migrantes
- H) Enfermos
- I) Empleados estatales

SECCION TERCERA

- 10.- Derechos humanos fundamentales
 - A) Libertad sindical y negociación colectiva
 - B) Abolición del trabajo forzoso
 - C) Abolición de la discriminación
- 11.- Administración del trabajo
 - A) Administración del trabajo
 - B) Inspección del trabajo
 - C) Estadísticas
- 12.- Consulta tripartita 54)

Por su parte, el artículo 6 de la Ley Federal del Trabajo, establece que las leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución, serán aplicables a la relación de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de vigencia.

Ahora bien, dado el carácter técnico y detallado de las disposiciones de los convenios, algunos pueden llevarse a la práctica inmediatamente, como sucede con los artículos de los convenios de naturaleza autoejecutiva. Al respecto, la Oficina Internacional del Trabajo ha elaborado un Manual de Procedimientos en Materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo a fin de auxiliar a los gobiernos

sobre cuestiones procesales relacionadas con los convenios.

Los países que ratifican convenios se comprometen también a presentar regularmente a la Oficina Internacional del Trabajo, una memoria sobre las medidas adoptadas para poner en ejecución las disposiciones de éstos instrumentos.

Para cada convenio el Consejo de Administración adopta un formulario de memorias destinado a solicitar informaciones sobre las leyes nacionales y los reglamentos administrativos. En dichos formularios de memoria se pregunta qué medidas adoptadas para poner en ejecución las disposiciones de estos instrumentos.

Para cada convenio el Consejo de Administración adopta un formulario de memoria destinado a solicitar informaciones sobre las leyes nacionales y los reglamentos administrativos. En dichos formularios de memoria se pregunta qué medidas se han tomado para asegurar la aplicación práctica del convenio, como por ejemplo los resultados de la inspección del trabajo, las decisiones de los tribunales sobre cuestiones de principio, las informaciones estadísticas sobre el número de trabajadores protegidos por el convenio, etc. Por último, se inquiere en el formulario si las organizaciones de empleadores y trabajadores han comunicado a los gobiernos cuales quiera observaciones sobre la manera en que el convenio se aplica en

la práctica. Así los gobiernos tienen la obligación de transmitir a las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores una copia de las memorias que envían a la Organización Internacional del Trabajo.

Las memorias que se solicitan en relación con los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones son menos detalladas que las relativas a los convenios ratificados. Pero existe igualmente en ese caso la obligación de enviar copia de las memorias a los sindicatos representativos y a las organizaciones representativas de empleadores lo cual permite a tales organizaciones conocer qué datos comunican sus gobiernos a la Organización Internacional del Trabajo sobre los problemas tratados en dichas memorias. En el plano nacional, este método de información responde a una finalidad práctica: Ofrece a las personas interesadas directamente en la elaboración y en las prácticas de las normas de trabajo, así como su aplicación, ya sea que se trate de funcionarios, de empleadores o dirigentes sindicales, la posibilidad de comprobar periódicamente el grado de concordancia existente entre la política social de su país y las normas mínimas de la Organización Internacional del Trabajo.

Capítulo V

V. PERSPECTIVA DEL ORDEN JURIDICO INTERNACIONAL DEL TRABAJO (DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO DE ORIGEN PACCIONADO)

A. Análisis General del Derecho Internacional del Trabajo

Existe la convicción de que el papel de la justicia ha sido definitivo en la solución de los conflictos laborales y la preservación de la paz en el mundo, ya que el ordenamiento internacional del trabajo se significa como fuente de inspiración y línea directriz de las legislaciones laborales en el ámbito restringido de cada Nación, a través de las normas internacionales.

Se estima que los conflictos especiales de leyes son complejos en sí mismos, y más cuando las normas tienen por objeto la protección del trabajo humano.

Entre los postulados del ordenamiento internacional, se pueden destacar: la jornada máxima diaria de trabajo; el descanso obligatorio; el salario mínimo; la indemnización de los riesgos de trabajo; la tutela del trabajo de mujeres y menores, etcétera. Es factible advertir como, actualmente, un conjunto de normas internacionales que tratan, en muchos casos de manera bastante detallada, la mayoría de los aspectos del Derecho del Trabajo, en todos sus términos, como la seguridad social y diversos sectores del

Derecho Social, y finalmente, de importantes aspectos de los derechos humanos fundamentales y las libertades.

El contenido de esta disciplina, se encuentra dentro de las declaraciones generales sobre los derechos del trabajo, como el Tratado de Paz de Versalles, la Carta de las Naciones Unidas, las Declaraciones de Filadelfia y San Francisco, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y la Carta Social Europea.

Los antecedentes más remotos, se encuentran en la idea de unidad jurídica del mundo, tendiente a dar un trato igual para todos los seres del mundo.

Ciertamente, el Derecho Internacional del Trabajo, no constituye sino un marco de mínimas legales garantizado para los trabajadores de los Estados, con el afán de que sean promovidos tanto en los órdenes jurídicos de cada país como en los contratos colectivos.

El ordenamiento internacional del trabajo, reviste gran importancia, toda vez que recolecta, articula y estudia instituciones y experiencias adoptadas por los pueblos en el contexto mundial, así procurando la uniformidad de las legislaciones.

"Desde temprano, se hizo evidente que el mundo de las relaciones del trabajo, no podía permanecer inmune al

fenómeno del intercambio y de la interdependencia de los Estados." 55)

En sus reflexiones al Derecho Internacional Privado del Trabajo, Alonso Olea considera que sus normas determinan cuándo ha de aplicarse el Derecho Interno en el exterior y cuándo el Derecho Externo en el interior o a un extranjero. La extraterritorialidad, no significa, sin embargo, la enmienda de las autonomías institucionales de los diversos Estados; lo que sucede, en rigor, es que sus legislaciones nacionales se condenzan y uniforman dentro de un sistema universal en materia social.

Para Machado Villela, el Derecho Internacional Público del Trabajo, se puede definir como "la rama del Derecho Internacional que regula las relaciones entre los Estados respecto a la reglamentación legal del trabajo y en cuanto a la situación jurídica de sus operarios." 56)

Reynaud por su parte, trata al Derecho Internacional Obrero, y en sentido semejante lo define como "aquella parte del Derecho Internacional que regula la situación jurídica de los obreros extranjeros, desde el punto

55) Alonso Olea, Manuel, Derecho del Trabajo. Madrid, Universidad Complutense, 1981, p. 462.

56) CFR, Villela Machado, Alvaro Dacosta, citado por Despontin, op. cit., p. 283.

constitucionalismo social, dotándole de universalidad. de vista de las cuestiones del trabajo." 57)

Al efecto, puntualiza Despontin, que las dos últimas guerras mundiales han favorecido el desarrollo del Reparando sobre su especialidad y ensanchamiento y agrega que "los derechos sociales dotados de modalidad y finalidad profesional, destinada tan solo a los trabajadores, se hacen más generales y comprenden también, a la colectividad entera, sin diferencias profesionales. " 58)

El Tratado de Versalles en su apartado XIII, incluye entre otros principios internacionales del trabajo, los siguientes:

1.- El trabajo humano no debe entenderse como mercancía o artículo de comercio.

2.- El Derecho de asociación de los trabajadores o de los patrones para la realización de todos los fines que no sean contrarios a la ley.

3.- Pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel decoroso de existencia.

57) Despontin, Luis. A., op. cit., p. 278.

58) Idem, p. 278

4.- La adopción de la jornada máxima diaria de ocho horas y de la semana de cuarenta y ocho.

5.- El descanso obligatorio de veinticuatro horas como mínimo que procurará concederse el domingo.

6.- La suspensión del trabajo de los niños y el régimen para el trabajo de menores con las limitaciones necesarias que aseguren su bienestar físico y su educación.

7.- El principio del salario igual para trabajo igual, sin distinciones discriminatorias.

8.- El compromiso legislativo de cada país de asegurar un tratamiento económico idóneo para todos los trabajadores que residan legalmente en él.

9.- La organización en cada Estado, de una eficiente inspectoría laboral.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reconoce en la Declaración de Filadelfia, de 10 de Mayo de 1944, los principios estructurales de la Organización:

A) La concepción de que el trabajo no es mercancía en el comercio.

B) Las libertades de expresión y de asociación profesional, como elementos capitales del progreso.

C) La consideración de la pobreza como un peligro para la propiedad general, independientemente del lugar de que se trata.

La doctrina reitera con énfasis, que tanto el Tratado de Paz de Versalles (parte XIII) como la Declaración de Filadelfia, no se agotan en simples declaraciones solemnes con fuerza moral que pretenden orientar la política de la Organización. Como auténticos sistemas normativos, sus disposiciones surten efectos jurídicos, al obligar a cada uno de los Estados que forman parte de la Organización, a observar los principios previstos por su ley fundamental.

Sustituido el Tratado de Versalles por la Carta de las Naciones Unidas, el sentido y perspectivas del Derecho Internacional del Trabajo, se despliega dentro de un marco moderno de la manera siguiente: Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de Derecho y el de la libre determinación de los pueblos, la Organización Internacional del Trabajo promoverá:

a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de provecho y desarrollo económico-social.

b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos, así como la cooperación internacional en el orden cultural y educativo.

c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo idioma o religión, y a la efectividad de todos los derechos y libertades.

Frente a la clásica determinación de la ciencia jurídica en Derecho Público y Privado, tal como ocurre con el Derecho del Trabajo, el Internacional del Trabajo se inscribe dentro de un *tercium genus* inserto entre aquéllos que se conoce como Derecho Social.

Trueba Urbina define a esta disciplina "como el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles." 59)

59) Trueba Urbina, op. cit., p. 155.

De la Cueva señala al efecto, que "el Derecho Internacional del Trabajo, no es ni Derecho Internacional Público, ni Derecho Internacional Privado, sino un tipo nuevo. Su misión consistirá en regular universalmente, los principios fundamentales de las legislaciones internas del trabajo." 60)

La permanencia de la Organización Internacional del Trabajo, pese a sus vicisitudes, y el transcurso de los tiempos, obedece a su eficacia inspirada en el afán de realizar la justicia social por la vía del Derecho.

Camerlynck y Lyon-Caen consideran por su parte, que no obstante los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo, el Derecho Internacional del Trabajo, no constituye actualmente un ordenamiento unificado. Las normas saltan a la vista: por una parte, las cuestiones referentes a la condición de extranjeros, y por otra parte, la existencia de los conflictos de leyes acentuados por la movilidad del trabajo (inmigración), y aquella del capital (transnacionalización de las empresas). 61)

60) De la Cueva, Mario, op. cit., p. 323.

61) Camerlynck, G.H., y Lyon Caen, op. cit., p. 36.

Para Valticos, la opinión del Derecho Internacional del Trabajo, es que ha contribuido mucho, sin duda, a la organización de las legislaciones nacionales, y no podría consistir a un Derecho uniforme que pudiese incorporarse a los órganos jurídicos internos. 62)

De tal suerte, se considera al Derecho Internacional del Trabajo, como un cuerpo de disposiciones uniformes en las legislaciones nacionales o locales de los diversos Estados, que regulan en forma unitaria las condiciones generales del trabajo.

Las normas internacionales del trabajo, al igual que no representan un código para la utopía, tampoco son elaboradas en abstracto. Son precedidas por el examen de las legislaciones y las prácticas de los diversos países inspirándose a través del esfuerzo de simplificación y síntesis que explican, en las normas nacionales, que parecen ser las mejores o las más avanzadas en dicho campo. 63)

El Derecho Internacional del Trabajo, se significa pues, como una valiosa alternativa para regular la problemática que plantea la aparición de numerosas empresas

62) Revista Internacional del Trabajo, 50 Años de actividades normativas, op. cit., p. 546.

63) Ibidem, p. 230.

transnacionales, en todo el mundo, con incidencia directa en el marco del trabajo.

Actualmente, ciertas convenciones internacionales han confiado a organismos comunitarios de orden internacional también el poder de emanar normas jurídicas con eficacia inmediata, en el ámbito territorial de cada Estado miembro, hacia todos los sujetos destinatarios de aquéllas. Pero se afirma, que la Constitución misma de la Organización Internacional del Trabajo, reconoce el principio de que la ratificación de leyes, usos o sentencias que aseguren a los trabajadores condiciones superiores a las contempladas por aquélla.

Así, se menciona que el Derecho Internacional del Trabajo consta de dos elementos fundamentales que son:

- Los principios fundamentales y,
- Las normas, convenios y recomendaciones de la

Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo.

En opinión de algunos autores, en el ámbito mundial, se pueden diferenciar los pactos bilaterales por un lado y los intensos encaminados a la formación de un Derecho Internacional de carácter uniforme, como parte integrante de

los elementos fundamentales del Derecho Internacional del Trabajo mencionados en el párrafo anterior, además del Derecho Internacional del Trabajo uniforme, existe un orden internacional pactado, que tiene su origen en acuerdos directos entre dos o multilaterales, cuya finalidad central es la tutela de los trabajadores inmigrantes.

Aparte de los tratados bilaterales o plurilaterales, de corte tradicional, con frecuencia estipulados entre diversos países, los esfuerzos se encaminan actualmente a solucionar los problemas del trabajo dentro de una dimensión universal o bien supranacional a efecto de tutelar la paz social.

Entre los principios de técnica jurídica en que se sustenta el Derecho Internacional del Trabajo, pueden destacarse:

. El principio de territorialidad: dado que la aplicación del Derecho del Trabajo afecta a cuestiones sobre las que el Estado no puede declinar su soberanía.

. El principio de extraterritorialidad no podría aplicarse en materia de Derecho Internacional del Trabajo, al dogma de la norma de mayor beneficio.

. El principio de conservación de derechos

adquiridos.

. El principio de colaboración administrativa.

Para la aplicación y cumplimiento de estos acuerdos, se sigue el mismo procedimiento que para la creación de los convenios y las recomendaciones, basados fundamentalmente en los principios de las normas internacionales del Derecho.

La Organización Internacional del Trabajo le otorga la misma importancia al contenido de estos acuerdos, que a los convenios, y la observancia de su cumplimiento.

B. Fundamentación Legal y Competencia de las Normas Internacionales del Trabajo

La jerarquía que corresponde a los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, se determina en el artículo 133 de la Constitución Política Federal, que a la letra dice:

"Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado,

se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

El orden jerárquico normativo vigente, se encuentra ocupado primeramente por la propia Constitución, y posteriormente por las leyes emanadas de ella (reglamentarias), y los tratados internacionales después de éstas. A estas normas jurídicas, quedan subordinadas las de orden local, tanto de carácter constitucional como las comunes.

Las disposiciones mencionadas en primer término, guardan también entre sí, una cierta jerarquía y el texto legal deduce que la Constitución prevalece sobre las leyes emanadas de ella y los Tratados Internacionales. Sobre las primeras, se dice que el reglamento no puede contravenir lo reglamentado, y en cuanto a las segundas, porque el artículo 133 antes citado, condiciona la obligatoriedad de los tratados a la circunstancia de que estén de acuerdo con la Constitución.

Para que el Tratado Internacional cobre autoridad en México, además del requisito de conformidad con la Constitución exigido por el artículo 133 mencionado, se requiere que la celebración efectuada por el Presidente de la República, cuente con la aprobación del Senado de la

República, ya que es competencia de éste, otorgar la anuencia respectiva.

Existe una confusión por lo que respecta al artículo 89 fracción X de la misma Constitución, que atribuye al Presidente de la República la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

Pero se advierte inmediatamente, que el artículo 133 Constitucional, otorga la facultad aprobatoria de los tratados internacionales al Senado, en tanto que la fracción X del artículo 89, al Congreso Federal.

Por lo que respecta al artículo 76 fracción I Constitucional, se menciona que:

"Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Por lo que se refiere a los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, y también a los demás celebrados por el Presidente de la República puede ser

resuelta en base a los dos siguientes cuestionamientos:

1.- De acuerdo con un principio de Derecho recogido y consagrado en el artículo 9 del Código Civil, la ley posterior deroga a la anterior, ya sea porque así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. En el caso que mencionamos, el artículo 133 de la Constitución Política Federal atribuye la facultad de aprobación originalmente al Congreso pero la reforma de 1934 lo hace al Senado.

Por otro lado, aunque la fracción X del artículo 89 Constitucional no fue derogada de manera expresa, puesto que la modificación introducida al artículo 133 fué posterior e indispensable resulta incompatible con la disposición de la fracción citada, resultado claro, que ha operado en la especie de derogación de la ley anterior por la subsecuente.

2.- Cabe mencionar además, que según su redacción, la fracción X del artículo 89 Constitucional precisa que los tratados cuya celebración debe hacerse con la ratificación del Congreso Federal, son aquellas a pactarse con potencias extranjeras y no ciertamente en el seno de los organismos internacionales, como es el caso de la Organización Internacional del Trabajo.

Por otra parte, existe una cuestión de estudio especial si los Convenios Internacionales caben dentro de los tratados a que se refiere la Constitución Política Federal. 64)

Explica Brierly que los compromisos contractuales entre Estados no poseen un significado absolutamente fijo: "el tratado da la idea de ser el más formal de los convenios; el convenio o pacto, generalmente, aunque no siempre, significa un convenio menos formal o menos importante; el acta significa, por regla general, el compromiso que resulta de una conferencia formal, y normalmente es la síntesis de los trabajos; la declaración se usa habitualmente para declarar o para convertir en ley un convenio, pero a menudo tales convenios toman el nombre de convenciones; el protocolo denota a veces, las minutas de las actas de una conferencia internacional, un convenio de menor categoría o un apéndice suplementario o explicativo de otro tratado." 65)

Es de gran importancia precisar cómo significó dentro de la doctrina la palabra tratado el legislador mexicano.

64) Barroso Figueroa, op. cit., p. 252.

65) La Organización Internacional del Trabajo y el Mundo del Trabajo, op. cit., p. 229.

El Constituyente de 1917 al referirse a los tratados internacionales, no tuvo en mente sino los que pactara México con otros Estados, y no así en cambio, los que pudiera celebrar dentro del marco de los organismos internacionales. El texto constitucional original, jamás pudo referirse a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, cuya fundación fue dos años después.

No obstante lo anterior, creemos que es acertado y sostenible que los convenios de la Organización Internacional del Trabajo pueden ser encuadrados dentro de los tratados que menciona la Constitución Política Federal.

La sumisión a la autoridad nacional competente, radica en una de las obligaciones fundamentales que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo impone a los gobiernos es la de que estos, en un plazo de doce a dieciocho meses después de la adopción, sometan a las autoridades nacionales competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia. La autoridad competente es aquella en virtud de la Constitución Nacional de cada Estado y tiene la facultad de legislar o de tomar cualesquiera otras medidas para dar efecto a las normas internacionales.

Cualesquiera que sea su opinión sobre el tenor de un instrumento, los gobiernos deben someter los convenios y las recomendaciones a las autoridades legislativas

correspondientes. Como es natural, al presentar las decisiones de la Organización Internacional del Trabajo a sus parlamentos, los gobiernos tienen plena facultad para formular las proposiciones que les parezcan oportunas: por ejemplo, que se adopten medidas de aplicación y que se ratifique el convenio; aplicación ulterior, parcial o total del instrumento. A pesar de que la opinión del gobierno generalmente ejerce mucha influencia ante el órgano legislativo, al examinar la documentación, éste puede no compartir la actitud gubernamental respecto a un instrumento de la Organización Internacional del Trabajo. Así, la decisión final sobre la aplicación o no aplicación de un convenio o una recomendación puede ser adoptada en Asamblea pública por los representantes de los destinatarios de las normas.

Este vínculo, así establecido entre un organismo internacional como lo es la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo y los órganos legislativos de muchos países, ha sido aún reforzado por un nuevo precepto de la Constitución, según el cual los gobiernos deben informar a la Organización Internacional del Trabajo:

A) Sobre las medidas adoptadas para someter los instrumentos a las autoridades legislativas competentes.

B) Las decisiones tomadas por dichas autoridades.

Se pone de manifiesto la diferencia que existe entre someter esos instrumentos a las autoridades competentes y a la ratificación.

La obligación de someterlos es de carácter general; no lleva implícita la ratificación del convenio. Además, esta obligación se extiende a las recomendaciones, que no son susceptibles de ratificación.

Se menciona aquí, el caso de los Estados federales, donde el poder legislativo y reglamentario para dar efecto a una recomendación, puede ser compartido entre las autoridades centrales y las autoridades de las unidades constitutivas (Estados, provincias o regiones).

Si parece que un instrumento se presta a una acción por parte de las unidades constitutivas del Estado Federal antes que a una acción federal, éste instrumento debe ser sometido para asegurar su aplicación. Deben igualmente ser establecidas consultas periódicas entre la autoridad federal y la autoridad de los Estados, provincias o regiones; estas consultas sirven para desarrollar una acción coordinadora encaminada a dar efecto a ese instrumento. Se afirma que un Estado Federal puede ratificar un convenio, basándose en la legislación y la práctica de sus unidades constitutivas y con el acuerdo de éstas.

En consecuencia, se puede concluir, que para el buen funcionamiento de los convenios en las legislaciones internas de cada país, es necesario una buena directriz de las dependencias competentes sobre la materia de la que versa el convenio, y así, a través de las memorias, poderse rendir los informes adecuados y completos sobre los convenios ratificados.

C. El Sistema de Control para el Cumplimiento de las Normas Internacionales

Para que las normas adquieran un significado real y estable, es preciso incorporarlas a la legislación y práctica de los países que las han adoptado. Si esto no fuera así, la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo, correría el riesgo de ser un engaño y de extinguirse. Desde un principio, la Organización se dió cuenta de ese peligro y poco a poco ha ido perfeccionando un procedimiento destinado a garantizar la ejecución de los compromisos asumidos.

C.1 Finalidad y Fundamento de los Procedimientos de Control.

La existencia de medios de control por parte de la Organización Internacional del Trabajo para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que los países contraen con

motivo de la ratificación de los convenios adoptados por aquella, no es sino una secuencia lógica de la naturaleza parcialmente convencional que se reconoce de los instrumentos adecuados. Hay que tomar en cuenta que también se encuentran los Estados obligados por el hecho de su membresía, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de la misma Organización Internacional del Trabajo, base normativa que funda igualmente la obligación de rendir memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones.

Las normas de la Organización Internacional del Trabajo siempre son adoptadas con un fin pragmático. Todo el procedimiento legislativo de la Organización Internacional del Trabajo, tanto en su finalidad original como en su aplicación práctica, ha tendido siempre a asegurar que los instrumentos que se adopten tengan la máxima repercusión posible. Mientras aumentaron los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo se fueron aumentando diversos métodos de control para los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Los procedimientos de control son básicamente seguimientos que la Organización Internacional del Trabajo practica para constatar la medida en que los Estados miembros cumplen sus obligaciones constitucionales respecto de los convenios y recomendaciones, a fin de dar la ayuda necesaria, porque existe la necesidad de establecer los sistemas de control para que así las normas internacionales tengan una

mejor efectividad.

La Oficina Internacional del Trabajo ya ha establecido que los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo representan algo completamente nuevo en las esferas de los Tratados Internacionales, porque exigen a los Estados soberanos que los ratifiquen para que garanticen ciertos derechos sociales, laborales o humanos a sus propios ciudadanos, al igual que a los extranjeros que residen en su territorio.

La legitimidad de la Organización Internacional del Trabajo para practicar sus actividades de control, proviene de la ratificación de los convenios y de los instrumentos en general, de la aceptación de la membresía a la Organización. Así la doctrina establece que cuando un Estado miembro de la Organización Internacional del Trabajo ratifica un convenio, queda sujeta al Derecho Internacional mediante la cooperación.

Desde que un Estado se convierte en miembro de la Organización Internacional del Trabajo adquiere, por ese solo hecho, la obligación de sumarse al esfuerzo por la consecución de la paz y justicia sociales en todo el mundo, teniendo como base la prestación de su cooperación, y así dando el suficiente auxilio necesario de sus propias autoridades para un correcto cumplimiento. Ya que cada

Estado posee jurisdicción en su territorio pero puede cooperar para la realización de actuaciones equiparables a las jurisdiccionales, procedentes de entidades externas. En realidad, lo que conocemos como cooperación, es solo un resultado lógico de la convivencia internacional.

Por otro lado también se menciona que los llamados medios de control por la Organización Internacional del Trabajo encuentra su fundamento en el principio de pacta sunt servanda y en el hecho de pertenecer como miembro de la Organización Internacional del Trabajo.

C.II Procedimiento del Control Regular

De acuerdo a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo debe presentar en la reunión anual de la conferencia un resumen de las memorias que le fueron transmitidas sobre la sumisión de los convenios y recomendaciones a las autoridades legislativas competentes, sobre la aplicación de los convenios ratificados y sobre la aplicación dada a ciertas normas no ratificadas.

1.- Obligación constitucional de los Estados Miembros de rendir Memorias de Cumplimiento.

Son aquéllas que sirven para evaluar en qué medida ha dado efectividad el Miembro a las disposiciones del convenio que ratificó.

El fundamento de la obligación que tienen los Miembros de rendir memorias de los convenios a que se han adherido, reposa en la disposición del Artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:

"Cada uno de los miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite." 66)

2.- Concepto de Memorias y sus Diferentes Clases.

En la parte final del Capítulo 4 hicimos referencia a las Memorias, pero sin explicar lo que se entiende por tales. Genéricamente puede afirmarse que son informes que los Estados Miembros están obligados a comunicar a la Oficina

66) Oficina Internacional del Trabajo, Código Internacional del Trabajo, Aplicación de los Convenios a Través de las Memorias, 1955, Vol. I, Ginebra, 1957, p. 62.

Internacional del Trabajo, a efecto de que ésta pueda percatarse de la situación que guardan la legislación y la práctica nacionales respecto a cuestiones tratadas en los convenios y recomendaciones y, en su caso, de la medida en que se ha dado efectividad a las disposiciones de los primeros cuando han sido ratificados.

De lo anterior se desprende que se trata de informes que rinden los propios Estados interesados, lo que denota que el proceso se basa sustancialmente en la buena fe y en la confianza, en tanto que el Miembro es considerado digno de credibilidad. La anterior definición pretende abarcar tanto las memorias que deben rendirse tratándose convenios ratificados, como aquellas que se presentan de los no ratificados y las de las recomendaciones.

Existen dos tipos de Memorias: Las detalladas y las generales. Las primeras se rinden a petición del Consejo de Administración, respecto de un cierto número de convenios ratificados, lo que implica que existen otros a los que también se ha adherido el Miembro, respecto de los cuales no hay solicitud específica. Pero como pudiera haber algún cambio o situación importante vinculado a ellos, los gobiernos están obligados a enviar una memoria general que los comprenda a todos. Este segundo tipo de memoria debe abarcar todo aquello que se considere de trascendencia, pudiendo ser variable la amplitud de la información, de

acuerdo a la circunstancia. Como se trata de una memoria general, lo conveniente es que de haber novedades de verdadera trascendencia se consignen desde luego, reservando la exposición de pormenores para cuando se rinda una memoria detallada.

3.- Periodicidad con que deben ser rendidas las Memorias.

Tratándose de convenios ratificados, la presentación de memorias debe estar sujeta a una cierta periodicidad. "Una vez ratificado un convenio, los gobiernos deben presentar regularmente memorias sobre su aplicación a la Oficina Internacional del Trabajo." 67) De acuerdo con el texto, aún en vigor, del artículo 22 de la Constitución de la Oficina Internacional del Trabajo, la frecuencia con que las memorias deben ser presentadas, es de un año. Además, la redacción del artículo da idea de un proceder mecánico por parte de los Estados adherentes, que por el solo transcurso de la anualidad deben automáticamente enviar la memoria del convenio, aunque pudiera no existir algo relevante que consignar en ella. 68)

La Oficina Internacional del Trabajo ha afirmado

67) La OIT y el Mundo del Trabajo, op. cit., p. 457.

68) Barroso Figueroa, op. cit., p. 22.

que en "...Cuanto a los procedimientos de la Oficina Internacional del Trabajo para el control periódico, se han ido ampliando y adoptado para hacer frente al volúmen siempre creciente de la tarea, sin detrimento de las dos condiciones que deben observarse imperativamente en su ejecución: escrupulosidad y objetividad... En el examen de las memorias lo primero que resultó necesario fué simplificarlo lo más posible y concentrar los esfuerzos en sus aspectos fundamentales". 69)

"Cuando un nuevo convenio entra en vigor, el Consejo de Administración, al aprobar el formulario de memoria para el convenio, decide si éste debe ser incluido en la lista de convenios para los que normalmente se solicitan memorias cada dos años. El Consejo de Administración podría, además revisar periódicamente la lista de estos convenios para los que normalmente deberían solicitarse memorias cada dos años." 70)

Independientemente de que un convenio por su asignación esté sujeto a solicitud de memoria bienal o cuatrienal, bajo ciertas circunstancias el periodo para una

69) Revista Internacional del Trabajo, La OIT, 50 Años de Actividades Normativas, op. cit., p. 560.

70) Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 63a. Reunión 1967, Ginebra, Suiza, p. 17.

nueva petición de memoria puede ser abreviado.

Existe un procedimiento que debe seguirse para la rendición de memorias, el cual se encuentra consignado en la Constitución de la Oficina Internacional del Trabajo.

- 4.- Organos de Control Regular de la Observancia por los Miembros de las Obligaciones Inherentes a los Convenios y Recomendaciones.

En la actualidad el control regular de cumplimiento a cargo de los Estados Miembros de las obligaciones inherentes a los convenios y a las recomendaciones, se ejercen en tres instancias:

- A) La comisión de expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones.
- B) La comisión de aplicación de convenios y recomendaciones.
- C) La conferencia Internacional del Trabajo, actuando en pleno.

Cada uno de estos órganos cumple una función específica en el proceso de control. La comisión de expertos, con el apoyo de personal altamente calificado de la Oficina Internacional del Trabajo, prepara un informe detallado acerca del comportamiento de los países. Este

informe es el que mas tarde servirá de base a la comisión de la conferencia para el desarrollo de sus trabajos, cuando celebre su reunión anual.

La comisión de aplicación de convenios y recomendaciones de la conferencia culmina sus labores con un informe que, a su vez debe ser sometido a la Conferencia Internacional del Trabajo actuando en pleno. Esta última puede hacer suyo o bien no aprobar dicho informe, de lo que resulta la que podría caracterizarse como posición final de la Organización.

C. III Procedimientos Extraordinarios de Control

Existen otros medios de control que no se sujetan a ciclos regulares, pero que resultan también de gran eficacia práctica. Uno de ellos se desarrolla amigablemente; otros, en cambio, implican controversia. El primero consiste en los contactos directos que funcionan como medios de control; los segundos son la reclamación, la queja y los llamados procedimientos especiales, entre los que destaca el de protección a la libertad sindical.

- a) Procedimientos sin Contención. Papel de los contactos directos como medios de control.

El contacto directo surge cuando parecen insalvables discrepancias entre las respectivas posiciones del gobierno interesado y la comisión de expertos, o bien para examinar la manera de superar dificultades graves que impidan dar plena efectividad a un convenio, cumplir con las disposiciones de los artículos 19 y 22 Constitucionales o bien proceder a la ratificación de un convenio determinado.

Salvo en el último, en todos los demás puede decirse que la organización ha incumplido y con ello los medios de control ordinario no han funcionado satisfactoriamente, ya que no han conseguido extinguirlo.

De ahí la necesidad de recurrir al contacto directo, a fin de que un representante de la Organización Internacional del Trabajo acuda al territorio del Estado de que se trate, a sostener conversaciones con funcionarios investidos de la autoridad suficiente. Además, este representante debe ponerse en contacto con las organizaciones de empleadores y trabajadores, tanto para enterarlas de su gestión como para escuchar sus apreciaciones.

Al esperarse de los contactos directos la obtención de resultados favorables, en tanto tienen lugar se suspende, por los órganos de control, el exámen del caso, en un período que generalmetne no es mayor de un año.

b) Procedimientos contenciosos.

Se caracteriza por llevarse a cabo en ellos una contienda y un juicio decisorio.

- Reclamaciones.

Las reclamaciones, que pueden ser formuladas por organizaciones de trabajadores o de empleadores, son examinadas por un comité tripartito del Consejo de Administración, compuesto por tres miembros. Pueden ser comunicadas al gobierno contra el cual fueron formuladas a fin de que presente sobre la materia la declaración que considere conveniente. Si no se recibe ninguna declaración de dicho gobierno o si la declaración recibida no se considera satisfactoria, el Consejo de Administración podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

En la práctica, el Consejo de Administración indica sus conclusiones, respecto de cada una de las cuestiones planteadas en la reclamación, si ésta ha sido resuelta de manera satisfactoria o si, por el contrario requiere la adopción de nuevas medidas o mayores aclaraciones.

- Quejas

Las quejas, que puede presentar un Miembro que haya ratificado el convenio de que se trata o un delegado de la Conferencia, normalmente son enviadas a una comisión de encuesta compuesta por tres miembros independientes, designados a ese efecto por el Consejo de Administración.

Las comisiones pueden recibir testimonios y efectuar encuestas en el terreno a fin de presentar un informe analizando la situación y formulando las recomendaciones que considere necesarias respecto de las medidas que deberán adoptarse para asegurar el cumplimiento del convenio en cuestión.

El objeto de la queja es conocer la imputación que se hace a un miembro, en el sentido de que no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio, del cual es parte (artículo 26.1).

- Procedimientos especiales para el examen de quejas que versan sobre la violación de la libertad sindical.

El procedimiento que se lleva a cabo para una queja, puede ser empleado cuando se están incumpliendo los convenios referentes a la libertad sindical por parte de países que los han ratificado, pero se consideró que tal medio de control no alcanzaba la suficiencia que reclamaba la trascendencia de la materia y que, por ello era necesaria la creación de procedimientos específicos para velar por el respeto de la libertad sindical.

Los procedimientos especiales tienen dos características que los diferencian de la reclamación y la queja:

. Se aplican a todos los miembros de la organización, independientemente de que haya ratificado o no convenios sobre libertad sindical.

. Carecen de un fundamento constitucional expreso y claro, que por tanto deje lugar a dudas respecto a su procedencia.

Para examinar los alegatos sobre violación sindical existen dos órganos que son: La Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de libertad sindical (1950) y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración (1951).

"Pueden hacer uso de este procedimiento los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores si bien de hecho la abrumadora mayoría de las quejas son presentadas por organizadores sindicales Nacionales o Internacionales." 71)

El comité de libertad sindical por su parte es un órgano tripartito del Consejo de Administración, designado por él entre sus integrantes, se reúne en Ginebra tres veces al año y examina los casos que se le someten

71) El Impacto de los Convenios y Recomendaciones, op. cit., p. 79.

principalmente en base a documentos, dado que las quejas se comunican a los gobiernos interesados y se examinan junto con la respuesta del gobierno. El hecho de que el comité formule sus conclusiones sobre una queja no pone término necesariamente al procedimiento. Si se ha comprobado una violación de los derechos sindicales, el gobierno interesado puede ser invitado por el Consejo de Administración a tomar medidas para corregir la situación y presentarle un informe a ese respecto. Además, si es necesario corregir una situación de violación de la libertad sindical y el Estado interesado a ratificado los convenios pertinentes, la cuestión es transmitida a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para que sea seguida de acuerdo con el procedimiento de control regular.

Por lo que respecta a la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical, se puede decir que se encuentra compuesta por nueve miembros independientes, en la práctica se pronuncia sobre los casos que presentan importancia particular. En principio, los casos sólo se le pueden someter con el consentimiento del gobierno interesado. Existe una excepción a esta regla cuando el gobierno haya ratificado los convenios relativos a la libertad sindical, en cuyo caso la Comisión puede ser designada como Comisión de encuesta en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Al evaluar los procedimientos establecidos para la protección de la libertad sindical, se han podido alcanzar resultados positivos, ya que a raíz de las recomendaciones hechas por el Comité o por la Comisión, han sido derogadas o modificadas leyes que habían sido poco eficientes.

Por último, la mayor realización de estos procedimientos consiste en haber hecho reconocer en el ámbito internacional la validez de los principios de la libertad sindical y en haber establecido la idea de una cierta responsabilidad internacional de los gobiernos por su política en materia sindical.

D. Influencia de las Normas de la Organización Internacional del Trabajo

El grado de influencia que las normas de la Organización Internacional del Trabajo pueden tener en la ley y en práctica de un país determinado depende de su estructura económica y constitucional, de la etapa de desarrollo en que se encuentre y de otros diversos factores de carácter análogo. Ya que los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo contiene disposiciones mínimas destinadas a servir de denominador común para las comisiones prevaleciente en diferentes países, y puesto que

la acomodación de la ley y la práctica a estas normas de la Organización Internacional del Trabajo puede implicar en el plano nacional una elevación del nivel de protección social, cabe esperar que las normas de la Organización Internacional del Trabajo ejerzan mayor influencia en los países que se hayan en las primeras etapas de su desarrollo económico y social que en los países de gran industrialización.

En los países en vías de desarrollo, las repercusiones inmediatas de las normas de la Organización Internacional del Trabajo pueden incluso ser limitadas, en las primeras etapas de su progreso pero después, debido a su expansión económica y a la demanda creciente de mano de obra, estas normas pueden tener una importancia cada vez mayor.

Así, los países jóvenes, que recientemente lograron su independencia y que se afanan por tener su propio sistema de protección para los trabajadores pueden obtener un beneficio especial de las decisiones de la Organización Internacional del Trabajo, como lo pusieron de relieve en la Conferencia Internacional del Trabajo los ministros de Filipinas y Malasia.

Pero los convenios y recomendaciones no solamente dejan sentir su influencia en estos países, sino también en los que cuentan con una larga tradición en materia de Política Social. Los países del norte de Europa, que se han distinguido en más de una ocasión por su obra precursora, a través del Consejo Nórdico se esfuerzan por trazar las líneas

de una acción coordinada y han establecido un dispositivo común encargado de lograr mayor uniformidad en su legislación del trabajo mediante nuevas ratificaciones de convenios internacionales de trabajo. Dentro de la misma línea en 1975, los países del Pacto Andino, decidieron examinar la posibilidad de una aplicación uniforme de los convenios ratificados y la ratificación, por parte de los que no lo hubiesen hecho hasta entonces. Muchos convenios han sido ratificados por países del Pacto Andino, haciendo los mayores esfuerzos con miras a alcanzar nuevos progresos en este sentido.

Es evidente que ciertos tipos de convenios pueden ejercer mayor influencia que otros y existe por ejemplo, un grupo de normas de una importancia tal que, puestas en vigor, influyen directamente en el bienestar de todos los trabajadores de los países que las apliquen. Se trata de las normas relativas a los derechos humanos fundamentales, como la libertad de asociación, la abolición del trabajo forzoso, la no discriminación en el empleo u ocupación. Una influencia similar pueden tener los convenios que se refieren a la política social y a la inspección del trabajo cuando un país lleva a la práctica las disposiciones que contiene.

Las normas de la Organización Internacional del Trabajo suelen tener influencia antes de la misma ratificación. Cuando una determinada cuestión se incluye para

el examen en el orden de día de la Conferencia Internacional del Trabajo proporciona a los gobiernos la posibilidad de comparar las disposiciones de su legislación nacional con las nuevas normas. Como resultado de ello, incluso en la etapa de discusión, estas normas ejercen una influencia en el pensamiento de los legisladores del mundo entero. Ahora bien, sus repercusiones aparecen con mayor claridad cuando un gobierno adopta medidas específicas para acomodar su legislación nacional a las disposiciones del convenio que piensa ratificar.

En la mayoría de los casos, la ratificación de un convenio no significa que sus disposiciones adquieran automáticamente validez para el país, sino que es necesario cambiar la legislación nacional para adaptarla al convenio antes de que se decida la ratificación de este.

En otros países se hace referencia específica a los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo al poner en vigor la legislación. Así, las leyes de algunos trabajos, sobre la duración del trabajo, sobre la protección del trabajo, sobre la protección del salario y sobre otras diferentes cuestiones de carácter laboral indican expresamente que su adopción permitirá a estos ratificar los convenios correspondientes de la Organización Internacional del Trabajo.

Para determinar el grado de influencia posterior a la ratificación, se establece que la Organización Internacional del Trabajo recibe regularmente pruebas de la influencia de los convenios una vez ratificados, en las memorias que los gobiernos envían sobre la aplicación de los mismos.

En algunos casos la influencia se pone en evidencia porque las disposiciones esenciales de un convenio ratificado se reproducen textualmente en la legislación nacional. Muchos países por ejemplo, han incorporado en su sistema legal diversas cláusulas del convenio sobre la inspección del trabajo.

Las medidas para dar mayor aplicación a un convenio ratificado pueden adoptarse espontáneamente o pueden ser consecuencia del sistema de control de los expertos y del control mutuo y por lo consiguiente los órganos de control comprueban todos los años la influencia del procedimiento.

Por otra parte también las normas de la Organización Internacional del Trabajo, tienen cierto grado de influencia sin ratificación.

Cuando se trata de examinar la eficacia de un convenio se piensa generalmente en el número de ratificaciones que ha sido objeto este instrumento porque estas constituyen sin duda alguna la base útil. Pero existe influencia aún en

los convenios que por una u otra razón no han podido ratificarse, por diversas causas o dificultades de orden constitucional, y han influido en la política social de muchos países. A su vez, las recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, que no son ratificables, pueden tener considerables repercusiones en la evolución de la legislación y la práctica en diferentes países.

Esto se pone principalmente de manifiesto en las memorias del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo pide a los gobiernos sobre el curso que han dado a los convenios no ratificados y a las recomendaciones de esta forma, la Comisión de Expertos descubre regularmente que muchos de los países que envían las memorias ya han adoptado o están a punto de adoptar medidas encaminadas a asegurar la aplicación de tales convenios y recomendaciones.

Después de haber hecho un análisis de la influencia de las Normas de la Organización Internacional del Trabajo, podemos afirmar que dichas normas se consideran de gran importancia para algunos países miembros, ya que complementarían en algunos aspectos su propia legislación en determinadas materias.

E. El Ingreso de México a la Organización
Internacional del Trabajo

El movimiento iniciado en 1910 y culminado en 1917, se caracterizó por el anhelo bien definido de justicia social, que con tanto vigor institucionalizó el Congreso Constituyente reunido en Querétaro, en la Constitución Política Federal promulgada el 5 de Febrero del último de los años citados. Este trascendental documento dió un nuevo contenido al Derecho Constitucional, en tanto que incluyó en el Derecho del Trabajo, que así alcanzó un rango del que carecía anteriormente. La Carta Magna Mexicana inició la etapa en que los derechos de los trabajadores ya no solo están protegidos por la ley secundaria, sino por la de la más alta jerarquía. El estatuto social de los trabajadores, es una de las innovaciones más importantes entre las registradas por el Derecho Constitucional de nuestro siglo.

Con este antecedente se podrá suponer que tan pronto como se formara una organización internacional encargada de velar por el mejoramiento constante de los trabajadores, habría de ser México uno de los primeros países en integrarse a ella. Pero esto no fué así. Aunque la Organización Internacional del Trabajo surge apenas concluida la Primera Guerra Mundial (1919), el ingreso de nuestro país a dicho organismo se dió hasta el año de 1931. Esto se debió dos circunstancias determinantes.

La primera de ellas es que para 1919, cuando la fundación de la Organización Internacional del Trabajo, México carecía de peso específico en la política internacional.

La segunda circunstancia consistió en que durante los principios de este siglo nuestro país era contemplado con desconfianza, por que existía una lucha armada, primero contra el Porfiriato y después entre las propias fracciones revolucionarias, que se disputaban el poder, dando una mala imagen al exterior. Los problemas internos retardaron la aceptación internacional, pero aún esclarecida la situación política nacional, los poderosos condicionaban el otorgamiento de su reconocimiento oficial. Algunos extranjeros habían recibido reclamaciones de países que pretendiendo defender los intereses de sus nacionales, no solo no reconocían al gobierno que ya se había consolidado, sino amenazaban con intervenciones punitivas.

Hubieron de transcurrir varios años desde que terminó la Revolución, para que México fuera admitida en circunstancias de igualdad dentro del foro internacional.

México empezó a tener contacto con la Organización Internacional del Trabajo a fines de la tercera década del presente siglo. En 1930 nuestro país envió al Sr. Lic. Antonio Castro Leal como observador, a la que fué la Décima

Cuarta Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo; el representante mexicano destacó la simetría evidente entre los principios rectores de la Constitución de 1917 y los informadores del Tratado de Versalles agregando que, incluso, en los primeros se daba cabida resumidamente a los convenios y recomendaciones adoptados hasta entonces por la Organización Internacional del Trabajo.

Para la Decimo Quinta Reunión de la conferencia en 1931, fué designado como observador Martínez de Alba, aseverando el Presidente de ésta, que México de esta manera se sumaba a los trabajos de la reunión.

Como consecuencia de esta fraternidad era previsible el pronto ingreso de México a la Organización Internacional del Trabajo, lo que efectivamente ocurrió como consecuencia del acuerdo unánime adoptado el 12 de Septiembre de 1931 por la Asamblea de la Sociedad de Naciones, en concordancia por lo establecido por el artículo 387 del Tratado de Paz de Versalles. A través de un comunicado del 8 de Octubre siguiente, dirigido a Genaro Estrada, del entonces director de la Oficina Internacional del Trabajo, Albert Thomas, hizo saber al gobierno mexicano el ingreso de nuestro país a la organización, mediante decreto del 14 de Septiembre de 1931.

Al doctor Francisco Castillo Nájera y a Leopoldo

Blázquez corresponde el honor de haber sido los primeros representantes gubernamentales ante la conferencia.

México vivió en ese mismo año momentos estelares para el movimiento obrero mexicano; no sólo se ingresa a la Organización Internacional del Trabajo, sino que también aparece la primera Ley Federal del Trabajo, que vino a dar fundamento a los derechos, obligaciones, responsabilidades y funciones que corresponden a los factores de la producción y al estado, dentro del fenómeno laboral integralmente considerado.

Nuestra República ha conseguido el respeto de la comunidad internacional conformada de dicho organismo, así como una destacada actuación. Esto se debe a que quienes han fungido como representantes gubernamentales, trabajadores o empleadores mexicanos, fueron constantemente distinguidos con cargos o misiones de gran responsabilidad y honra para nuestro país, y también por la actitud gallarda de México, ofreciendo invariabilmente su apoyo a las mejores causas y por la constante y respetuosa actitud del gobierno que nunca pretendió incluir en postura asumida por los sectores trabajador y empleador.

México ante la Obligación de los Convenios Internacionales
de la Organización Internacional del Trabajo

Como se mencionó anteriormente en otro capítulo la Organización Internacional del Trabajo viene a ser fuente del Derecho Mexicano del Trabajo, mediante los convenios y recomendaciones adoptados ante dicha organización y por lo tanto resulta obligatoria la observancia de los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo y suscritos por nuestro país.

La observancia de dicha obligación reside en el artículo 133 de la Constitución, ya mencionado anteriormente, cuyo texto expreso confiere a los tratados internacionales donde tienen cavida los convenios, la calidad de Ley Suprema de la Unión, que sólo cede ante la propia Constitución.

En conclusión, basta la ratificación de un convenio, seguida de su depósito formal ante la Oficina Internacional del Trabajo para que se entienda que todas las disposiciones contenidas en el instrumento cobran vigencia en el territorio nacional y pueden ser invocadas como Derecho. La citada oficina ha considerado que no todas las disposiciones de los convenios son autoejecutivas, algunas pueden estar en desacuerdo con la legislación nacional y otras deben ser complementadas con la instauración de sanciones o al menos requieren de cierta publicidad, por lo que es conveniente muchas veces que los países tomen medidas a fin de conseguir que las normas convencionales posean la actuación real.

En virtud de las disposiciones constitucionales de ciertos países, los convenios ratificados adquieren, en virtud del acto de la ratificación, fuerza de ley nacional. en tales casos es aún necesario el tomar medidas adicionales.

Se debe partir de la base de que el Trabajo Internacional es un acuerdo concertado entre estados diferentes, bilateralmente, multilateralmente o en el seno de un organismo internacional, en tanto que la ley interna es un acto unilateral. "El tratado no es acta nacional sino supranacional; es ajeno y superior a la ley de cada país...

Conceder a los tratados diplomáticos la misma autoridad que a los actos internos de cada país, es desconocer su naturaleza y, por consiguiente, la fuerza que acompaña a los mismos."

72)

En virtud de lo anterior, un Estado no puede alegar internacionalmente para eximirse de cumplir un tratado internacional, que esté en oposición con lo que prescribe su legislación interna, particularmente si, como ocurre en el caso de México, el tratado ha satisfecho las disposiciones constitucionales legales relativas a su suscripción.

72) J.P. Niboyet, Principios de Derecho Internacional Privado, Edit. Nacional, S.A. México, D.F., 1954, p. 257.

En los tratados internacionales quienes se obligan son los estados, que al respecto deben ser considerados como los sujetos del Derecho Internacional. Una vez que un estado ha convenido un tratado, debe ejecutarlo y las disposiciones internas que se lo impidan deben resolverse. Así lo exige la organización jurídica de la sociedad internacional.

La Organización Internacional del Trabajo ha mostrado desde siempre su preocupación por el respeto a los derechos del hombre, a los que considera como presupuesto y base de todo lo demás que corresponde a los trabajadores, ya que se consideran muy estrechamente vinculados y dentro de la sistemática que suele emplear la Oficina Internacional del Trabajo se contienen los convenios agrupados bajo el rubro de "Derechos Humanos Fundamentales" y cuya base principal es mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

CONCLUSIONES

1.- La Organización Internacional del Trabajo, debe ser considerada como fuente del Derecho Mexicano, puesto que sus convenios y recomendaciones sirven de fundamento para la adopción de nuevas normas en materia de legislación laboral.

2.- A través de la Organización Internacional del Trabajo, se crean normas de alcance internacional sobre la protección del trabajo y política social, contribuyendo progresivamente a mejorar las condiciones de trabajo y proteger los derechos fundamentales de los trabajadores así como impulsar la paz social y la seguridad.

3.- Se considera que la competencia y la coercibilidad de las normas emanadas de la Organización Internacional del Trabajo se encuentran en duda a nivel internacional, porque no es la misma observancia y aplicatoriedad en los países desarrollados que en los países subdesarrollados, siendo la norma universal de la Organización Internacional del Trabajo y no la norma

particular, por lo tanto se encuentra bajo distintas necesidades y circunstancias de estructura económica y constitucional así como el grado de desarrollo en que se encuentra cada país.

4.- La Organización Internacional del Trabajo como organismo internacional, existe de derecho bajo protocolos previamente establecidos por la Naciones Unidas, lo cual demerita su funcionalidad y es necesaria la concientización de los países miembros con la finalidad de tener un mejor sistema normativo laboral internacional.

5.- Si los países miembros aplicaran efectivamente las disposiciones contenidas en los convenios y sus ratificaciones, los trabajadores obtendrían mejores condiciones de vida y por lo tanto se establecería una estructura laboral mas fuerte y justa.

6.- El derecho mexicano obtiene una fuerte asistencia por parte de la Organización Internacional del Trabajo, ya que en el mismo año de creación de nuestra ley, México se incorpora a dicha organización.

7.- Como uno de los principales objetivos de la Organización Internacional del Trabajo en México, está el de proteger y mejorar los derechos humanos así

como la libertad sindical.

8.- Las medidas y sistemas de control que observa la Organización Internacional del Trabajo para llevar a cabo el eficaz cumplimiento de las normas en los países miembros de ésta, son en algunos casos ineficientes por la carencia de vigilancia, coercibilidad y una adecuación correcta a los organismos respectivos.

9.- La Organización Internacional del Trabajo aporta de una manera significativa a nuestro Derecho Laboral, normas proteccionistas y reivindicatorias, las cuales vienen a fortalecer al sistema constitucional mexicano.

10.- El Derecho Internacional del Trabajo se significa como una importante alternativa para regular la problemática situación laboral y una mejor adecuación de las disposiciones legales para lograr una mayor relación de los países que lo ponen en práctica.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO OLEA, Manuel, Derecho del Trabajo. Madrid, Universidad Complutense, 1981.

BARROSO FIGUEROA, José, Derecho Internacional del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1987.

COLLARD CLAUDE-ALBERT. Instituciones de Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica, México, Madrid, Buenos Aires, 1972.

CORREA MEYER, Russomano, Gilda Maciel, Derecho Internacional Privado del Trabajo, UNAM, México, 1984.

DE LA CUEVA, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. México, 1969.

DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

ALONSO GARCIA, Manuel, Curso de Derecho del Trabajo, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1980.

CAMERLINCK G. H. y LYON CAEN. Gerard Droid Dutrabil, Paris, Dalloz, 1975.

DESPOTIN, Luis A. Derecho del Trabajo. Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires, 1957.

DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

GARCIA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, México. Editorial Porrúa, S.A., 1980.

GONZALEZ A., Gustavo, Revista Internacional del Trabajo. La Automatización de las Oficinas y Cambios en Algunas Condiciones de Trabajo, Vol. 78 No. 6 Octubre de 1976.

GROSS ESPIELL, Héctor. La OIT y los Derechos Humanos en América Latina, México, UNAM, 1978.

LANDY E. A. Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo. Revista Internacional del Trabajo, Vol. XLVIII No. 4-5, Octubre-Noviembre, 1953. Ginebra, Suiza.

La OIT Y El Mundo del Trabajo. Impresión Couleurs Weber, S.A. Ginebra, Suiza, 1979.

Las Normas Internacionales del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Edición de la Organización Internacional del Trabajo, 1984.

La Organización Internacional del Trabajo. Folleto Plegable Arts. Graphiques Imprimeries Populaires. Ginebra Suiza, 1980.

MONTOYA MELGAR, Alfredo, Derecho del Trabajo. Editorial Tecnos, Madrid, 1981.

NIBOYET, J. P. Principios de Derecho Internacional Privado. Editorial Nacional, S.A. México, 1954.

Oficina Internacional del Trabajo. Las Normas Internacionales del Trabajo. Reimpresión autorizada por la OIT, México, 1979.

Oficina Internacional del Trabajo. Manual sobre Procedimientos en Materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales en materia del Trabajo. Ginebra, Suiza, 1977.

ROJINA VLLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

SANTOS AZUELA, Héctor, Estudios de Derecho Sindical y del Trabajo. México, UNAM, 1986.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Convenios y Recomendaciones ratificados por México, 1986.

SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios. Tomo VII, 1938-1942.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.

VALTICOS Nicolás. Droit International du Travail. Librería Dalloz. Paris, 1976.

VALTICOS Nicolás. Revista Internacional del Trabajo. La OIT

50 años de Actividades Normativas. Vol. 80 No. 3 Septiembre 1969.

VALTICOS Nicolás. Revista Internacional del Trabajo. Porvenir de las Normas Internacionales del Trabajo. Vol. 98 No. 4 Noviembre de 1984.

VERDROSS, Alfred, Derecho Internacional Público, Editorial Aguilar S.A. Madrid, 1957.

LEGISLACION

Código Civil del Distrito Federal

Código Internacional del Trabajo Vol. I y II.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal del Trabajo

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo