

David Tajgman
y
Karen Curtis

Guía práctica de la libertad sindical

**Normas, principios y procedimientos de
la Organización Internacional del Trabajo**



Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT

Tajgman, D; Curtis, K.

Guía práctica de la libertad sindical

Guía, libertad sindical, derechos sindicales, Convenio de la OIT,
Recomendación de la OIT, comentario, ratificación, aplicación. 04.02.2

ISBN 92-2-310837-3

También publicado en inglés: *Freedom of association: A user's guide*
(ISBN 92-2-110837-6), Ginebra, 2000, y en francés: *Guide pratique
de la liberté syndicale* (ISBN 92-2-210837-X), Ginebra, 2000

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Índice detallado

ix Prólogo

x Terminología y abreviaturas de la OIT

xi Textos citados

xi Referencias

1 Introducción a la guía práctica y a los procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical

- 1 Sistema de control regular
- 2 Mecanismos especiales de control
- 3 La Oficina Internacional del Trabajo
- 4 Articulación de la guía práctica

5 Parte 1 · Trascendencia de las normas y los principios de la libertad sindical

5 1.1 Introducción

6 1.2 Libertades públicas

- 6 El derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, así como a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias
- 9 Libertades de opinión y de expresión
- 10 Derecho de reunión
- 12 Protección de los locales y bienes sindicales
- 12 Otras consideraciones

14 1.3 Derechos de organización

- 14 Sin distinción alguna
- 17 Sin autorización previa
- 19 Afiliación libremente elegida

22 1.4 Solución de conflictos

- 22 Derecho de huelga
- 24 Mecanismos de solución de conflictos para categorías especiales de trabajadores
- 26 Servicios mínimos negociados
- 27 Objetivos de la huelga, modalidades de ejercicio y condiciones previas

29 1.5 Injerencia del Estado

- 29 Disolución y suspensión de organizaciones
- 31 Respeto del ordenamiento jurídico nacional

31	Injerencia en la constitución de federaciones
32	Restricciones a la afiliación internacional
33	Injerencia en la redacción de los estatutos y reglamentos de las organizaciones
35	Carencia de protección frente a los actos de injerencia
37	1.6 Discriminación antisindical
37	Esencia de la protección
39	1.7 Fomento de la negociación colectiva
39	Restricciones al carácter voluntario de la negociación
40	Extensión de la aplicación del principio de fomento de la negociación colectiva
42	Reconocimiento de los sindicatos a efectos de la negociación colectiva
44	1.8 Prácticas en materia de consulta
44	Principio de consulta
46	1.9 Facilidades para los representantes de los trabajadores
49	Parte 2 · Cauces procesales dedicados al efectivo cumplimiento de los principios y normas de la libertad sindical
49	2.1 Introducción a las cuestiones comunes
49	Cuestión núm. 1: Hechos
51	Cuestión núm. 2: Ratificación
54	Elección del mecanismo de control
55	2.2 Memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones (artículo 19)
55	Memorias destinadas a la preparación de estudios generales y relativas a los obstáculos a la ratificación
57	2.3 Memorias y comentarios presentados a la Comisión de Expertos
57	Comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores
58	Actuación de la Comisión de Expertos
59	Actuación de la Comisión de la Conferencia
61	2.4 Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical
61	Antecedentes y mandato
62	2.5 Alegatos presentados al Comité de Libertad Sindical
62	Antecedentes y mandato
62	Admisibilidad a trámite
64	Condiciones previas
67	Procedimiento acelerado: casos urgentes y casos en que los gobiernos se demoran en enviar sus observaciones
68	Contactos directos y preliminares

69	Audiencia de las partes y examen de los alegatos
70	Conclusiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical
71	Aspectos señalados a la atención de la Comisión de Expertos y otras medidas de seguimiento
72	2.6 Reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24
72	Alegatos de organizaciones profesionales de empleadores o de trabajadores
72	Admisibilidad a trámite
73	Examen
74	2.7 Quejas presentadas en virtud del artículo 26
74	Alegatos que conducen al nombramiento de una comisión de encuesta
75	Comisión de encuesta
76	Seguimiento del informe de la Comisión
77	2.8 Asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo
77	Modalidades de asistencia
77	Elementos de juicio
78	Solicitudes de asistencia
81	Anexo 1 · Lista de ratificaciones por países al 31 de julio de 2001
87	Anexo 2 · Bibliografía complementaria

Lista de diagramas

7	1. Libertades públicas: detención y prisión
8	2. Libertades públicas: garantías procesales
11	3. Libertades públicas: injerencia en el derecho de reunión
18	4. Derechos de organización: exigencia de un número mínimo de afiliados
20	5. Derechos de organización: restricciones admisibles respecto a categorías especiales de trabajadores
23	6. Solución de conflictos: restricciones generales al derecho de huelga
25	7. Solución de conflictos: servicios esenciales
29	8. Injerencia del Estado: garantías en caso de intervención administrativa
37	9. Discriminación antisindical: calidad de la protección
37	10. Discriminación antisindical: calidad del procedimiento
43	11. Fomento de la negociación colectiva: representación exclusiva
51	12. Cauces procesales: mecanismos disponibles según se hayan ratificado o no los convenios pertinentes
57	13. Control regular: comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores
60	14. Control regular: resultados y precauciones
64	15. Procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical: examen de los alegatos y de las observaciones

- 66 16. Procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical y utilización de los recursos nacionales
- 72 17. Reclamaciones en virtud del artículo 24: condiciones de admisibilidad a trámite
- 74 18. Quejas presentadas en virtud del artículo 26: medidas previas al nombramiento de una comisión de encuesta

Lista de cuadros

- 14 1. Derechos de organización: requisitos básicos
- 34 2. Injerencia del Estado en las organizaciones
- 52-53 3. Cauces procesales: características de los mecanismos de control
- 61 4. Procedimiento ante la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC): recurso a la luz de los demás cauces procesales
- 63 5. Procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical: admisibilidad a trámite de las quejas

Textos citados

A continuación se facilita una lista de referencia de los textos citados en la presente guía, y extraídos de la Constitución de la OIT, de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, y de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo. El título completo de los convenios figura en el anexo 1.

- 13, 17, 19 Convenio núm. 87, artículo 2
- 15 Convenio núm. 87, artículo 9
- 22, 33 Convenio núm. 87, artículo 3, párrafos 1 y 2
- 29 Convenio núm. 87, artículo 4
- 31 Convenio núm. 87, artículo 8, párrafos 1 y 2
- 31 Convenio núm. 87, artículo 5
- 35 Convenio núm. 98, artículo 2, párrafo 1
- 35 Convenio núm. 98, artículo 3
- 37 Convenio núm. 98, artículo 1, párrafo 1
- 38 Convenio núm. 135, artículo 1
- 39 Convenio núm. 98, artículo 4
- 44 Recomendación núm. 113, párrafos 1, 1), y 4
- 46 Convenio núm. 135, artículo 2, párrafos 1 y 2
- 55 Constitución de la OIT, artículo 19, párrafo 5, e)
- 55 Seguimiento de la Declaración, sección II, A), párrafos 1 y 2, y B), párrafo 1
- 57 Constitución de la OIT, artículo 22
- 72 Constitución de la OIT, artículo 24
- 73 Constitución de la OIT, artículo 25
- 74 Constitución de la OIT, artículo 26, párrafos 1, 2, 3 y 4
- 75 Constitución de la OIT, artículo 28
- 76 Constitución de la OIT, artículo 29, párrafo 2

Prólogo

¡Cuántos quincuagésimos aniversarios cumple la libertad sindical en los albores de este nuevo siglo y milenio!

Baste citar: el aniversario de la adopción, en 1948, del convenio fundamental sobre libertad sindical, a saber, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87); el de la adopción, en 1949, de la otra norma básica en este ámbito, esto es, el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98); el de la institución, en 1950, del procedimiento de la Organización Internacional del Trabajo para tutelar los derechos sindicales, y el de la creación, en 1951, del Comité de Libertad Sindical.

Todos estos acontecimientos han dejado, en efecto, una huella duradera no sólo en la vida de la Organización, sino también en el desarrollo y la existencia de las organizaciones de trabajadores y empleadores del mundo entero.

Sin embargo, para que la actuación de la OIT en materia de libertad sindical pueda extenderse y ahondarse, es preciso que los interlocutores sociales la conozcan bien, y desde luego mejor que hoy, tanto a escala nacional como internacional.

Por ello, en este período de aniversarios nos ha parecido útil completar el catálogo de las publicaciones que la Oficina Internacional del Trabajo dedica a la libertad sindical con un manual donde, con criterio pedagógico, se presentan las dificultades que se abordan en las normas y procedimientos de la OIT en esta disciplina.

Estoy sumamente agradecido a David Tajgman y a Karen Curtis por haber sabido exponer de manera sintética, pero no menos exhaustiva, gracias al afán constante de claridad que trasluce a lo largo de la presentación, los diversos procedimientos facilitados a los mandantes de la OIT y las distintas circunstancias en que procede utilizar estos mecanismos.

Esta publicación didáctica responde, al menos así lo espero, a las expectativas de muchas personas para las cuales los estudios de la OIT relativos a la libertad sindical revestían hasta ahora un carácter tan jurídico que, en la práctica, su difusión se circunscribía a una esfera inevitablemente reducida de especialistas.

En cualquier caso, la presente publicación se integra en el empeño permanente y sostenido de la Organización Internacional del Trabajo y de la Oficina Internacional del Trabajo por promover el respeto universal de los principios de la libertad sindical. Ojalá su amplia difusión y no menor incidencia en los interlocutores sociales contribuyan a convertir la libertad sindical en una realidad para todos. Tal es mi deseo más firme y sincero.

Bernard Gernigon,
*Jefe del Servicio de Libertad Sindical,
Oficina Internacional del Trabajo*

Terminología y abreviaturas de la OIT

Para agilizar la lectura de la presente guía se han utilizado ciertos términos y abreviaturas, que se desarrollan a continuación:

- **CE:** Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (véase la sección 2.3, pág. 57).
- **CLS:** Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (véase la sección 2.5, pág. 62).
- **CC:** Comisión Permanente de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (véase la sección 2.5, pág. 62).
- **Recopilación del CLS:** *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT.* En esta guía se citan las recopilaciones publicadas en 1985 y 1996, que son documentos de referencia capitales por cuanto en ellos se reúnen y resumen las decisiones importantes formuladas por el Comité de Libertad Sindical sobre la aplicación de los principios de la libertad sindical en los casos que examinó.
- **LS:** libertad sindical.
- **Principios de la LS:** decisiones referentes a los elementos fundamentales de la libertad sindical tal como se definen en la Constitución de la OIT.
- **Normas de la LS:** normas dimanantes de los convenios y recomendaciones sobre libertad sindical. En el anexo 1 se enumeran estos convenios.
- **CIC:** Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (véase la sección 2.4, pág. 61).
- **EG:** Estudio General. Es el título de los informes elaborados por la Comisión de Expertos a partir de las memorias enviadas por los Estados Miembros de la OIT de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT (véase la sección 2.2, pág. 55). En la presente guía se citan los estudios generales sobre la libertad sindical y la negociación colectiva publicados en 1984 y 1994. Son éstos documentos de referencia importantes, pues en ellos se exponen con detalle las opiniones de la CE sobre el significado y la aplicación de las normas de la libertad sindical.
- **ICE:** Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones presentado cada año a la Conferencia Internacional del Trabajo. Es un documento de referencia importante, pues en él constan las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre la aplicación por cada país de los convenios ratificados, entre los cuales figuran los relativos a la libertad sindical (véase la sección 2.3, pág. 57).
- **Órganos de control** de la aplicación de las normas internacionales del trabajo: son, concretamente, la Comisión de Expertos, el Comité de Libertad Sindical, la Comisión de la Conferencia, la Comisión de Investigación en materia de Libertad Sindical, comités *ad hoc* y las comisiones de encuesta nombrados para examinar las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 y las quejas sometidas en virtud del artículo 26. Para más explicaciones, véase la introducción a la presente guía.

Para que esta guía pueda ser utilizada por una amplia gama de lectores, los pronunciamientos contenidos en ella y formulados por los órganos de control sobre determinadas cuestiones de especial trascendencia han sido corroborados con unas cuantas citas extraídas de:

- *los convenios y las recomendaciones de la OIT sobre libertad sindical;*
- *los informes de los órganos de control;*
- *la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical;*
- *los estudios generales de la Comisión de Expertos.*

En la presente guía también se indica la fuente de las citas y de los conceptos estudiados, a fin de permitir al lector sondear la información suministrada y ahondar en su reflexión.

Estas fuentes de referencia se indican en letra menuda junto a la cita o al concepto correspondiente. En los diagramas, las citas se leerán en el sentido de las agujas del reloj, y de arriba a abajo.

- **Referencias a los Convenios o Recomendaciones sobre la libertad sindical.** Por ejemplo: «C. 87» corresponde a Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- **Referencias a los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.** Estos informes se publican todos los años. «ICE de 1994, C. 98, Colombia» indica el comentario de la Comisión de Expertos sobre la Aplicación del Convenio núm. 98 por Colombia, en su informe de 1994. «ICE de 1994, párrafo 63» indica el párrafo 63 de la sección general del informe de la Comisión de 1994.
- **Referencias a las *Recopilaciones de decisiones del Comité de Libertad Sindical*.** La última versión de la Recopilación se publicó en 1996. «Recopilación del CLS de 1996, párrafo 482» indica el párrafo 482 de la *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical* publicada en 1996.
- **Referencias a los *estudios generales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*.** Hasta la fecha se han publicado seis estudios generales sobre la libertad sindical y la negociación colectiva (en 1956, 1957, 1959, 1973, 1983 y 1994). «EG de la CE de 1994, párrafo 100» indica el párrafo 100 del Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones publicado en 1994.
- **Referencias a las decisiones del Comité de Libertad Sindical.** Los informes del CLS se publican en el *Boletín Oficial* de la OIT. «294.º informe del CLS, caso núm. 1707, párrafo 152» indica el examen del caso núm. 1707 por el Comité de Libertad Sindical, en el párrafo 152 de su 294.º informe.
- **Referencias a los debates celebrados en la Comisión de Aplicación de Normas.** «CC 1993, C. 87, Canadá» indica el examen realizado por la Comisión durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1993 sobre la aplicación del Convenio núm. 87 en el Canadá.

Referencias

Introducción a la guía práctica y a los procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical

Sistema de control regular

Son sencillamente espectaculares las repercusiones y la influencia prácticas que en el ámbito de la jurisprudencia internacional tienen las normas y los principios de la libertad sindical – así como los procedimientos encaminados a asegurar su cumplimiento –. La presente guía práctica tiene por objeto difundir la aplicación de estos principios, normas y procedimientos, que se han venido utilizando para:

- brindar apoyo y pautas de orientación a los países del mundo entero que han optado por un modelo de gobierno democrático;
- obtener la liberación tanto de sindicalistas como de representantes de empleadores detenidos o encarcelados;
- preservar y promover el derecho de los interlocutores sociales – organizaciones de empleadores y de trabajadores – de determinar mediante la negociación colectiva las condiciones de trabajo y empleo, además de otras cuestiones afines, y
- proteger al trabajador contra toda discriminación derivada del ejercicio de sus derechos sindicales.

Todos estos objetivos pueden alcanzarse gracias a los mecanismos y procedimientos de control de la OIT, que para mayor claridad preferimos presentar antes de pasar a explicar las normas y los principios pertinentes.

El sistema de control regular presupone la ratificación de los convenios de la OIT sobre la libertad sindical y depende de la obligación, prevista en la Constitución de la OIT, de presentar memorias periódicas sobre la aplicación de los convenios.

En defensa de los principios de la libertad sindical, la *Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CE)* – órgano independiente integrado por 20 miembros:

- examina las memorias de los gobiernos sobre la aplicación de los convenios relativos a la libertad sindical ratificados;
- recibe los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de los convenios relativos a la libertad sindical, y los tiene en cuenta al examinar las memorias de los gobiernos, y

Mecanismos especiales de control

- solicita a los Estados que no aplican cabalmente las disposiciones relativas a la libertad sindical que adopten las medidas necesarias en este sentido.

La Comisión de Expertos examina también las memorias enviadas por los Miembros que no han ratificado los convenios sobre la libertad sindical. Éstas dan cuenta del estado de la legislación y de la práctica del país de que se trate, así como de las dificultades que impiden la ratificación de esos convenios.

La *Comisión de Aplicación de Normas* de la Conferencia Internacional del Trabajo (CC) (órgano tripartito y permanente integrado por representantes de organizaciones de trabajadores y de empleadores, y por delegados de gobiernos):

- recibe el informe de la Comisión de Expertos;
- sobre la base de este informe, examina en sesión pública determinados casos relativos a la libertad sindical, y
- examina en sesión pública el estado de la legislación y la práctica, así como los obstáculos a la ratificación que, en su caso, señalen a la Comisión de Expertos los países que no hayan ratificado los convenios relativos a la libertad sindical.

En el ámbito internacional, los mecanismos especiales de control ofrecen varias vías de recurso para tratar los alegatos específicos de violación de los principios de la libertad sindical. Aun dotados de características y ventajas específicas, todos estos mecanismos requieren, para ser movilizados, la presentación de una queja.

El *Consejo de Administración de la OIT (CA)* interviene en el examen de todos los casos que se tramitan mediante estos mecanismos de control; en la parte 2 de la guía se presenta con detalle el papel que dicho órgano desempeña en cada uno de estos mecanismos.

El *Comité de Libertad Sindical (CLS)* del Consejo de Administración, que es un órgano tripartito compuesto por nueve miembros:

- recibe de las organizaciones de empleadores y de trabajadores alegatos de violación de los principios de la libertad sindical por los Estados Miembros de la OIT, independientemente de que los convenios aplicables hayan sido ratificados o no por el Estado de que se trate;
- analiza el fondo de los casos con miras a su eventual remisión a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC) (véase *infra*);
- formula conclusiones y recomendaciones sobre la base de la información que le ha sido suministrada y solicita a los gobiernos interesados que adopten medidas para aplicar las recomendaciones, y
- presenta sus conclusiones y recomendaciones al CA; cuando el gobierno de que se trate ha ratificado el convenio sobre LS considerado, el CLS puede encomendar a la CE el seguimiento de ciertos aspectos del caso planteado.

La *Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC)* es un órgano neutral, integrado por nueve personalidades independientes que suelen trabajar en grupos de tres. Tiene por mandato:

- examinar las quejas por violación de la LS que le remite el Consejo de Administración, y
- aplicar un procedimiento similar al utilizado por las comisiones de encuesta.

Cabe también la posibilidad de nombrar una *comisión de encuesta*, como órgano especial, a fin de que examine quejas concretas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Esta comisión:

- se compone de personalidades neutrales de gran prestigio, habitualmente tres;
- organiza sus labores según lo requiera el caso planteado, y
- por conducto del Director General de la OIT, informa al Consejo de Administración de sus conclusiones sobre las cuestiones fácticas y de sus recomendaciones.

En los casos en que el gobierno interesado no acepta las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión de encuesta, la queja puede ser sometida a la Corte Internacional de Justicia.

La *Oficina Internacional del Trabajo (OIT)*, Secretaría de la Organización Internacional del Trabajo, también puede llegar a intervenir con carácter específico en determinados casos mediante los mecanismos de control siguientes:

- *misiones de contactos directos* que realizan funcionarios de la OIT, en representación del Director General de la OIT, con el fin de resolver los problemas que dificultan la aplicación de los principios de la libertad sindical;
- *servicios oficiosos de asesoramiento* que prestan las oficinas exteriores de la OIT o la sede de esta Organización, sita en Ginebra, y
- una *asistencia técnica*, que la Oficina presta con frecuencia a muchos países, y que se centra en la aplicación de los principios de la libertad sindical así como en sus aspectos relacionados con la negociación colectiva y las prácticas adecuadas en materia de relaciones laborales.

La Oficina Internacional del Trabajo

Articulación de la guía práctica

En la parte 1 de la guía se explican de manera sucinta las normas y los principios de la libertad sindical, con hincapié en su incidencia práctica y efectiva. En la parte 2 se examinan con detenimiento y criterio práctico los órganos mencionados en la parte 1 y sus procedimientos, al tiempo que se indica la mejor manera de utilizarlos para preservar y promover los principios de la libertad sindical.

Se ha cuidado de explicar las normas, los principios y los procedimientos de la libertad sindical de suerte que, sin dejar de ser fiel expresión de los dictámenes de los órganos de control, puedan ser manejados con facilidad por el lector profano. Con este propósito se han utilizado varias fórmulas de presentación:

- *representaciones gráficas*, concebidas para ilustrar algunos de los métodos empleados por los órganos de control a fin de propiciar el cumplimiento de los principios de la libertad sindical;
- *diagramas sí/no*, ideados para presentar las obligaciones que configuran algunos de estos principios. Ayudan a determinar si de una situación concreta cabe deducir la existencia de indicios de lesión de los principios establecidos en materia de libertad sindical. También permiten determinar si procede recurrir a los órganos de control y orientar la preparación de los elementos necesarios para que se abra un caso. Las preguntas que figuran en los recuadros coloreados revisten una importancia capital, por lo que deben ser contestadas. Los pronunciamientos de los órganos de control presentados en los recuadros sombreados pueden facilitar la comprensión de ciertos principios y matices importantes;
- *cuadros* en que se resumen algunos de los principales métodos encaminados a dar cumplimiento a los principios de la libertad sindical;
- *citas directas* de los instrumentos internacionales pertinentes (véase pág. viii) y de los órganos de control;
- *breves relatos de los hechos* que fundamentaron casos sobre los cuales resolvieron los órganos de control. Permiten poner más de relieve el significado práctico de los principios.

En la presente guía se trata de ofrecer al lector una explicación amena de los principios esenciales y fundamentales de la libertad sindical. Además, para facilitar una comprensión más cabal de la trascendencia que revisten estos principios y los procedimientos encaminados a propugnar su aplicación, la OIT ha preparado otras publicaciones básicas, cuya lista figura en el anexo 2.

PARTE 1

Trascendencia de las normas y los principios de la libertad sindical

1.1 Introducción

A lo largo de los cincuenta últimos años los órganos de control de la OIT han venido sentando los principios de la libertad sindical, por cuya aplicación velan:

- el CLS, que ya se ha pronunciado sobre más de 2.000 casos, previo examen detallado de los hechos que motivaron cada uno de ellos;
- la CE, que proyecta sus análisis a más largo plazo, examina tanto las memorias en las cuales los países que han ratificado los convenios de la OIT sobre libertad sindical informan de cómo aplican dichos convenios, como aquellas en las cuales los países que no han ratificado estos instrumentos explican las dificultades que impiden tal ratificación;
- la CC, que ha extendido su influencia tripartita a la aplicación de las normas y los principios de la LS mediante los debates públicos que se mantienen en las reuniones anuales de la Conferencia Internacional del Trabajo (cada mes de junio) acerca de, entre otros asuntos, casos específicos de violación de la LS, y
- las comisiones de encuesta y la CIC, las cuales se han pronunciado sobre varios casos de violación de los principios de la LS que merecían amplia divulgación.

Así, los principios y las normas de la LS han tenido hondas repercusiones por todos estos conductos, que han permitido cambiar legislaciones, liberar a personas encarceladas y extender la aplicación de los derechos de sindicación y de negociación colectiva.

En la parte 1 de la presente guía se explican las normas y los principios de la LS sentados por la OIT, al tiempo que se indica cómo éstos pueden invocarse de modo concreto y por qué cauces procede solicitar la intervención de los órganos de control para asegurar la tutela efectiva de la LS.

1.2 Libertades públicas

La OIT y sus órganos de control han reconocido en reiteradas ocasiones que un vínculo de fundamental importancia une los derechos de asociación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las libertades públicas: para funcionar adecuadamente, dichos colectivos deben poder llevar a cabo sus actividades en un clima general de libertad y seguridad. Cabe, sin embargo, la posibilidad de que este derecho de asociación tenga reconocimiento legal sin, por ello, tener protección de hecho; así sucede, por ejemplo, cuando:

- el Estado detiene y encarcela arbitrariamente a dirigentes sindicales;
- se confiscan los bienes de organizaciones sin orden judicial previa, o
- se tolera que particulares amenacen físicamente a dirigentes sindicales con absoluta impunidad.

La protección que el Estado debe ofrecer frente a esta clase de amenazas – relacionadas con el ejercicio de la LS – es un derecho humano cuya tutela puede recabarse por conducto de la OIT.

En 1970, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades públicas. En ella se enumeran los derechos fundamentales que son esenciales para el ejercicio de la LS y cuyo estudio se aborda a continuación.

El derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, así como a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias

El anuncio de la liberación de sindicalistas detenidos o encarcelados – a veces víctimas de malos tratos o torturas – es el ejemplo más manifiesto de la fructuosa labor que realiza la OIT en defensa de los derechos humanos.

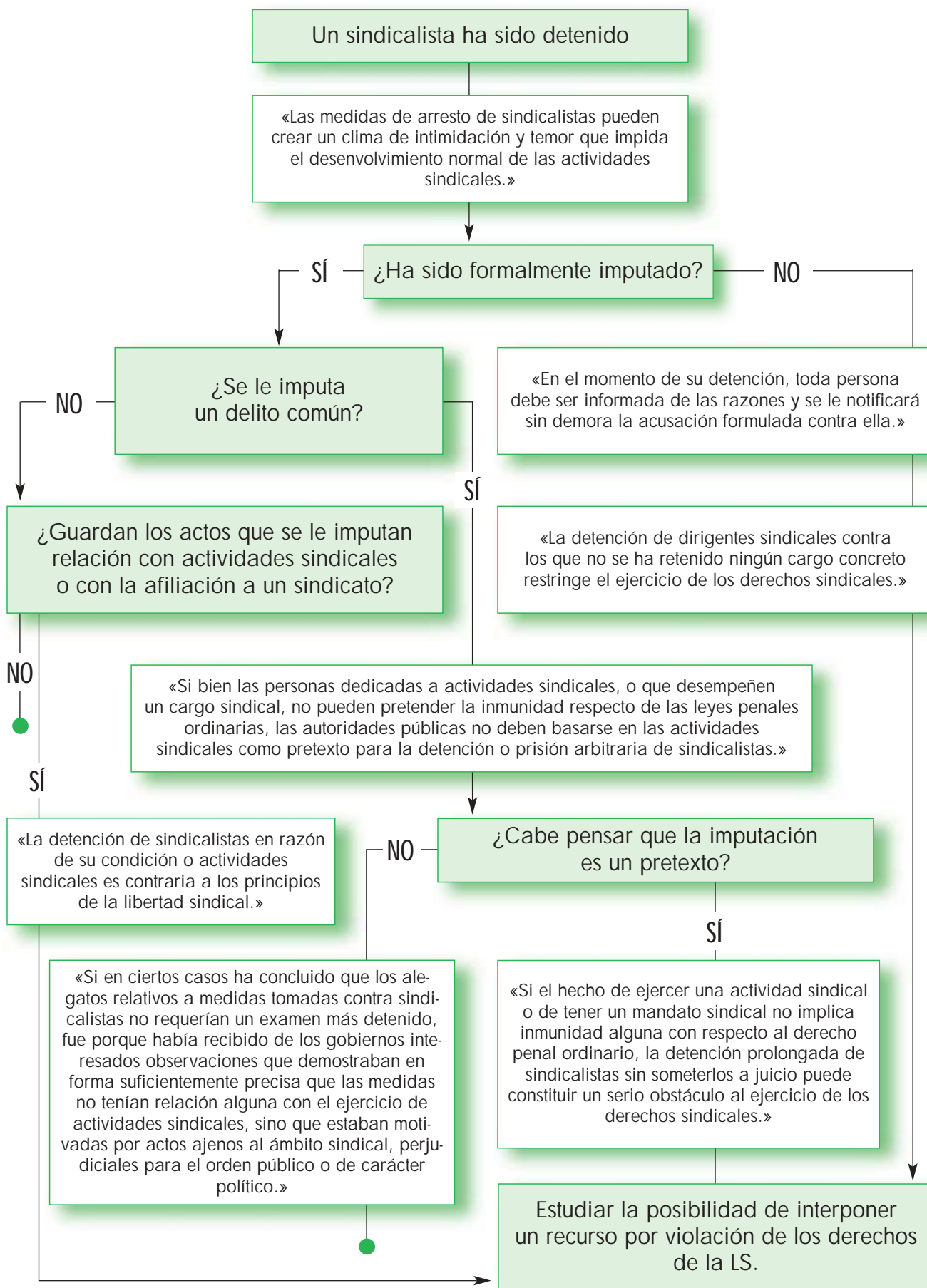
Los principios de la LS obligan al Estado a respetar los derechos sindicales; entre ellos, el de ejercer las actividades sindicales fundamentales. Constituyen actos de injerencia en este ejercicio las detenciones y los encarcelamientos arbitrarios, las amenazas físicas, las agresiones y las desapariciones.

Cuando un sindicalista – ya sea dirigente, afiliado de base, o promotor de un sindicato en formación – queda detenido:

- debe respetarse su garantía del proceso debido: debe ser formalmente imputado y gozar del derecho a ser asistido de letrado;
- no puede ser detenido ni encarcelado por el ejercicio de actividades sindicales lícitas, y
- su imputación por delito común no debe servir de pretexto para eliminar a un sindicato.

En el diagrama 1 se resumen estos derechos fundamentales.

Diagrama 1. Libertades públicas: detención y prisión



Recopilación del CLS de 1996, párrafo 76; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 95; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 82; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 83; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 72; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 115; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 91 (véanse también los párrafos 111 y 114).

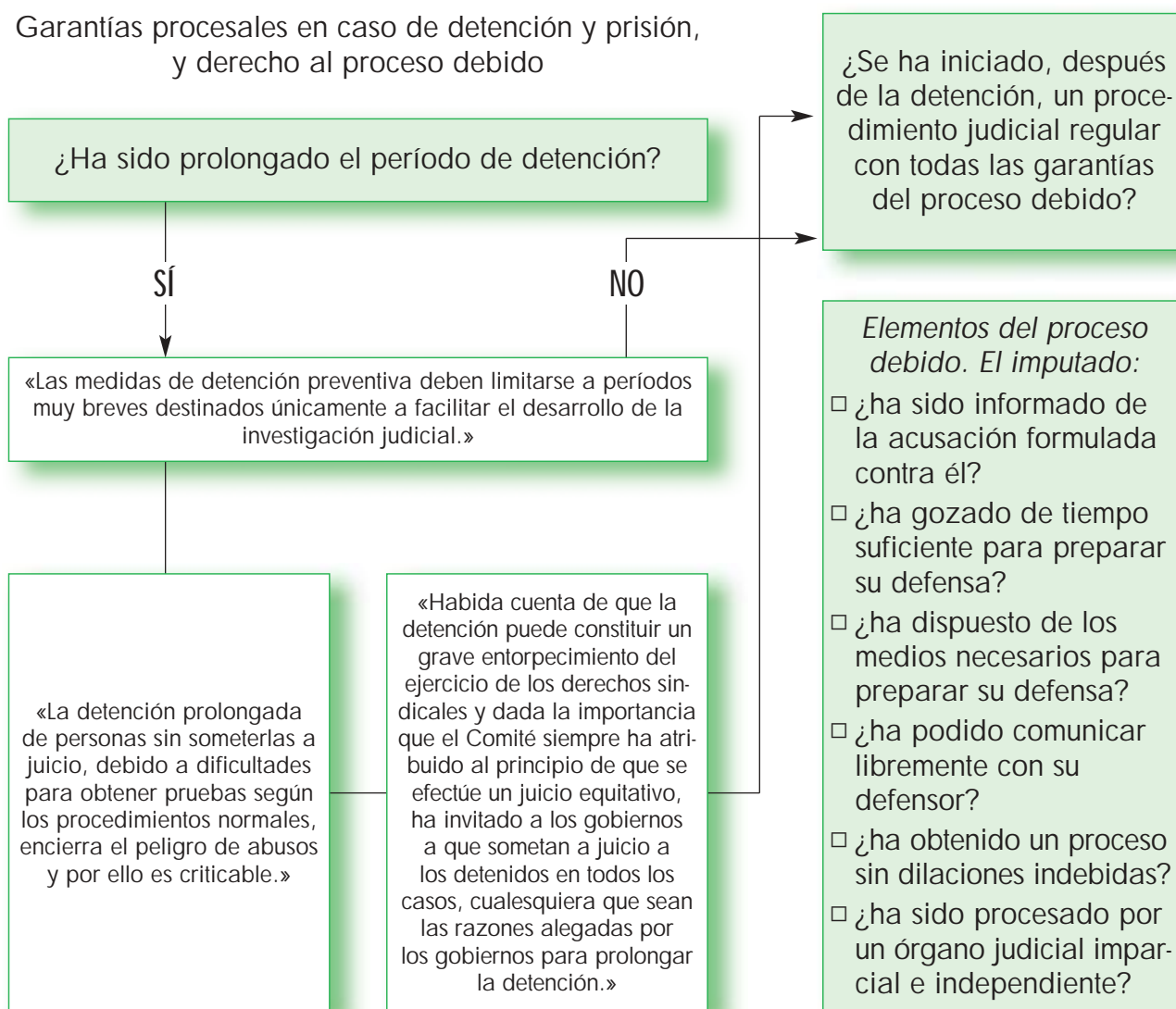
Los sindicalistas detenidos o encarcelados – independientemente del motivo que originare la privación de libertad – tienen derecho a un juicio imparcial y a la garantía del proceso debido (véase el diagrama 2).

“ Se debe **suponer que es inocente** todo sindicalista procesado mientras no se haya demostrado legalmente su culpabilidad en un proceso **público** durante el cual **goce de todas las garantías necesarias** para su defensa. ”

Recopilación del CLS de 1996, párrafo 117

Diagrama 2. Libertades públicas: garantías procesales

Garantías procesales en caso de detención y prisión, y derecho al proceso debido



Recopilación del CLS de 1996, párrafo 87; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 92, y Recopilación del CLS de 1996, párrafo 90.

La garantía del proceso debido tiene incidencia en el cumplimiento de los principios de la LS, principalmente en los supuestos indicados a continuación:

- detención y prisión;
- situaciones que requieren investigación, tales como la desaparición de sindicalistas;
- confiscación de bienes;
- allanamiento y registro de locales sindicales;
- restricción de publicaciones, y
- suspensión o disolución de una organización por resolución administrativa.

La agresión física, la desaparición y el asesinato de sindicalistas constituyen una violación grave de los derechos sindicales. Por ello:

- no se puede tolerar la participación del Estado en actos de esta índole;
- sin perjuicio de que el Estado haya participado directamente o no en ellos, procedería efectuar una investigación judicial independiente para esclarecer los hechos del caso, y
- los responsables de estos actos deberían ser castigados y toda reincidencia prevenida.

El Estado no debe permanecer pasivo ni permitir que particulares o colectivos amenacen la vida, la seguridad o la integridad física o moral de las personas.

En la resolución de 1970 antes mencionada se prevén la libertad de opinión y de expresión, y en particular el derecho a no ser molestado por sus opiniones, así como el de investigar y recibir información y opiniones y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

En lo que respecta a la autorización para publicar:

- el otorgamiento de toda autorización legal de publicar no debe ser una facultad puramente discrecional de las autoridades competentes;
- el otorgamiento de una autorización no debe ser utilizado en la práctica para limitar la libertad de publicación;
- las solicitudes de autorización para publicar deben ser atendidas sin demora, y
- los aranceles o fianzas no deben tener por efecto la limitación de publicar.

El retiro de la licencia de un periódico sindical por resolución administrativa y el control de la imprenta o de las existencias de papel deben estar sometidos a una fiscalización judicial.

Los órganos de control atribuyen un contenido muy amplio a la libertad de expresión de los sindicatos.

Libertades de opinión y de expresión

“ El **temor** de las autoridades de que un periódico sindical pueda servir para lograr finalidades políticas ajenas a la actividad sindical, o, por lo menos, que rebasen ampliamente los límites normales de ésta, no constituye un motivo suficiente para negar la autorización de publicar dicho periódico. ” No obstante,

“ las organizaciones sindicales podrán aspirar lícitamente a que no se atente contra sus actividades únicamente en la medida en que no den a las reivindicaciones profesionales un cariz **abiertamente** político. ”

Recopilación del CLS de 1996, párrafos 160 y 164

El Estado tampoco debe injerirse en el intercambio de información. Son incompatibles con el libre ejercicio de los derechos sindicales y de las libertades públicas:

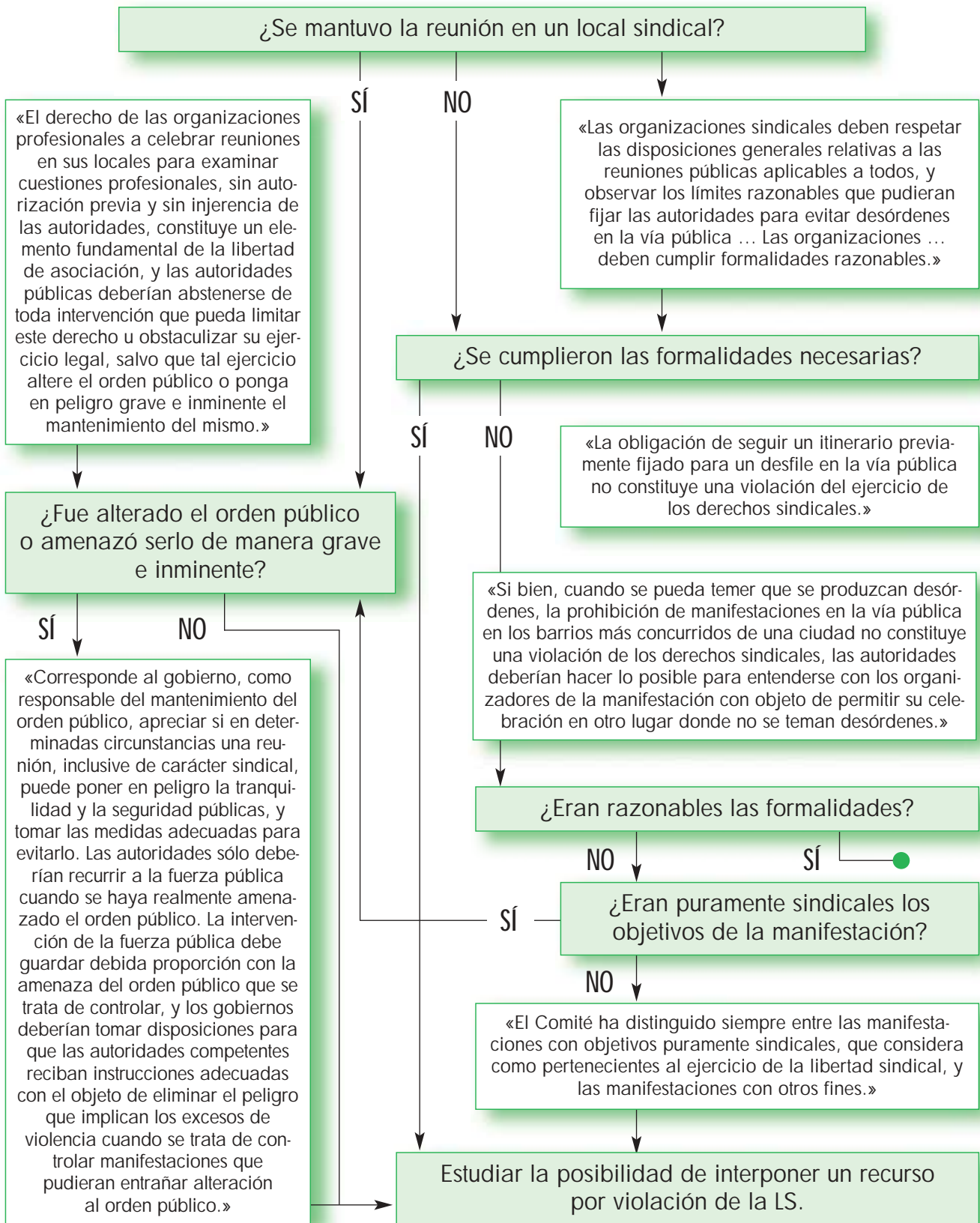
- la violación de la correspondencia;
- la vigilancia de las actividades sindicales de los trabajadores, y
- la injerencia en reuniones sindicales y en el ejercicio de la libertad de expresión por la palabra.

Derecho de reunión

Los sindicatos han visto, en ocasiones, coartado su derecho de reunión por la injerencia del Estado, ya fuera antes de las reuniones o manifestaciones proyectadas – para las cuales no habían obtenido la preceptiva autorización – o en el transcurso de las mismas – por verse las autoridades públicas supuestamente obligadas a intervenir para mantener el orden o disolver una reunión que, en realidad, se celebraba de manera pacífica –.

El diagrama 3 permite determinar en qué casos se vulnera el derecho de reunión.

Diagrama 3. Libertades públicas: injerencia en el derecho de reunión



Recopilación del CLS de 1996, párrafos 141 y 142; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 145; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 136; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 133; Recopilación del CLS de 1996, párrafos 143 y 137; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 130.

Protección de los locales y bienes sindicales

Los locales sindicales pueden ser registrados, mas sólo por orden de la autoridad judicial, la cual ha de tener motivos de peso para creer que en dichos locales se encuentran pruebas de la comisión de delitos tipificados en la ley vigente:

- el registro debe limitarse, de hecho, al objeto para el cual se expidió la correspondiente orden, y
- todo registro de este tipo realizado por las autoridades requiere supervisión judicial, por ejemplo cuando se efectúe en el domicilio particular de sindicalistas, en el lugar en que éstos trabajan, etc.

La CE tomó nota con satisfacción, respecto de la recomendación de la Comisión de Encuesta de la OIT sobre las expropiaciones, de que el gobierno ha devuelto a los dirigentes de la organización de empleadores los bienes que se les habían sustraído.

ICE de 1992, C. 87, Nicaragua

Otras consideraciones

Los gobiernos no pueden declarar el «estado de excepción» para eludir los principios de la LS o hacer caso omiso de las libertades públicas.

Los órganos de control han “ subrayado que los convenios en materia de libertad sindical no contienen disposiciones que ofrezcan la posibilidad de invocar la excusa de un estado de excepción para motivar una derogación de las obligaciones estipuladas en ellos o una suspensión de su aplicación ” .

Recopilación del CLS de 1996, párrafo 186

Así, por ejemplo, pueden resultar incompatibles con la aplicación de los principios de la LS, aun cuando se impongan con motivo de un «estado de excepción»:

- las restricciones al derecho de huelga;
- la detención y el encarcelamiento de sindicalistas;
- la adopción de una legislación contra elementos antisociales y desestabilizadores, pero de hecho utilizada en perjuicio de trabajadores que ejercen sus derechos sindicales legítimos;
- el enjuiciamiento por un tribunal militar;
- la restricción de las reuniones sindicales;
- la restricción de las publicaciones;
- la suspensión o la disolución de organizaciones por vía administrativa;
- la declaración de la ley marcial en perjuicio de la LS, y
- la determinación o la modificación unilateral de las condiciones de trabajo.

En un caso en el que se impusieron restricciones a los derechos sindicales durante un estado de excepción, el CLS observó que si bien tomaba nota de que el estado de excepción había concluido, instó al gobierno a que reparase todo perjuicio que el estado de excepción hubiera supuesto para los sindicalistas y a que se asegurase de que todo sindicalista que hubiese sido despedido por sus actividades sindicales fuese reintegrado a su puesto de trabajo.

306.º informe del CLS, Bolivia, caso núm. 1831, párrafo 150

Tan sólo una línea muy tenue separa a veces las cuestiones de naturaleza **puramente política** de aquellas relacionadas con la LS.

“ Las cuestiones políticas que no pongan en peligro el ejercicio de los derechos sindicales escapan a la competencia del Comité, que por consiguiente no es competente para conocer una queja en la medida en que los hechos que han determinado su presentación puedan haber sido actos de sabotaje; en la misma forma, no es competente para conocer las cuestiones políticas evocadas en la respuesta de un gobierno. ” Ahora bien,

“ Hay medidas que aunque sean de carácter político y no tengan por objeto restringir los derechos sindicales propiamente dichos, pueden, sin embargo, aplicarse de tal manera que afecten el ejercicio de los mismos. ”

Recopilación del CLS de 1996, párrafos 202 y 204

Por lo tanto, conviene cuidar de no empeñar recursos en casos que son de naturaleza puramente política y no tienen incidencia alguna en la LS.

1.3 Derechos de organización

La Comisión de Expertos considera que la libertad de constituir organizaciones es el derecho sindical más importante y el elemento medular de las demás garantías consagradas en los Convenios núms. 87 y 98.

Tres derechos configuran esta libertad:

- el derecho a que no se establezca distinción alguna entre los titulares del derecho de sindicación;
- el derecho de constituir organizaciones sin autorización previa, y
- el derecho de elegir libremente la organización a la que uno desee afiliarse.

En el cuadro 1 se resumen los requisitos básicos de los derechos de organización.

Cuadro 1. Derechos de organización: requisitos básicos

Sin distinción alguna	Sin autorización previa	Afiliación libremente elegida
<ul style="list-style-type: none"> ■ aplicable a todas las categorías de trabajadores y de empleadores; ■ no caben distinciones por razones de profesión, sexo, color, raza, credo, nacionalidad u opinión política; ■ excepción: los derechos de las fuerzas armadas y la policía vendrán determinados por el Estado. 	<p>Los requisitos para la constitución de las organizaciones y para su funcionamiento no deben tener por efecto coartar la libertad sindical.</p>	<p>Ni la normativa ni la práctica deben menoscabar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ la estructura y la composición de la organización; ■ el pluralismo sindical; ■ la seguridad sindical.

“ Los trabajadores y los empleadores, **sin ninguna distinción** y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. ”

Convenio núm. 87, artículo 2

Sin distinción alguna

El derecho de organizarse es sumamente amplio y aplicable a todos:

- los empleadores, y
- trabajadores, incluidas las personas que laboran sin contrato de trabajo.

Debe ser tutelado por el Estado, que en este empeño no debe establecer distinción alguna fundada en:

- la profesión;
- el sexo;
- el color;
- la raza;
- el credo;
- la nacionalidad, o
- la opinión política.

La única excepción a este principio se aplica a las fuerzas armadas y a la policía.

Según se desprende de muchos casos examinados por los órganos de control, los Estados tratan a veces de restringir el ejercicio de este derecho o de establecer distinciones al aplicarlo. Los principios de la OIT se utilizan para proteger este derecho.

Un sector del empleo en que se veda toda distinción como las recién señaladas, por resultar claramente contraria a los principios de la LS, es el del **servicio público**. Las personas empleadas en él deben gozar del derecho de organización, tal como lo expresaron repetidas veces los órganos de control en casos referidos, por ejemplo a:

- los funcionarios públicos, que deberían poder constituir las organizaciones que estimen convenientes para defender sus intereses. Además, la disolución por vía administrativa de una organización de funcionarios públicos es incompatible con los principios de la LS (238.º informe del CLS, caso núm. 1189, párrafos 251 y 260);
- los empleados portuarios, que en virtud de la costumbre y por acuerdo tácito, quedaron excluidos de la ley de sindicatos y por lo tanto sin el derecho de sindicarse (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 218), y
- el personal docente, que debería tener la posibilidad de organizarse en sindicatos profesionales (244.º informe del CLS, caso núm. 1176, párrafo 271).

La CE tomó nota con satisfacción de que la provincia de Colombia Británica había derogado el artículo 80 de la ley sobre las universidades, que limitaba el derecho de los docentes universitarios a constituir las organizaciones que estimasen convenientes. La CE había indicado al Gobierno que la derogación de ese artículo era necesaria.

ICE de 1993, C. 87, Canadá

El Estado puede determinar las modalidades de aplicación del derecho de sindicación a las fuerzas armadas y a la policía. En tal caso, debe determinar con precisión qué personas entran en esas categorías.

“ La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio. ”

Convenio núm. 87, artículo 9

Así, por ejemplo, los órganos de control han concluido que

- los trabajadores civiles de los establecimientos manufactureros de las fuerzas armadas (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 223),
- el personal civil empleado en los bancos del ejército (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 224),
- los bomberos (ICE de 1991, C. 87, Japón), y

- el personal de organismos de seguridad marítima (ICE de 1994, C. 98, Japón)

no son «fuerzas armadas o de la policía» en virtud del Convenio núm. 87, por lo que también deben gozar del derecho de organización.

La CE ha tomado nota con satisfacción de que el derecho de afiliarse al sindicato que se estime conveniente ha sido reconocido a los trabajadores del Centro Gubernamental de Comunicaciones. La CE había solicitado durante años la restitución de ese derecho a pesar de los argumentos del Gobierno según los cuales dichos trabajadores pertenecían a las fuerzas armadas.

ICE de 1999, C. 87, Reino Unido

Del mismo modo, los bomberos y los guardianes de prisión nunca fueron considerados por los órganos de control como «fuerzas armadas o de la policía», y por ello también deben tener el derecho de organizarse.

Las restricciones impuestas a las organizaciones de funcionarios públicos superiores – por las que se impida, por ejemplo, la afiliación a organizaciones con otros funcionarios públicos – son aceptables siempre que:

- se impongan sólo a los empleados que posean poder decisorio o desempeñen cargos directivos, y
- no coarten el derecho de estos funcionarios a constituir las organizaciones que estimen convenientes.

La misma regla se aplica a las restricciones impuestas por el Estado al derecho que tiene el personal de dirección o gestión del *sector privado* de organizarse.

Pasando a **otras formas de distinción o discriminación**, los órganos de control han recomendado invariablemente a los Estados que modifiquen la legislación y la práctica por las que:

- se subordine la constitución de un sindicato a que sus afiliados ostenten una nacionalidad determinada;
- se establezca como requisito de afiliación a un sindicato el ostentar una nacionalidad concreta;
- se exija a un sindicato que entre sus afiliados reúna un porcentaje determinado de nacionales;

La CE tomó nota con satisfacción de que el Gobierno de Panamá había modificado ciertas disposiciones del Código de Trabajo y había derogado la exigencia de que un 75 por ciento de los afiliados de un sindicato fueran de nacionalidad panameña. La CE había solicitado al Gobierno que hiciera ese cambio, de conformidad con los principios de la libertad sindical.

ICE de 1996, C. 87, Panamá

- se supedita la afiliación sindical de los no nacionales a condiciones de residencia o de reciprocidad;
- se limite el derecho de organización de los menores;
- se restrinja el derecho de afiliación a un sindicato o de permanencia en él de quienes profesan ciertas opiniones políticas o militan en actividades políticas (excepto las que propugnan la violencia), y de quienes se hallan afiliados a otras organizaciones políticas.

“ Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y **sin autorización previa**, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. ”

Convenio núm. 87, artículo 2

Sin autorización previa

La exigencia explícita de una autorización del Estado para constituir una organización es tan incompatible con los principios de la LS como lo son las normas que, de manera implícita, subordinan esta constitución a una autorización previa. Los órganos de control han examinado numerosos casos en que se utilizaba esta clase de fórmula.

Han declarado asimismo que para garantizar el funcionamiento normal de las organizaciones, el Estado está facultado para establecer por ley las formalidades que estime convenientes, siempre que no cercenen las garantías previstas por el Convenio núm. 87. En consecuencia, cabe decir que se conculcan los principios de la LS cuando:

- la autoridad gubernamental tiene facultades discrecionales para denegar el registro (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 244);

El Sindicato de Trabajadores de Awani vinculado al Proyecto de Construcción de la Autopista Daewoo obtuvo el registro en 1996 después de una intervención judicial y de que se presentara una queja en 1994 contra el Gobierno de Pakistán en la que se alegaba, entre otras infracciones, la denegación del registro del sindicato.

305.º informe del CLS, caso núm. 1726, párrafos 51 a 53

- no existe vía de recurso ante los tribunales contra la denegación de autorización para crear un sindicato (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 264);

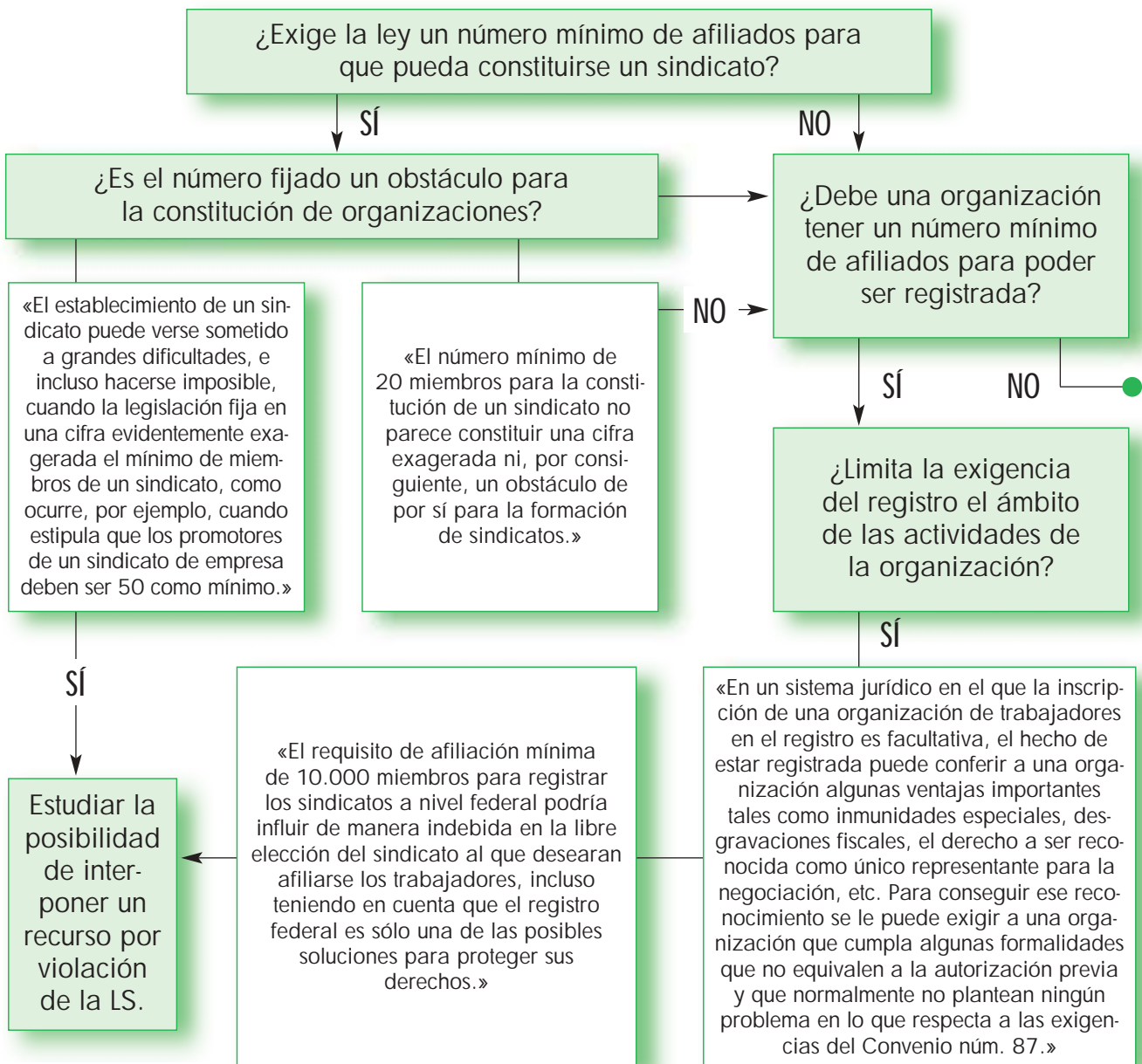
El Gobierno de Nigeria modificó su legislación en 1999 a fin de restablecer el derecho de apelar contra la denegación administrativa de registro después del examen de una queja y de la realización de una misión de contactos directos en el país.

315.º informe del CLS, caso núm. 1793, párrafo 22

- la fundación de una organización sindical queda bloqueada al haber sido detenidos sus dirigentes como sospechosos de haber cometido actos castigados por la ley (Recopilación del CLS de 1985, párrafo 272), o
- se imponen a las organizaciones requisitos de afiliación mínima (véase el diagrama 4).

Los principios de la LS pueden ser quebrantados por la imposición de exigencias excesivas para el registro de un sindicato, o de condiciones demasiado restrictivas para su reconocimiento a los efectos de la negociación colectiva (véase el diagrama 11, pág. 43).

Diagrama 4. Derechos de organización: exigencia de un número mínimo de afiliados



Recopilación del CLS de 1996, párrafo 269; 284.º informe del CLS, caso núm. 1559, párrafo 263, a);
 Recopilación del CLS de 1996, párrafo 255; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 256.

“ Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir **las organizaciones** que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con **la sola condición de observar los estatutos de las mismas.** ”

Convenio núm. 87, artículo 2

Los trabajadores y los empleadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Los órganos de control han examinado numerosos casos en los que se cercenaba esta libertad de elección mediante una serie de restricciones, las cuales pueden clasificarse en tres categorías, según incidan en:

- la estructura y composición de las organizaciones;
- el monopolio o pluralismo sindical, o
- la existencia de cláusulas de seguridad sindical.

Los órganos de control consideran que si bien se admiten ciertas restricciones respecto de la estructura y la composición de las organizaciones, algunas son contrarias a los principios de la LS. Así, por ejemplo, aquellas por las que se procura condicionar:

- la dimensión de las organizaciones mediante la imposición de un número mínimo de afiliados (EG de la CE de 1994, párrafo 81), y
- el derecho de libre elección sindical de ciertas categorías de trabajadores, como son los funcionarios públicos, el personal de dirección y supervisión, y los trabajadores rurales (EG de la CE de 1994, párrafo 85).

La nueva ley de relaciones laborales de 1993 modifica la disposición de la legislación federal de Australia que exige la afiliación de 10.000 personas como requisito previo al registro voluntario. El registro otorga importantes ventajas y derechos. El caso fue presentado al CLS por la Organización Internacional de Empleadores y la Confederación de Industrias de Australia.

292.º informe del CLS, caso núm. 1559, párrafo 16

De conformidad con el Convenio núm. 87, debe ser posible **el pluralismo sindical**, es decir, la existencia de más de un sindicato para una categoría determinada de trabajadores. Así pues:

- la ley no debe preceptuar el monopolio sindical;
- no debe establecerse un monopolio de hecho, por ejemplo, asignando por ley funciones sindicales particulares a un sindicato específicamente designado o atribuyendo por ley a la autoridad competente facultades discrecionales para rechazar el registro de un sindicato si estimare que otro sindicato ya registrado representa adecuadamente a los trabajadores considerados, y
- cuando los trabajadores o los empleadores constituyen voluntariamente una organización única, debe mantenerse la posibilidad de crear otras organizaciones.

Diagrama 5. Derechos de organización: restricciones admisibles respecto a categorías especiales de trabajadores

Restricciones admisibles respecto a categorías especiales de trabajadores y sus límites

Funcionarios públicos:

Prohibición de constituir sindicatos de base mixtos (junto con trabajadores de otros sectores) o de afiliarse a ellos.

«A juicio de la Comisión, puede admitirse que las organizaciones de base de los funcionarios estén reservadas a esa categoría de trabajadores, pero con sujeción a dos condiciones: en primer lugar, que no se estipule también que esas organizaciones de base deban limitarse a los funcionarios o empleadores de un ministerio, de un departamento o de un servicio particular, y, en segundo lugar, que, al igual que las organizaciones del sector privado, puedan afiliarse libremente a las federaciones o confederaciones que estimen convenientes. En cambio, las disposiciones que prevén la obligación de crear organizaciones distintas para cada categoría de funcionarios son incompatibles con el derecho de los trabajadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas.»

Personal de dirección y de supervisión, y personal de confianza:

Prohibición de constituir sindicatos que acepten a trabajadores de grado inferior o de afiliarse a ellos.

«Tales restricciones son compatibles con la libertad sindical siempre que se cumplan las condiciones siguientes: en primer lugar, que las personas interesadas tengan derecho a crear sus propias organizaciones para la defensa de sus intereses y, en segundo lugar, que la categoría del personal directivo y de gestión no se defina en forma tan amplia que las organizaciones de trabajadores de la empresa o de la rama de actividad puedan resultar debilitadas al verse privadas, de esa forma, de una proporción considerable de sus miembros efectivos o posibles.»

Trabajadores rurales y empleados domésticos:

Restricciones a las organizaciones de base.

«La situación de estos trabajadores constituye un caso particular, en especial, por la naturaleza de su trabajo y las condiciones en que éste se realiza. A juicio de la Comisión, aunque puedan aplicarse ciertas restricciones a las organizaciones de base, estas últimas deberán, sin embargo, tener la posibilidad de afiliarse a las federaciones y confederaciones que estimen convenientes con arreglo a los procedimientos que estimen apropiados.»

EG de la CE de 1994, párrafo 86; EG de la CE de 1994, párrafo 87, y EG de la CE de 1994, párrafo 89.

Tanto los sistemas que prohíben las prácticas de **seguridad sindical** como los que las permiten – sin hacerlas obligatorias – son compatibles con los principios de la LS.

La CE deja “ a la práctica y a la reglamentación de cada Estado la tarea de decidir si conviene garantizar a los trabajadores ... el derecho de no adherirse a una organización profesional o, al contrario, de autorizar y, en su caso, regular el uso de cláusulas y prácticas de seguridad sindical ” .

EG de la CE de 1994, párrafo 100

Las normativas que:

- hacen obligatoria la afiliación a un sindicato determinado, o
- designan a un sindicato específico como acreedor de las cuotas sindicales

tienen por efecto crear un monopolio sindical y resultan incompatibles con los principios de la LS.

“ Ahora bien, a juicio de la Comisión de Expertos, cuando la ley impone a todos los trabajadores, ya sean miembros o no de un sindicato, una deducción en nómina de las cotizaciones sindicales a favor del sindicato mayoritario, pero sin mencionar un sindicato preciso, tal deducción es compatible con el Convenio. ”

EG de la CE de 1994, párrafo 103

Los gobiernos no deben favorecer o desfavorecer a una organización profesional con respecto a las demás, pues de hacerlo podrían influir en la elección de los trabajadores respecto a la organización a la que desean afiliarse.

En 1993, la CE tomó nota con interés de la derogación en Madagascar de las disposiciones que conferían tan sólo a los trabajadores miembros de los sindicatos vinculados a una organización revolucionaria el derecho de ser elegidos a cargos de los comités de trabajadores. Esas disposiciones favorecían a una organización en detrimento de las demás.

ICE de 1993, C. 87, Madagascar

1.4 Solución de conflictos

Los principios de la LS influyen poderosamente en los métodos utilizados para resolver los conflictos que surgen en la negociación colectiva no sólo entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sino también con los gobiernos.

Los motivos de las huelgas han cambiado mucho en estos últimos años a causa de los adelantos tecnológicos, la creciente mundialización de la economía y las condiciones de producción de los bienes y servicios y su relación con el trabajo. Habida cuenta de estas circunstancias, la CE ha observado que “ en ciertos países recientemente se han declarado huelgas, algunas veces con el apoyo de los empleadores, en pro de la protección del empleo o contra los traslados de la producción o de los servicios ” .

EG de la CE de 1994, párrafo 140

Esta influencia es más patente en cuatro ámbitos:

- el derecho de huelga;
- los métodos empleados para dirimir los conflictos en que intervienen categorías especiales de trabajadores;
- la promoción simultánea de mecanismos de solución de conflictos y de la negociación colectiva voluntaria, y
- la restricción de los objetivos y modalidades de huelga, así como la exigencia de condiciones previas excesivas para su ejercicio.

Derecho de huelga

“ Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho ... de organizar ... sus actividades y el de formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. ”

Convenio núm. 87, párrafos 1 y 2 del artículo 3

En principio convendría dejar a los empleadores, a los trabajadores y a sus organizaciones respectivas resolver solos sus conflictos, ya que la libre elección de los métodos más adecuados a estos efectos es expresión del derecho de estos colectivos a organizar sus actividades y a formular sus programas de acción. Ahora bien, en la práctica el Estado suele intervenir muy a menudo, ya sea:

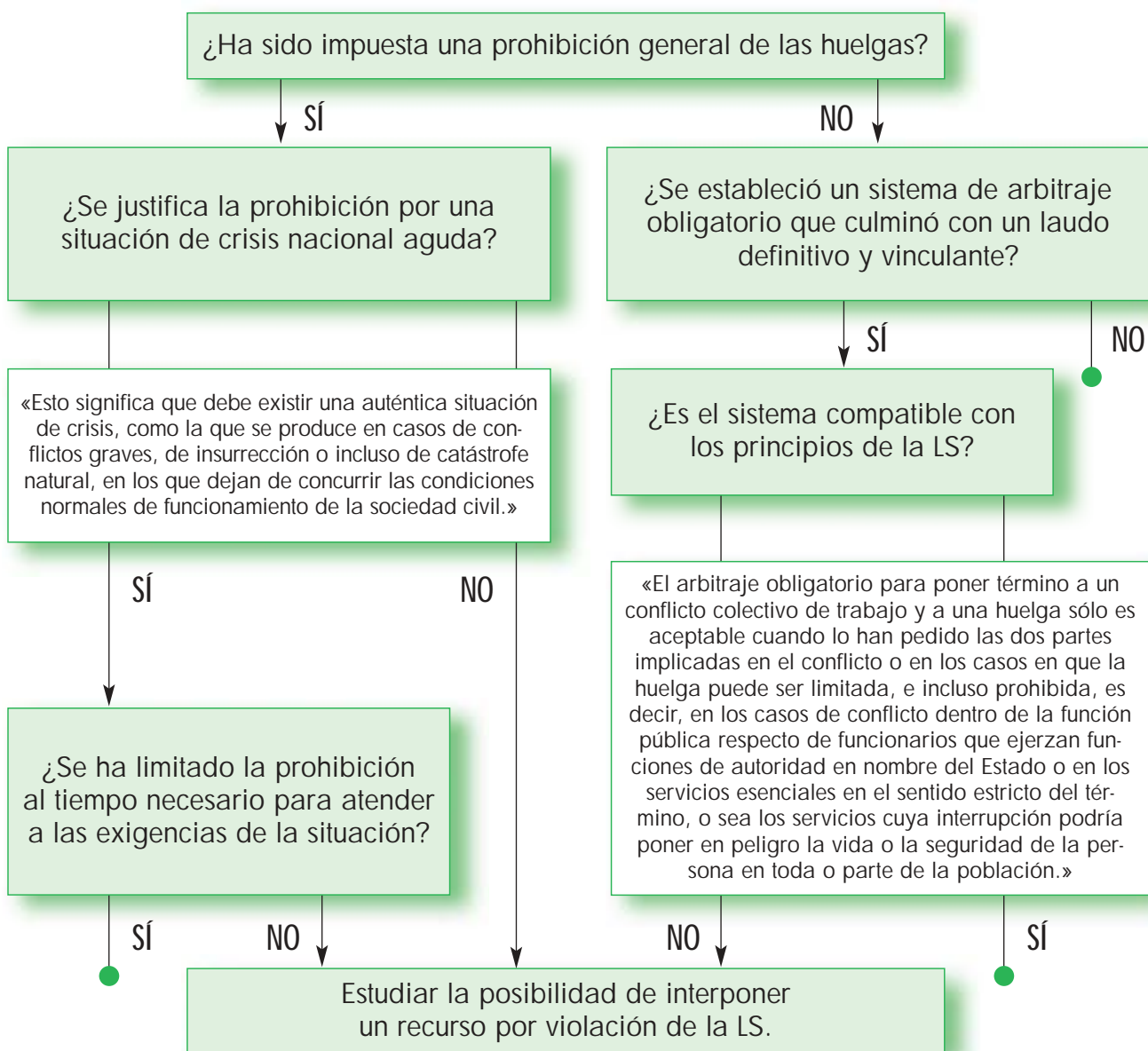
- respecto a los trabajadores en general o de un sector determinado, o
- respecto a sus propios empleados.

“ ... [La Comisión de Expertos] pone de relieve que el derecho de huelga no puede considerarse como un derecho absoluto; la huelga no sólo puede, en circunstancias excepcionales, ser objeto de una prohibición general, sino que también puede ser reglamentada por medio de disposiciones que impongan las modalidades de ejercicio de ese derecho fundamental o restricciones a ese ejercicio. ”

EG de la CE de 1994, párrafo 151

Los órganos de control han intervenido en casos en que el Estado había impuesto unas restricciones excesivas, cual es la prohibición general del derecho de huelga a todos los trabajadores (véase el diagrama 6).

Diagrama 6. Solución de conflictos: restricciones generales al derecho de huelga



Recopilación del CLS de 1996, párrafo 515; EG de la CE de 1994, párrafo 152.

Mecanismos de solución de conflictos para categorías especiales de trabajadores

En otros casos, los órganos de control han examinado determinadas restricciones al derecho de huelga aplicables, con carácter específico, a ciertas categorías de trabajadores; estas restricciones se han considerado admisibles atendiendo:

- al *status* de estos trabajadores (función pública);

“ La Comisión de Expertos considera que la prohibición del derecho de huelga en la función pública debería limitarse a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. ”

EG de la CE de 1994, párrafo 158

Como la casi totalidad de los dirigentes sindicales y sindicalistas que realizaron la huelga prestaban servicios en distintas aduanas del país, el CLS los consideró como funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. Los alegatos se refieren a 144 despidos antisindicales. Si bien se justifica que la huelga haya sido declarada ilegal, el CLS recuerda que los despidos en masa implican graves riesgos de abusos y hace un llamamiento al gobierno para que, con el objeto de propiciar la reanudación de relaciones profesionales armoniosas, se esfuerce por favorecer la readmisión en sus puestos de trabajo de los trabajadores despedidos. Al volver a tratar el caso, el CLS tomó nota de que, según informaciones del gobierno, los despidos sólo habían sido nueve dirigentes sindicales y que las relaciones profesionales habían vuelto a la normalidad. El CLS llegó a la conclusión de que ya no parecía factible que pudiera procederse a los reintegros recomendados.

304.º informe del CLS, caso núm. 1719, párrafos 413 y 414;
308.º informe del CLS, párrafo 52

- a las funciones que desempeñan («servicios esenciales» o funciones en el sistema de relaciones laborales); véase el diagrama 7;

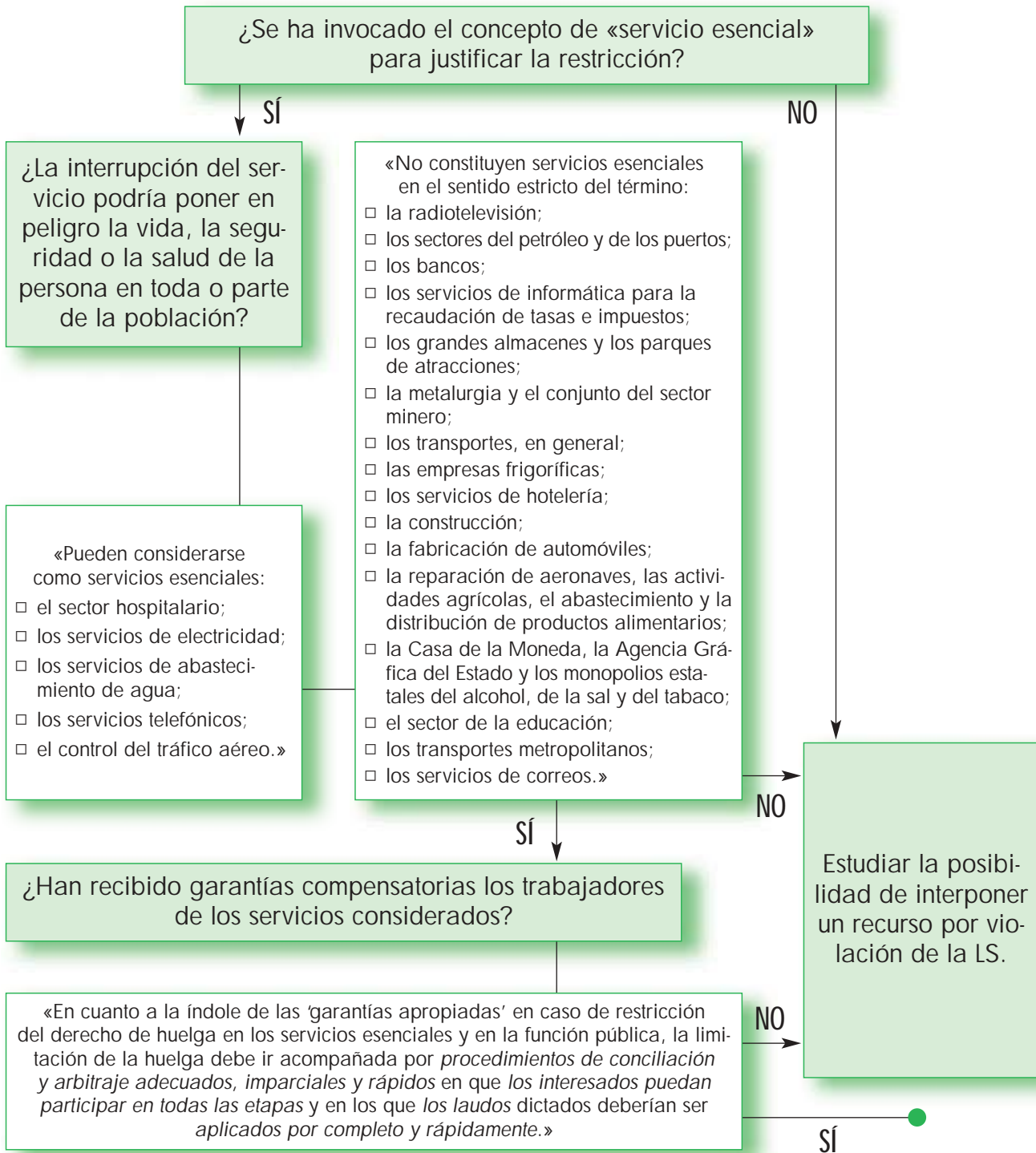
“ La Comisión de Expertos estima que sólo pueden considerarse servicios esenciales aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población ... La prohibición de la huelga de los servicios esenciales en el sentido estricto del término podría estar justificada y debería ir acompañada de garantías compensatorias. ”

EG de la CE de 1994, párrafos 159 y 162

Cinco trabajadores despedidos de la empresa de trolebuses donde trabajaban por haber participado en una huelga fueron reintegrados en sus puestos como consecuencia de la conclusión del CLS según la cual la empresa no prestaba un servicio esencial. El CLS recomendó que todos los trabajadores fueran reintegrados y que se eliminara de la lista legislativa pertinente las industrias y las empresas que no eran servicios esenciales en el sentido estricto del término.

306.º informe del CLS, caso núm. 1849, párrafos 22 y 23

Diagrama 7. Solución de conflictos: servicios esenciales



Recopilación del CLS de 1996, párrafo 545; Recopilación del CLS de 1996, párrafo 547;
Recopilación del CLS de 1996, párrafo 544

- a su rango jerárquico (personal de gestión), o
- a la combinación de cualesquiera de estos criterios.

Sobre este particular se han invocado a menudo los principios de la LS para modular la aplicación de las restricciones al derecho de huelga; ello ha permitido mejorar otros mecanismos de solución de conflictos para estas categorías de trabajadores.

Servicios mínimos negociados

Sin apartarse de la estricta definición de las circunstancias y condiciones en que cabe limitar el derecho de huelga, los órganos de control han propugnado el recurso a un servicio mínimo negociado en casos en que, por ejemplo, las autoridades habían prohibido de modo terminante las huelgas en servicios que no merecían la consideración de esenciales en el sentido estricto del término.

Habiendo llegado a la conclusión de que los servicios de electricidad son un servicio esencial, el CLS observó que en el caso de restricciones al derecho de huelga, los trabajadores de dicho sector debían disfrutar de procedimientos compensatorios de solución de los conflictos para defender sus reivindicaciones. Como éstos no existían, el CLS instó al gobierno a poner en práctica procedimientos de conciliación y de arbitraje adecuados, imparciales y rápidos. Ulteriormente, la CE tomó nota con satisfacción de que el nuevo Código de Trabajo disponía la creación de esos procedimientos.

277.º informe del CLS, caso núm. 1549, párrafo 447;
ICE de 1993, C. 87, República Dominicana

“ Con el fin de evitar daños irreversibles o que no guarden proporción alguna con los intereses profesionales de las partes en el conflicto, así como de no causar daños a terceros, es decir, los usuarios o los consumidores que sufren las consecuencias económicas de los conflictos colectivos, las autoridades podrían establecer un régimen de servicio mínimo en otros servicios que son de utilidad pública, en vez de prohibir radicalmente las acciones de huelga, prohibición que debería limitarse a los servicios esenciales en el sentido estricto del término. ”

EG de la CE de 1994, párrafo 160

Son dos los requisitos que debe reunir el servicio mínimo:

- el *servicio mínimo* deberá limitarse a las actividades que resulten estrictamente necesarias para atender a las necesidades básicas de la población o a las exigencias mínimas del servicio; en este concepto de servicio quedará preservada siempre la eficacia de la presión que la huelga debe ejercer;
- las organizaciones de trabajadores interesadas deberán tener la posibilidad de *participar en la definición del servicio mínimo* junto con los empleadores y las autoridades públicas competentes.

En buena lógica, también se recomienda que el servicio mínimo haya sido definido antes de que surja un conflicto.

El CLS sugirió la modificación de la legislación que prohíbe las huelgas en los servicios de los ferrocarriles y en el transporte público urbano al no ser éstos servicios esenciales, contrariamente a lo que sostuvo el gobierno. Sin embargo, el CLS no excluyó la posibilidad de establecer un servicio mínimo en esas empresas a fin de mantener las actividades estrictamente esenciales para la seguridad de las instalaciones o la prevención de accidentes con la participación de las organizaciones de trabajadores interesadas.

273.º informe del CLS, caso núm. 1521, párrafo 39

En otro caso relativo a una huelga organizada en el sector del transporte público, el CLS observó que la huelga era legal, a reserva de que se asegurara la prestación de los servicios mínimos indispensables para atender las necesidades sociales absolutamente necesarias, así como de los servicios necesarios para la seguridad y la conservación del equipo y las instalaciones. Sin embargo, el CLS advirtió que la legislación no especificaba a quién correspondía la decisión de fijar el nivel de los servicios mínimos que habían de garantizarse y que nada indicaba que este nivel hubiera sido objeto de negociaciones. Posteriormente, el Gobierno modificó la legislación para determinar el nivel de los servicios mínimos mediante acuerdos entre las partes interesadas. Cuando no se llega a un acuerdo, dichos servicios deben determinarse por medio de un arbitraje. Además, desde entonces, el Tribunal Constitucional ha enumerado los criterios de necesidad, adecuación y proporcionalidad para definir los servicios mínimos.

268.º informe del CLS, caso núm. 1486, párrafo 152, y 299.º informe del CLS, caso núm. 1782, párrafos 326 y 327

Los principios de la LS también han contribuido a limitar las restricciones aplicables a los objetivos de la huelga, a las modalidades de su ejercicio y a la obligación de dar un preaviso de paro laboral. Concretamente, se han formulado principios acerca de:

- las huelgas políticas;

“ Las huelgas de carácter **puramente político** y las **huelgas decididas sistemáticamente** mucho antes de que las negociaciones se lleven a cabo no caen dentro del ámbito de los principios de la libertad sindical. ”

Pero, “ si bien las **huelgas de naturaleza puramente política** no están cubiertas por los principios de la libertad sindical, los sindicatos deberían poder organizar huelgas de protesta, en particular para ejercer una crítica contra la política económica y social del gobierno ” .

Recopilación del CLS de 1996, párrafos 481 y 482

Objetivos de la huelga, modalidades de ejercicio y condiciones previas

Si bien el gobierno consideró que la huelga general organizada en 1993 era de naturaleza política y que, por consiguiente, no estaba amparada por los principios de la LS, el CLS observó que una parte importante de las reclamaciones del sindicato responsable de la huelga eran de naturaleza económica y social. El CLS instó al gobierno a que en el futuro se abstuviera de arrestar o detener a dirigentes sindicales y sindicalistas por causa de actividades sindicales legítimas.

291.^{er} informe del CLS, caso núm. 1713, párrafo 574

- las huelgas de solidaridad, que deberían estar autorizadas cuando la huelga inicial que apoyan sea lícita (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 486);
- los piquetes de huelga, cuya prohibición se justifica sólo si la huelga pierde su carácter pacífico (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 584), y
- las condiciones que debe reunir una huelga para ser lícita.

“

Las condiciones requeridas por la legislación para que la huelga se considere un acto lícito deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales. ”

Recopilación del CLS de 1996, párrafo 498

Los órganos de control han determinado varias condiciones previas, aceptables y compatibles con los principios de la libertad sindical:

- decidir una huelga mediante una votación secreta (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 503);
- dar un preaviso de 20 días en los servicios de interés social o público (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 504);
- proceder a una segunda votación si la huelga no se produjo en el plazo de los tres meses siguientes a la primera votación (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 514), y
- dar un preaviso antes de decidir una huelga (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 503).

Varias condiciones previas han sido consideradas excesivas o potencialmente excesivas:

- exigir la decisión de más de la mitad de todos los trabajadores concernidos para declarar una huelga (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 507), y
- alcanzar un *quórum* de dos tercios de los miembros (Recopilación del CLS de 1996, párrafo 511).

Los órganos de control han examinado varios casos relativos a diversos actos de injerencia de las autoridades públicas que entorpecen el libre ejercicio de la LS. Entre ellos, valga citar los siguientes:

1.5 Injerencia del Estado

- la disolución y suspensión de organizaciones;
- la injerencia en la constitución de federaciones;
- las restricciones a la afiliación internacional;
- la injerencia en la redacción de los estatutos y reglamentos;
- la injerencia en la elección de los dirigentes sindicales, y
- la falta de protección frente a los actos de injerencia.

“ Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa. ”

Convenio núm. 87, artículo 4

Disolución y suspensión de organizaciones

En lo que respecta a las **autoridades administrativas**, los órganos de control han recalcado que la legislación nacional no debe prever su propia intervención en la disolución o la suspensión de organizaciones. Antes bien, los órganos de control piden a los gobiernos que, en su caso, modifiquen las disposiciones que prevean este tipo de intervención y las ajusten a los principios de la LS.

En los últimos años, la CE ha tomado nota con satisfacción de las modificaciones de las legislaciones de varios países consistentes en retirar a las autoridades administrativas la facultad de disolver sindicatos. Algunos de esos casos se refieren a Colombia (ICE de 1992, C. 87, Colombia), Madagascar (ICE de 1991, C. 87, Madagascar), Venezuela (ICE de 1991, C. 87, Venezuela) y Argentina (ICE de 1989, C. 87, Argentina).

En los casos en que la legislación faculte a la administración para adoptar semejantes medidas, el grado de conformidad con los principios de la LS dependerá de la respuesta que se dé a las preguntas siguientes (diagrama 8).

Diagrama 8. Injerencia del Estado: garantías en caso de intervención administrativa

Cuantas más sean las respuestas afirmativas, más se ajustará la medida administrativa a los principios de la LS.

	SÍ	NO
¿Debe ser la intervención objeto de un control judicial previo para surtir efecto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Existe la posibilidad de impugnar la medida ante un órgano judicial independiente e imparcial?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Puede examinar el órgano judicial el fondo del caso?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Puede estudiar el órgano judicial los motivos de la medida administrativa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Está facultado el órgano judicial para anular la medida administrativa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

En un caso relativo a una organización sindical que se disolvió voluntariamente, la decisión fue adoptada:

- voluntariamente;
- por un congreso convocado en reunión ordinaria;
- por todos los trabajadores interesados.

La conclusión del CLS fue que no podía considerarse que dicha disolución menoscabara la libertad sindical.

73.^{er} informe del CLS, caso núm. 338, párrafo 42

Además de varios casos referentes a la adopción de medidas de disolución o suspensión por vía administrativa, los órganos de control han estudiado asuntos en que estas medidas dimanaban del poder judicial o del legislativo.

Cuando estas **medidas dimanaban del poder judicial**:

- la disolución debe ser la solución de última instancia, es decir, que no se debe recurrir a ella mientras no se hayan agotado todas las demás posibilidades que puedan entrañar efectos menos graves para la organización en su conjunto;
- por lo general se aplicará el procedimiento ordinario previsto para los casos de disolución o suspensión, que comprende:
 - la intervención de un órgano judicial imparcial e independiente;
 - la concesión de un plazo suficiente para preparar la defensa;
 - el derecho de impugnación, y
 - una tramitación rápida.

También algunas **medidas legislativas** pueden vulnerar los principios de la LS. La principal preocupación de los órganos de control reside en los derechos de defensa y de impugnación.

En un caso de 1984 relativo a Polonia, la Comisión de Encuesta puso de relieve que: ... “ si bien es exacto que el artículo 4 del Convenio únicamente se refiere a las medidas tomadas por vía administrativa, no es menos cierto que una disolución por vía legislativa acarrea efectos tan irremediables como una decisión administrativa definitiva, ya que ambas no pueden ser objeto de recurso ante órganos independientes ” .

EG de la CE de 1994, párrafo 183

(Las conclusiones de la Comisión contribuyeron a centrar la atención internacional en el movimiento sindical libre que se desarrollaba en Polonia en esa época.)

“

Lo esencial es pues determinar si una disolución por vía legislativa impide a los trabajadores mantener su afiliación y desarrollar libremente sus actividades en los sindicatos que estimen convenientes; si tal es el caso, dicha legislación no está en conformidad con el Convenio. ”

EG de la CE de 1994, párrafo 183

Los principios de la LS no eximen en modo alguno a las organizaciones de trabajadores ni a las de empleadores de cumplir el ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, con arreglo a dichos principios, este ordenamiento no debe contener disposiciones que dificulten el ejercicio de la LS.

Respeto del ordenamiento jurídico nacional

“ Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio. ”

Convenio núm. 87, párrafos 1 y 2 del artículo 8

En un caso relativo a una huelga «salvaje», el CLS tomó nota de que el sindicato implicado no había seguido el procedimiento establecido para organizar una huelga legal, lo que incluye remitir al Ministerio la notificación del conflicto laboral y la obligación de dejar transcurrir un período de apaciguamiento. Dada la situación, el CLS consideró que el sindicato no había respetado la legislación nacional y que la legislación misma no menoscababa las garantías previstas en el Convenio. Además, no había pruebas de que las detenciones estuvieran motivadas por otras razones que el respeto de la ley y el orden.

241.º informe del CLS, caso núm. 1336, párrafo 46

“ Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores. ”

Convenio núm. 87, artículo 5

Injerencia en la constitución de federaciones

Los trabajadores y los empleadores ya saben desde antiguo que la unión hace la fuerza y que la influencia de sus organizaciones crece conforme aumenta el número de sus representados. Por ello figura entre los principios de la LS el derecho de estas organizaciones a aunar sus fuerzas en planos más altos, es decir, a escala profesional o internacional, así como su derecho a dedicarse libremente a las actividades que estimen convenientes para defender los intereses de sus miembros.

En lo que respecta a las **organizaciones nacionales**, los órganos de control han solicitado a los gobiernos que modifiquen su legislación y su práctica cuando, por ejemplo:

- para la constitución de estas organizaciones exigían un número mínimo de afiliados demasiado alto;
- prohibían la constitución de más de una confederación por profesión, sector o región;
- determinaban qué federaciones podían ser constituidas legalmente;
- requerían una autorización previa para la constitución legal de una federación, o
- imponían otras condiciones excesivas para la constitución de una confederación, como la consistente en exigir una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los miembros de las federaciones.

Restricciones a la afiliación internacional

En lo que respecta a la **afiliación internacional**, los órganos de control han intervenido en casos en que:

- una sola organización nacional predeterminada tenía derecho a afiliarse a escala internacional;
- se prohibía la afiliación internacional;
- se exigía una autorización previa de las autoridades públicas para la afiliación internacional, y
- se restringían o condicionaban la asistencia, las comunicaciones o los contactos que resultaban de las afiliaciones internacionales.

La CE tomó nota con satisfacción de que, entre otros asuntos que habían sido objeto de observaciones durante varios años, el Código Laboral de 1993 derogó la cláusula que prohibía a los sindicatos recibir subsidios o ayuda económica de organizaciones extranjeras.

ICE de 1994, C. 87, Paraguay

Injerencia en la redacción de los estatutos y reglamentos de las organizaciones

“ Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de **redactar sus estatutos y reglamentos administrativos**, el de **elegir libremente sus representantes**, el de organizar su administración y sus actividades y el de **formular su programa de acción**. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. ”

Convenio núm. 87, párrafos 1 y 2 del artículo 3

Este deber de abstención que las autoridades deben cumplir en virtud del párrafo 2 del artículo 3 del Convenio núm. 87 viene condicionado por el artículo 8 del mismo instrumento. Las organizaciones no estarán en modo alguno exentas de respetar el ordenamiento jurídico nacional mientras éste no impida el ejercicio de los principios de la LS.

En el cuadro 2 se mencionan los supuestos en que los órganos de control han solicitado a los gobiernos interesados que modifiquen su legislación o su práctica.

De los casos examinados por los órganos de control cabe extraer varias pautas de actuación.

- La legislación sólo debería fijar *requisitos formales* respecto de los estatutos sindicales.
- Los estatutos y los reglamentos *no deberían estar sujetos* a la aprobación previa y discrecional de las autoridades públicas.
- Debería reducirse al mínimo el riesgo de que una reglamentación específica dé pie a una *injerencia arbitraria* de las autoridades en el proceso electoral.

Después de haber disuelto varios consejos directivos de sindicatos y nombrado administradores por decreto ejecutivo, el Gobierno prestó atención a las observaciones y las recomendaciones formuladas por los órganos de control, derogó los decretos de disolución, retiró los administradores del Gobierno y los sindicatos pudieron celebrar nuevas elecciones de dirigentes sin injerencia del Gobierno.

315.º informe del CLS, caso núm. 1793, párrafos 19 y 20

- Los trabajadores extranjeros deberían estar autorizados para ejercer funciones sindicales electivas después de un *período razonable de residencia en el país*; no deberían imponerse condiciones de nacionalidad.

Cuadro 2. Injerencia del Estado en las organizaciones

Estatutos y reglamentos	Elección de representantes	Administración y actividades	Formulación de programas de actuación
<ul style="list-style-type: none"> ■ Cuando se puede obligar a un sindicato de base a ajustarse a los estatutos de una federación única ■ Cuando se pueden someter los estatutos de un sindicato nuevo a la aprobación de la administración central de la organización existente ■ Cuando una organización central única u organizaciones de grado superior determinadas por ley pueden ostentar el derecho exclusivo de redactar los reglamentos de los sindicatos de base ■ Cuando los estatutos pueden ser redactados por las autoridades públicas ■ Cuando se puede exigir a los sindicatos que adopten o se inspiren en un modelo de estatutos cuyo contenido no se limite a cláusulas de forma ■ Cuando la aprobación de los estatutos y reglamentos de las organizaciones profesionales queda sujeta al poder discrecional de las autoridades públicas ■ Cuando las autoridades públicas pueden exigir que se modifiquen los estatutos sindicales 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cuando el ordenamiento jurídico reglamenta minuciosamente las elecciones sindicales y propicia así la injerencia de las autoridades públicas en dicho proceso ■ Cuando la autoridad administrativa o la organización central única, por ejemplo, supervisan el procedimiento electoral mediante la intervención de inspectores del trabajo o de representantes de la administración ■ Cuando, para surtir efecto, los resultados de las elecciones deben ser aceptados o aprobados por las autoridades públicas ■ Cuando la legislación exige que <i>todos</i> los aspirantes a puestos electivos pertenezcan a su respectiva profesión, empresa o unidad de producción, o estén efectivamente empleados en esa ocupación, ya sea al presentar su candidatura o durante cierto período antes de las elecciones ■ Cuando la legislación fija requisitos de nacionalidad para el desempeño de cargos electivos ■ Cuando la opinión o la afiliación política (o la falta de ellas) es una condición para el desempeño de cargos electivos ■ Cuando el carecer de antecedentes penales es una condición para asumir cargos electivos ■ Cuando se imponen restricciones a la reelección 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cuando las autoridades ejercen un control permanente mediante la fijación de una cuota sindical mínima legal de los afiliados ■ Cuando en los reglamentos se determina la proporción de fondos sindicales que debe abonarse a las federaciones o se exige que ciertas operaciones financieras – como las remesas de fondos del extranjero – sean aprobadas por las autoridades públicas ■ Cuando las autoridades administrativas están facultadas para inspeccionar los libros y otros documentos de una organización sin que ésta goce de las preceptivas garantías procesales ■ Cuando las autoridades administrativas pueden efectuar en cualquier momento una investigación y pedir información ■ Cuando por ley se entorpece el derecho de las organizaciones de disponer sin trabas de todos sus bienes muebles e inmuebles 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Para las restricciones al derecho de huelga, véase la sección 1.4 titulada «Solución de conflictos» ■ Para las restricciones a la negociación colectiva, véase la sección 1.7 titulada «Fomento de la negociación colectiva» ■ Cuando se prohíbe a las organizaciones efectuar contribuciones financieras con miras a la realización de actividades políticas ■ Cuando los sindicatos tienen absolutamente vedado ejercer actividades políticas ■ Cuando en la legislación se establece una vinculación estrecha entre las organizaciones sindicales y un partido político único que está en el poder

La CE tomó nota con satisfacción de que, a raíz de sus comentarios, la legislación fue modificada a fin de permitir el derecho de ejercer funciones sindicales electivas a toda persona que haya establecido su domicilio en la República de Guinea con cinco años de anterioridad por lo menos.

ICE de 1989, C. 87, Guinea

- Las exigencias impuestas en materia de administración financiera deberían tener por único objetivo proteger los derechos de los miembros de las organizaciones y *garantizar una gestión racional y eficaz* de estas últimas.
- Las disposiciones legislativas referentes a las actividades políticas de las organizaciones deberían *permitir a las organizaciones expresar su parecer* sobre cuestiones de política económica y social que afecten a sus afiliados y a los trabajadores en general, y garantizar al propio tiempo que las actividades puramente políticas no se confundan con las de carácter sindical (indispensables para garantizar la necesaria *independencia de la organización*).

“ Toda destitución o suspensión de dirigentes sindicales que no sea consecuencia de una decisión interna del sindicato, de una votación de los afiliados o de un procedimiento judicial regular constituye una grave injerencia en el ejercicio de sus funciones como dirigentes sindicales, para las cuales han sido libremente elegidos por los miembros de sus sindicatos. ”

EG de la CE de 1994, párrafo 122

“ Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración. ”

Convenio núm. 98, párrafo 1 del artículo 2

“ Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes. ”

Convenio núm. 98, artículo 3

El Estado debe proteger a los empleadores y a los trabajadores frente a los actos de injerencia. De no hacerlo cometería a su vez una injerencia en los principios de la LS. En reiteradas ocasiones los órganos de control solicitaron a los gobiernos que velasen por una modificación de la legislación en este sentido.

Carencia de protección frente a los actos de injerencia

Después de que la CE solicitó al gobierno interesado la adopción de disposiciones «que comporten recursos y sanciones suficientemente efectivos y disuasivos contra actos de discriminación e injerencia antisindicales», la nueva ley de 1993 establece que «constituyen faltas punibles las acciones u omisiones en que incurran los empleadores, los trabajadores o sus respectivas organizaciones que transgredan las normas previstas» en el Convenio núm. 98, incluidas las disposiciones que prohíben la injerencia.

ICE de 1994, C. 98, Costa Rica

En algunos casos los órganos de control también solicitaron a los gobiernos que adoptasen medidas para impedir todo acto de injerencia de los empleadores o de las organizaciones de empleadores.

En un caso relativo a alegatos según los cuales la dirección había cometido actos de injerencia antisindical al apoyar la constitución de una organización rival, y al adoptar medidas de discriminación antisindicales (traslados, retrogradaciones), el CLS recordó al Gobierno que tenía la responsabilidad de garantizar una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical y expresó la esperanza de que la legislación que se adoptara sería conforme a ese principio. Por último, en este caso, tres trabajadoras fueron reintegradas a sus empleos anteriores, se adoptaron sanciones disuasivas en la legislación contra toda persona que impidiera el ejercicio de los derechos de la LS, y se logró un convenio colectivo en la empresa con la ayuda de una mediación del Gobierno.

278.º informe del CLS, caso núm. 1571, párrafo 548; 279.º informe del CLS, párrafos 400 a 421; 284.º informe del CLS, párrafo 23

1.6 Discriminación antisindical

“ Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. ”

Convenio núm. 98, párrafo 1 del artículo 1

Con arreglo a los principios de la LS, el Estado debe proteger a los trabajadores contra todo acto de discriminación antisindical en el empleo. Normalmente, ello significa que:

Esencia de la protección

- deben existir *disposiciones legislativas* por las que se prohíben los actos de discriminación antisindical; éstas han de tener un ámbito lo bastante amplio como para contemplar todos los supuestos posibles de esta discriminación, tales como la denegación de contratación, el despido, el traslado, la retrogradación o la denegación de capacitación, y
- deben existir *procedimientos de ámbito nacional* que permitan un examen rápido, imparcial, eficaz y poco oneroso de las quejas por actos de discriminación antisindical.

Diagrama 9. Discriminación antisindical: calidad de la protección

Cuanto más sean las respuestas afirmativas, más se adecuará el mecanismo a los principios de la LS

	SÍ	NO
¿Se prevé una protección contra los actos de discriminación antisindical por motivos de afiliación sindical o de actividades sindicales lícitas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Cubre la protección la afiliación o las actividades anteriores?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se prevé protección aun en el caso de que el sindicato no esté reconocido por el empleador?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Cubre la protección las actividades realizadas fuera del lugar de trabajo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Es amplia la protección, es decir, actúa contra todos los actos perjudiciales para el trabajador y para los antiguos o futuros empleados?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se prevén medidas de protección adicionales para los dirigentes sindicales?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Actúa la protección contra el despido causado por la participación en una huelga lícita?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se prevé una protección contra la práctica de listas negras?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Diagrama 10. Discriminación antisindical: calidad del procedimiento

Cuanto más sean las respuestas afirmativas, más se ajustará el procedimiento a los principios de la LS

	SÍ	NO
¿Es el procedimiento imparcial y así lo consideran las partes?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Es el procedimiento poco oneroso?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Es el procedimiento realmente eficaz contra la discriminación antisindical?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se contempla en el procedimiento la posibilidad de impugnar las decisiones judiciales?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se prevén en el procedimiento medidas suficientemente disuasivas, como la exigencia de responsabilidad civil y penal?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Permite el procedimiento un examen rápido de las quejas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Es la readmisión en el puesto de trabajo una de las formas posibles de reparación?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

En muchos casos, los órganos de control pidieron a los gobiernos que adoptasen medidas adaptadas a situaciones específicas para proteger a los trabajadores contra la discriminación antisindical.

En un caso relativo a un gran número de despidos abusivos por motivo de actividades sindicales, el CLS pidió al Gobierno interesado que consiguiera la readmisión en sus puestos de los trabajadores despedidos. El CLS tomó nota de las medidas tomadas por el Gobierno para obtener la reintegración de los sindicalistas afectados, así como las iniciativas en materia de protección que impulsó por la vía legislativa.

Caso núm. 1082 del CLS

En otros casos, los gobiernos modificaron la legislación para mejorar la protección contra la discriminación antisindical.

Entre 1994 y 1996, la CE tomó nota con satisfacción de seis casos en los que los Estados respectivos habían modificado su legislación sobre protección contra la discriminación antisindical para ponerla en conformidad con las observaciones de la Comisión: Costa Rica (1994), Paraguay (1994), República Dominicana (1994), Colombia (1995), Gabón (1996) y Austria (1996).

En los casos de discriminación antisindical o de protección legislativa deficiente, cabe invocar también el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135).

“ Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor. ”

Convenio núm. 135, artículo 1

La CE tomó nota con satisfacción de que la nueva ley establecía garantías contra actos de discriminación – incluido el despido – dirigidos contra representantes de trabajadores y motivados por sus actividades sindicales.

ICE de 1994, C. 135, Costa Rica

Valga agregar que los funcionarios públicos de la administración del Estado que no están amparados por el artículo 6 del Convenio núm. 98 deben ser protegidos en el empleo contra los actos de discriminación antisindical en virtud del artículo 4 del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

1.7 Fomento de la negociación colectiva

“ Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. ”

Convenio núm. 98, artículo 4

Con el correr de los años, los órganos de control han tratado una amplia gama de casos relativos a la negociación colectiva y a su promoción. En muchos de ellos se cuestionaban medidas adoptadas por los gobiernos, por considerarse que éstas restringían la negociación colectiva voluntaria mediante:

- la imposición del arbitraje obligatorio;

El CLS tomó nota con interés de las informaciones según las cuales había quedado sin efecto la legislación que disponía el arbitraje independiente obligatorio en un caso relativo al sector de los transportes ferroviarios. La legislación había puesto fin a una huelga en dicho sector, lo que dio motivos al planteamiento de un caso de libertad sindical. El CLS recomendó al gobierno interesado que estableciera la negociación colectiva voluntaria en el sector en cuestión.

279.º informe del CLS, caso núm. 1438, párrafo 14

- la intervención de las autoridades en la redacción de los convenios colectivos;
- la exigencia de la aprobación por la autoridad administrativa de convenios colectivos libremente concertados;

La CE tomó nota con interés de que los convenios colectivos de empresa ya no requerirán autorización previa. No obstante, la Comisión lamentó observar que los demás convenios que rebasen el nivel de empresa deberán ser homologados por el Ministerio de Trabajo y recomendó al Gobierno modificar la legislación a ese respecto.

ICE de 1996, C. 98, Argentina

- la anulación de convenios so pretexto de que contenían cláusulas contrarias a la política económica del país;
- una intervención administrativa o legislativa para impedir el cumplimiento de convenios colectivos vigentes o exigir su renegociación;

El CLS tomó nota con satisfacción de la derogación de las reglas transitorias que invalidaban ciertos convenios colectivos negociados anteriormente.

299.º informe del CLS, caso núm. 1760, párrafo 20

- la prórroga obligatoria del período de vigencia de los convenios colectivos;
- restricciones impuestas por las autoridades a la negociación de convenios colectivos futuros, o
- restricciones a las cláusulas de reajuste salarial al costo de vida.

En el caso de un gobierno que había promulgado una ley que disponía la derogación, prohibición e inaplicabilidad de los procedimientos de reajuste de salarios en los contratos de trabajo, el CLS instó al gobierno a que restableciese lo antes posible la negociación colectiva voluntaria.

286.º informe del CLS, caso núm. 1639, párrafo 94

Al examinar las memorias del gobierno sobre el convenio ratificado, la CE supervisa los esfuerzos hechos por éste para generalizar la negociación colectiva y la consulta tripartita.

ICE de 1998, C. 98, Argentina

Extensión de la aplicación del principio de fomento de la negociación colectiva

En el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) se enuncian más detalladamente los objetivos de las medidas dirigidas a fomentar la negociación colectiva, los cuales son además principios de la LS.

- **Todos los empleadores y todas las categorías de trabajadores** deberían tener acceso a la negociación colectiva.

Los órganos de control han examinado casos relativos a actos como los que se enuncian a continuación:

- restricciones en materia de negociación colectiva para los funcionarios públicos: **todos los empleados públicos, excepto los que asumen funciones en la administración del Estado**, deben gozar del derecho de negociación colectiva.

Recopilación del CLS de 1985, párrafo 597

- restricciones al derecho de negociación colectiva de los trabajadores de las **zonas francas de exportación**: estos trabajadores deben gozar del derecho de negociación colectiva.

294.º informe del CLS, caso núm. 1726, párrafo 409
(*El CLS prosigue el examen del caso.*)

- restricciones aplicables a los trabajadores **de las empresas industriales y comerciales del Estado**: estos trabajadores deben gozar del derecho de negociación colectiva.

259.º informe del CLS, casos núms. 1429, 1436, 1636, 1657, 1665, párrafo 796

(*El CLS prosigue el examen de dichos casos.*)

La CE tomó nota con satisfacción de las disposiciones del Código de Trabajo aprobado en 1992 por la República Dominicana, en virtud de las cuales los trabajadores de las zonas francas de exportación gozan del derecho de negociación colectiva.

ICE de 1994, C. 98, República Dominicana

- La negociación colectiva debería **extenderse progresivamente a todas las materias**, entre ellas, la determinación de las condiciones de trabajo y empleo, y la reglamentación de las relaciones entre los empleadores y los trabajadores, así como entre los empleadores o sus organizaciones y una o varias organizaciones de trabajadores.

“ A juicio de la Comisión, las medidas que se aplican unilateralmente por las autoridades para restringir la gama de temas que pueden ser objeto de negociaciones son a menudo incompatibles con [los principios de la libertad sindical]. ”

EG de la CE de 1994, párrafo 250

Los órganos de control han examinado muchos casos relativos al **ámbito de la negociación**.

- Por ejemplo, la exclusión de la **duración del trabajo** del campo de aplicación de la negociación colectiva, a menos que exista autorización gubernamental, parece atender contra los principios de libertad sindical.

248.º informe del CLS, caso núm. 1370, párrafo 224

En una fase más avanzada del examen del caso, la Comisión tomó nota con satisfacción de la modificación de la legislación.

ICE de 1994, C. 98, Portugal

- La legislación que **modifica los convenios colectivos**, por ejemplo, concernientes a la dotación de buques, no está en conformidad con el Convenio núm. 98.

Recopilación del CLS de 1985, párrafo 628

- En un caso en que se modificaba por vía legislativa un convenio colectivo por el que se preveía un sistema de las cuotas sindicales en nómina, el CLS llegó a la conclusión de que debería ser posible que en los convenios colectivos se determinase el **sistema de recaudación de cotizaciones sindicales** sin la injerencia de las autoridades.

289.º informe del CLS, caso núm. 1594, párrafo 24;

297.º informe del CLS, párrafo 21

- Debería fomentarse la **fijación de normas de actuación** consensuadas entre las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores.

La determinación del nivel de la negociación colectiva (a nivel de empresa, de zonas geográficas, de sector o de país) debería depender de la voluntad de las partes. En consecuencia, el CLS consideró que **la negativa de los empleadores a negociar a un nivel determinado** no era contraria a la libertad sindical.

Sin embargo, la legislación no debe interferir en modo alguno con las medidas legítimas que podría tomar un sindicato para influir en la elección del nivel de la negociación. Por tanto, la prohibición de las huelgas que tienen por objetivo concluir convenios con un grupo de empleadores sería contraria a los principios de la libertad sindical.

202.º informe del CLS, caso núm. 915, párrafo 53; 295.º informe del CLS, caso núm. 1698, párrafo 259

Reconocimiento de los sindicatos a efectos de la negociación colectiva

- La negociación colectiva **no debe verse dificultada por la ausencia de normas de actuación**, la insuficiencia o el carácter impropio de estas últimas.

En un caso en que la legislación fijaba un **plazo** de 105 días para que los empleadores respondieran a las peticiones de los trabajadores, y de seis meses para que se concertase un convenio, el CLS expresó el deseo de que se acortaran esos plazos, a fin de fomentar la negociación colectiva voluntaria, teniendo en cuenta en particular el hecho de que los trabajadores del país en cuestión no podían declararse en huelga para apoyar sus reivindicaciones.

133.^{er} informe del CLS, caso núm. 654, párrafo 244

- Los órganos y **los procedimientos de solución de los conflictos laborales** deberían estar concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

La Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92) enuncia las características esenciales de dichos órganos:

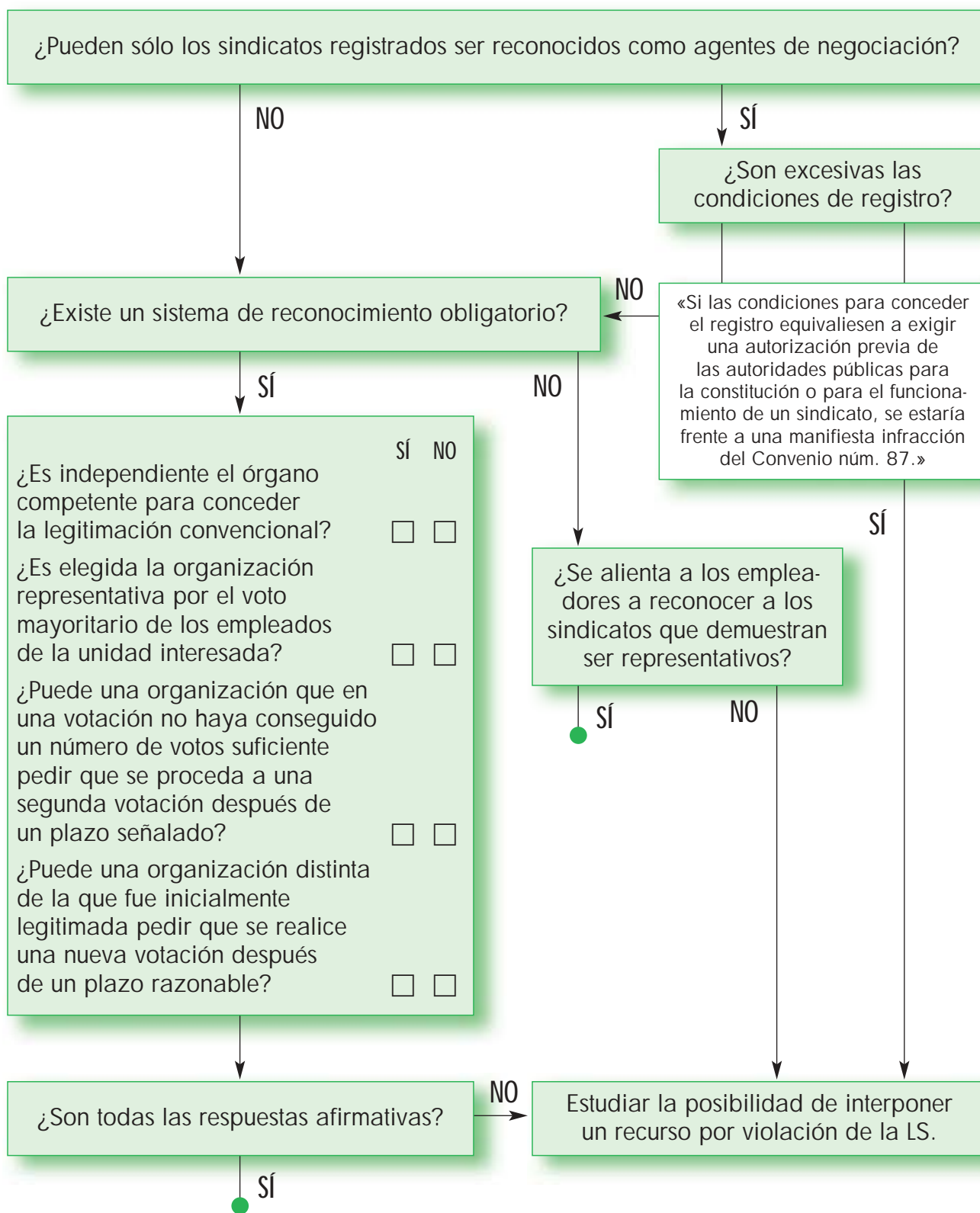
- deberían ser establecidos sobre una base mixta;
- el recurso ante ellos debería ser voluntario;
- el procedimiento debería ser gratuito y expeditivo.

En los casos en que el sistema de reconocimiento de los sindicatos a efectos de la negociación colectiva entorpece o no fomenta esta negociación, los órganos de control toman nota de las trabas que coartan la adecuada aplicación de los principios de la LS.

Las primeras dificultades pueden surgir cuando se pide a los sindicatos que demuestren que representan realmente a los trabajadores en cuyo nombre se proponen entablar una negociación colectiva. En los casos en que el sistema nacional otorgaba al empleador total libertad para decidir si negociaba o no con el sindicato, los órganos de control prefirieron cerciorarse de que el gobierno promovía en general el reconocimiento del sindicato por los empleadores sobre la base de criterios de representatividad razonables. En cambio, en los casos en que el gobierno aplicaba un sistema que prescribía el reconocimiento del sindicato por el empleador sobre la base de criterios de representatividad determinados, los órganos de control analizaron cuidadosamente dicho sistema.

En algunos sistemas, el empleador sólo puede reconocer a los sindicatos que acreditan una audiencia superior al 50 por ciento de todos los trabajadores de una unidad de negociación determinada. Ahora bien, este porcentaje puede resultar imposible de alcanzar si más de un sindicato se ofrece para negociar en nombre de los trabajadores considerados, situación esta que no facilita el cumplimiento de los principios de la LS.

Diagrama 11. Fomento de la negociación colectiva: representación exclusiva



Recopilación del CLS de 1996, párrafo 259

“ La Comisión [de Expertos] considera que en tales sistemas, cuando ningún sindicato consiga reunir a más del 50 por ciento de los trabajadores, los derechos de negociación colectiva deberían atribuirse a todos los sindicatos de la unidad interesada, al menos en representación de sus propios afiliados. ”

EG de la CE de 1994, párrafo 241

1.8 Prácticas en materia de consulta

Principio de consulta

“ Se deberían adoptar medidas apropiadas a las condiciones nacionales para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración, en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, para ... el fomento de la comprensión mutua y de las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, a fin de desarrollar la economía en su conjunto o algunas de sus ramas, de mejorar las condiciones de trabajo y de elevar el nivel de vida. ”

Recomendación núm. 113, párrafos 1, 1), y 4

Teniendo presentes los principios establecidos en la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), los órganos de control promueven la idea de la consulta tripartita.

En un caso, el CLS ha señalado la importancia, para el equilibrio de la situación social de un país, de una consulta regular de los medios representativos de los empleadores y de los trabajadores y, por lo que se refiere al mundo sindical, del conjunto de sus integrantes, cualesquiera que puedan ser las opciones filosóficas o políticas de los dirigentes.

Recopilación del CLS de 1996, párrafo 924

Estas consultas deberían celebrarse durante la elaboración de toda legislación:

- que afecte a los intereses de los empleadores y los trabajadores, y de sus respectivas organizaciones;
- que sea de ámbito laboral;

En un caso relativo a una amplia reforma de los derechos de la libertad sindical, varios proyectos de legislación sobre sindicatos, conflictos colectivos de trabajo, derecho de huelga y negociación colectiva fueron temas de discusión con una misión de contactos directos de la OIT. La misión formuló comentarios sobre varias disposiciones de esos proyectos. En este caso, el CLS señaló a la atención del Gobierno la importancia de consultar previamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores antes de adoptar cualquier ley relativa al derecho del trabajo y expresó la esperanza de que procedería de esa manera.

272.º informe del CLS, caso núm. 1492, párrafo 99

- que afecte a la negociación colectiva o a las condiciones de empleo, o

Los sindicatos alegaron ante el CLS que el Gobierno había anunciado que se proponía derogar las disposiciones relativas al reajuste de los salarios al coste de vida. Esto se había hecho, según los sindicatos, sin consultar previamente a los interlocutores sociales a pesar de existir una promesa escrita de que la consulta tendría lugar. La legislación fue adoptada por el Parlamento y las cláusulas de fijación de índices salariales de los convenios colectivos quedaron sin efecto hasta la próxima ronda de negociaciones, que tendría lugar un año más tarde durante la primavera de 1987. En esas circunstancias, el CLS subrayó que era fundamental que la introducción de un proyecto de legislación que afectara a la negociación colectiva o a las condiciones de empleo debería ser precedida por consultas amplias y detalladas con las organizaciones correspondientes de trabajadores y empleadores.

246.º informe del CLS, caso núm. 1338, párrafo 43

- mediante la cual el gobierno trate de modificar las estructuras de negociación en las que actúa directa o indirectamente como empleador.

El CLS estimó que la ley de 1991 sobre las medidas de restricción en el sector público iban más allá de lo que había considerado anteriormente como los límites normalmente aceptables que podían imponerse temporalmente a la negociación colectiva, ya que anulaba acuerdos negociados anteriormente y en la medida en que el Gobierno había dado a conocer su intención de prolongar el período de restricciones salariales, que debía ser inicialmente de un año, al promulgar una nueva ley. El CLS invitó al Gobierno a entablar nuevamente consultas amplias y constructivas con los sindicatos interesados con miras a restablecer la negociación colectiva, de conformidad con los principios de la libertad sindical. El Comité destacó la importancia de llevar a cabo las consultas necesarias antes de introducir la ley por la cual el Gobierno se propone modificar las estructuras de negociación en las cuales participa efectiva o indirectamente como empleador.

284.º informe del CLS, caso núm. 1607, párrafo 594

1.9 Facilidades para los representantes de los trabajadores

“ Los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones. A este respecto, deberán tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa interesada. ”

Convenio núm. 135, párrafos 1 y 2 del artículo 2

Además del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), otras normas preceptúan el otorgamiento de ciertas facilidades a los trabajadores que deseen sindicarse o desempeñar funciones sindicales.

Se ha solicitado a los órganos de control que garanticen facilidades adecuadas a los representantes de los trabajadores, especialmente en lo que respecta:

- al acceso al lugar de trabajo;

La enmienda de la ley núm. 358 de 1974, sobre la posición de los representantes sindicales en el lugar de trabajo, otorga a los representantes sindicales regionales, en determinadas circunstancias, el derecho de entrada a los lugares de trabajo en los que no se encuentran ellos mismos empleados y de llevar a cabo allí actividades sindicales.

ICE de 1993, C. 135, Suecia

El CLS pidió al gobierno interesado que garantizara el acceso de los representantes sindicales a los lugares de trabajo, con el debido respeto del derecho de propiedad y de los derechos de la dirección de la empresa, de manera que los sindicatos pudieran comunicarse con los trabajadores e informarles de los beneficios que podrían derivarse de la afiliación sindical.

284.º informe del CLS, caso núm. 1523, párrafo 195

- al otorgamiento de facilidades adecuadas;

El CLS pidió al gobierno interesado que pusiera a disposición del sindicato las facilidades apropiadas – en virtud de las obligaciones establecidas en el Convenio núm. 135 ratificado – incluso después de la privatización de la empresa estatal.

279.º informe del CLS, caso núm. 1565, párrafo 381

■ a la recaudación de las cuotas sindicales, y

“ ... cuando no existan otros arreglos para la recaudación de las cuotas sindicales, se debería permitir que los representantes de los trabajadores autorizados a ello por el sindicato cobren periódicamente las cuotas sindicales en los locales de la empresa. ”

Recopilación del CLS de 1985, párrafo 326

La nueva ley de asociaciones sindicales – adoptada para la satisfacción de la CE a fin de reemplazar la ley que había sido objeto de comentarios de la Comisión durante muchos años – garantiza el estatuto sindical de las asociaciones sindicales que gozan de ciertos privilegios entre los cuales la retención de cotizaciones sindicales.

ICE de 1989, C. 87, Argentina

■ a facilidades en las plantaciones.

“ ... es de importancia especial que el acceso de los representantes de los sindicatos a las plantaciones con el fin de ejercer legalmente sus actividades sindicales se conceda sin reticencia, siempre que no se perjudique la ejecución del trabajo durante las horas de labor y bajo reserva de todas las precauciones adecuadas en cuanto a la protección de la propiedad. ”

Recopilación del CLS de 1985, párrafo 220

La CE pidió al gobierno interesado que garantizara el derecho de los dirigentes sindicales a celebrar reuniones en las plantaciones. Posteriormente, tomó nota de una directriz administrativa «de obligatorio acatamiento» que prevé «que se incremente la vigilancia en todos los sectores laborales incluidas las plantaciones, a fin de verificar que no se impida el derecho de reunión de los trabajadores y sus dirigentes sindicales».

ICE de 1994, C. 87, Costa Rica

Parte 2

Cauces procesales dedicados al efectivo cumplimiento de los principios y normas de la libertad sindical

2.1 Introducción a las cuestiones comunes

En la introducción a esta guía se han presentado de forma resumida los mecanismos dedicados a controlar la aplicación de los principios de la LS. Cada uno de ellos ha sido instaurado con un objetivo único: reforzar la observancia de dichos principios y el ejercicio de los derechos que permiten hacer efectiva la mencionada libertad. En la parte 2 se explica con más detalle la manera de movilizar estos mecanismos.

La información que se facilita a continuación se presenta atendiendo a las necesidades de aquellos interesados en recabar la tutela de los principios de la LS susceptibles de infracción. A estos efectos, se ha considerado oportuno indicar de entrada cuáles son, en general:

- las condiciones previas que deben cumplirse antes de entablarse un recurso, y que son comunes a todos los mecanismos procesales de control, y
- las razones que pueden motivar el recurso a un mecanismo de control en particular, o que lo aconsejan.

Cuestión núm. 1: Hechos

Antes de entablar una acción, deben conocerse los *hechos que concurren a la posible infracción de los principios de la LS*, y para ello se deberá contestar a la pregunta siguiente:

¿Quién hizo qué, cuándo y cómo?

a la luz de los principios de la LS. La información suministrada en la parte 1 de esta guía debería permitir, por sí sola, determinar qué supuestos constituyen una lesión de los principios de la LS.

Se definirá primero la naturaleza de los hechos a fin de saber a qué órgano de control procede dirigirse. A estos efectos, podrán formularse, por ejemplo, las preguntas siguientes:

- ¿Entraña la presunta infracción un perjuicio continuado, como cuando la conducta lesiva se halla plasmada en una legislación o forma parte integrante de una política?
- ¿Se deriva la presunta infracción de actos o sucesos determinados – que tal vez requieran una intervención correctiva inmediata –

como la detención o el encarcelamiento de sindicalistas, el secuestro de bienes de una organización, la disolución de un sindicato, la dispersión de una reunión sindical, etc.?

- ¿Procede la citación de testigos para demostrar la presunta infracción (por ejemplo, para prestar declaración acerca de lo sucedido), o basta a efectos probatorios el análisis de documentos públicos (como textos legislativos o declarativos de políticas)?

A la luz de estas pautas, se determinarán los hechos con base en la información que se recabe para preparar el expediente. En éste se incluirán no sólo la legislación, las resoluciones y sentencias judiciales pertinentes, sino también las declaraciones testificales y los atestados policiales, que deberán ser copiados o transcritos textualmente para su eventual presentación a los órganos de control. De resultar imposible la obtención de estas copias o transcripciones, se tomarán notas detalladas de dichos documentos o declaraciones. Así, por ejemplo:

- «Un 'atestado policial', manuscrito, de cuatro páginas, fechado el 1.º de mayo de 1999, fue leído/visto por el sindicalista John Doe, el 3 de mayo de 1999, en la Comisaría Central.»
- «El decreto-ley núm. 478-A de 1999, titulado 'declaración del estado de excepción', es un documento de una página que fue publicado por el gobierno el 1.º de mayo de 1999.»
- «Mary Doe, secretaria del director ejecutivo, puede dar testimonio ocular de la entrada (sin orden judicial) de autoridades administrativas en los locales sindicales el 1.º de mayo de 1999.»

Es importante que los órganos de control ante los que se inste el procedimiento dispongan de pruebas objetivas de los hechos, pues los alegatos de violación de los principios de la LS que no se apoyan con pruebas objetivas resultan sumamente difíciles de analizar. Una vez dilucidados los hechos de la presunta infracción, se puede empezar a contestar a dos preguntas:

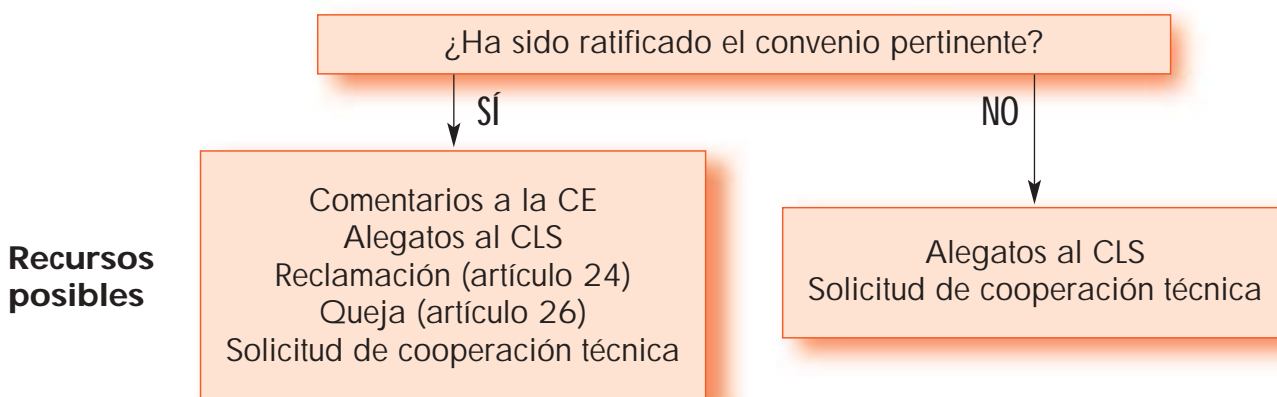
- ¿Existen indicios de lesión de los principios de la LS?
- ¿Cuál será el cauce procesal más adecuado para recurrir contra esta presunta lesión?

Una vez más, la información facilitada en la parte 1 de esta guía debería permitir responder por sí sola a la primera pregunta. Respecto a la segunda, en las páginas siguientes se ofrecen más datos sobre las distintas modalidades procesales dedicadas con carácter específico a la tutela de la LS.

Sólo algunos de estos recursos requieren, para ser entablados, la previa ratificación del convenio relativo a la LS aplicable.

Cuestión núm. 2: Ratificación

Diagrama 12. Cauces procesales: mecanismos disponibles según se hayan ratificado o no los convenios pertinentes



Recuerde: en cada uno de los convenios de la OIT aplicables en materia de LS se contemplan tan sólo algunos de los principios de esta libertad. Por ejemplo, la obligación de fomentar la negociación colectiva no está prevista en el Convenio núm. 87, sino en el Convenio núm. 98. Por lo tanto, a la hora de recabar la protección del órgano de control competente es importante cerciorarse del convenio que procede invocar y comprobar que el Estado contra el cual se dirige la acción lo ha ratificado.

¿Cómo se puede averiguar si el país interesado ha ratificado el convenio aplicable en materia de LS?

Consúltese, en el anexo 1, la lista de los países que han ratificado los convenios sobre la LS al 31 de julio de 2001. La OIT publica y actualiza sistemáticamente esta información. También cabe:

- comunicar con la oficina de la OIT local o con la oficina más próxima;
- dirigirse al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Humanos, CH-1211 Ginebra 22, Suiza;
- consultar la base de datos ILOLEX: (<http://ilolex.ilo.ch:1567/spanish/index.htm>); o la página Internet del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo: (<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm>);
- consultar las publicaciones de la OIT relativas a la LS (en muchas de ellas figura la lista de ratificaciones), y
- consultar la Parte 2 del último Informe III a la Conferencia Internacional del Trabajo, en que figura la «lista de ratificaciones por convenios y por países» (publicado anualmente en el mes de junio).

Recuerde: la incoación de cualquiera de estas modalidades procesales deberá ajustarse a una serie de reglas que se detallan a continuación.

Cuadro 3. Cauces procesales: características de los mecanismos de control

Cauce procesal	Intervención preliminar	Conclusiones autorizadas	Pruebas
a) Sistema de control regular			
Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CE) (<i>ratificación necesaria</i>)	Ninguna	<ul style="list-style-type: none"> ■ El momento de su formulación depende de cuándo se reciben los comentarios de los trabajadores/empleadores, con respecto a la reunión de la CE de noviembre/diciembre ■ Normalmente, según la naturaleza del caso, la CE solicita al gobierno información complementaria antes de formular una conclusión o de pedir una modificación de la ley o de la práctica 	Sólo escritas
Comisión de la Conferencia (CC) (<i>ratificación necesaria</i>)	Ninguna	Las conclusiones de la CC pueden formularse en términos severos	Cabe solicitar al gobierno interesado que facilite información detallada, por lo general oralmente. El gobierno también puede presentar información escrita
b) Sistemas de control especiales			
Comité de Libertad Sindical (CLS) (<i>ratificación innecesaria</i>)	Sí	El momento de su formulación depende de la prontitud con que el gobierno responde a la solicitud de información sobre el caso y de la urgencia de éste (de dos meses a un año)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Escritas ■ Testimonios orales, muy de vez en cuando
Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC) (<i>ratificación innecesaria si el Estado acepta la competencia de la Comisión</i>)	No	Suelen formularse en un plazo mínimo de uno a dos años	Investigación: testimonios escritos y orales
Artículo 24: reclamación (<i>ratificación necesaria</i>)	No	Por regla general, se someten al CLS cuando se refieren a principios de LS. Se formulan en un plazo ligeramente más dilatado que si la queja se presenta directamente al CLS	Escritas
Artículo 26: queja (<i>ratificación necesaria</i>)	Sí	Si se constituye una comisión de encuesta, plazo de uno a dos años	<ul style="list-style-type: none"> ■ Testimonios escritos y orales ■ Facultades de investigación
c) Asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo			
Misión oficiosa de asesoramiento (<i>ratificación innecesaria</i>)	Ninguna	No se formula conclusión alguna	Acopio de información, las más de las veces sobre aspectos técnicos
Misión de contactos directos (<i>ratificación innecesaria</i>)	El informe de la misión se suele transmitir al órgano de control competente para su información	Sólo se formulan conclusiones generales. Las conclusiones definitivas dimanar de los órganos de control	Puede proceder a la realización de una investigación para el esclarecimiento general de los hechos
Asistencia técnica (<i>ratificación innecesaria</i>)	Ninguna	Ninguna, pero pueden formularse recomendaciones importantes	Acopio de información, las más de las veces sobre aspectos técnicos

Composición tripartita	Publicidad	Características especiales
a) Sistema de control regular		
No	<ul style="list-style-type: none"> ■ Relativamente amplia: la CE examina el caso y formula comentarios ■ Los comentarios contenidos en las comunicaciones dimanantes de una organización de empleadores o de trabajadores suelen publicarse como «observaciones», que pueden ser objeto de una difusión muy amplia 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La publicidad puede ser amplia ■ Posibilidad de examen tripartito en la CC ■ Cuando se trata de un convenio sobre el cual los Estados firmantes deben presentar una memoria detallada cada cinco años (por ejemplo, el Convenio núm. 135), la CE solicita normalmente una memoria antes de tiempo cuando recibe comentarios de los trabajadores o de los empleadores ■ El examen se centra más en la conformidad de la legislación que en las infracciones de hecho
Sí	Gran probabilidad de que el caso se debata en sesión pública	El caso no puede ser tratado en la CC si no ha sido examinado por la CE. La ratificación es por tanto necesaria y los elementos del caso deben presentarse a la CE
b) Sistemas de control especiales		
Sí	Amplia: los casos son publicados poco después de formularse las conclusiones y recomendaciones. Los casos versan sobre hechos concretos que a menudo polarizan la atención de los medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> ■ El CLS puede examinar tanto asuntos legislativos como lesiones efectivas de los principios de la LS ■ Útil para centrar la atención en una empresa determinada, o en ciertos dirigentes sindicales, sindicalistas detenidos o víctimas de discriminación antisindical
No	Amplia: por tratarse de un procedimiento especial, singulariza los casos que trata respecto a los demás	<ul style="list-style-type: none"> ■ Miembros independientes ■ Facultades de investigación ■ Consentimiento necesario del gobierno
Sí	Amplia: los casos se publican en un informe separado del CLS	Cuando se trata de la LS, el CA suele remitir el asunto al CLS. A falta de tiempo, deberá tenerse en cuenta el retraso que ocasionará la necesidad de esperar al menos una reunión del CA para que éste pueda decidir si remite el caso al CLS
<ul style="list-style-type: none"> ■ La decisión de constituir una comisión de encuesta corresponde al CA de la OIT, que es un órgano tripartito ■ La comisión de encuesta está integrada por un grupo de expertos (no tripartito) 	Amplia: examen en el CA y publicación especial de las conclusiones	<ul style="list-style-type: none"> ■ La queja sólo puede ser presentada por un trabajador o un empleador en su calidad de delegado a la Conferencia Internacional del Trabajo (en el mes de junio). También puede ser formulada por Estados Miembros que han ratificado el convenio ■ Posibilidad de recabar pruebas en el país
c) Asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo		
No	Suele ser escasa	Suele ser útil para examinar la legislación y asesorar al respecto
No	Puede ser amplia cuando se acumula el recurso a distintos mecanismos de control	Para entrar en el territorio del Estado de que se trate es necesario el consentimiento del gobierno correspondiente
No	Suele ser escasa	<ul style="list-style-type: none"> ■ Si se necesita financiación, debe encontrarse un donante ■ Puede ser muy eficaz para salvar dificultades técnicas y examinar la legislación

Elección del mecanismo de control

Son varios los mecanismos de control que permiten encauzar una demanda por lesión de los principios de la LS. La experiencia ha demostrado que cada uno de ellos presenta una utilidad específica para la parte demandante. Estos mecanismos se diferencian entre sí atendiendo, por lo menos, a los *seis criterios siguientes*.

- La **rapidez de la intervención preliminar**, es decir, el tiempo que puede tomar una intervención previa de la OIT, de ser ésta posible en virtud del procedimiento considerado. Por ejemplo, en caso de detención de sindicalistas, la organización sindical interesada puede solicitar que la OIT interceda directamente ante el gobierno.
- El **plazo en que se formulan conclusiones autorizadas**, es decir, el período que puede transcurrir hasta que el oportuno mecanismo de control permite examinar el alegato e indicar si se ha violado un principio de la LS.
- La **naturaleza del alegato**, en función de la cual se determina si la queja se refiere a actos concretos – por ejemplo, de discriminación antisindical en una empresa determinada –, o si el problema se plantea más bien en el plano legislativo.
- La **forma en que se presentan las pruebas**, es decir, la posibilidad de que las presente una persona directamente, de que se obtengan cerca de una persona, o de que se comuniquen exclusivamente por escrito.
- El hecho de que el órgano de control sea **tripartito** (o la posibilidad de dirigirse a una instancia tripartita) puede ser importante.
- La **publicidad** inherente al procedimiento puede ser decisiva, pues los mecanismos de control permiten lograr resultados principalmente por la vía de la persuasión moral.

El CLS recordó, en su 193.^{er} informe de 1979, que “ la influencia que puede ejercer es sobre todo moral. Esta última resulta de la objetividad del procedimiento seguido, así como del efecto persuasivo y de la autoridad que pueden tener las conclusiones unánimes, fundadas en principios constantes, de un organismo que, como el Comité, está compuesto de miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores. Dicha influencia depende, además, en cierta medida, de la publicidad que implican las conclusiones de un órgano internacional ” .

193.^{er} informe del CLS, párrafo 8

Además, ciertos mecanismos – y los órganos de control que intervienen en ellos – revisten una serie de **características específicas**, cuyo conocimiento puede ayudar al usuario de esta guía a decidir qué procedimiento resultará más apropiado.

En el cuadro 3 se presentan todas las características, tanto comunes como singulares, de los distintos mecanismos.

Para completar esta introducción, en las secciones siguientes se brinda más información sobre cada mecanismo de control.

Las memorias sobre la aplicación de los principios de la LS presentadas por los gobiernos que **no han ratificado** los convenios en la materia tienen una incidencia real, aunque no tan manifiesta, en la aplicación de dichos principios en los propios Estados y en el ámbito mundial.

“ ... si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio. ”

Constitución de la OIT, apartado e) del párrafo 5 del artículo 19

La obligación prevista en el artículo 19 permite hoy:

- realizar estudios generales sobre distintos instrumentos elegidos anualmente por el Consejo de Administración, y
- preparar las memorias mencionadas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998.

Se han realizado estudios generales en materia de LS en los años 1956, 1957, 1959, 1973, 1983 y 1994. También se elaboró, en 1998, un breve estudio que se publicó en el Informe General de la Comisión de Expertos de 1999.

“ El objeto [del seguimiento anual de la Declaración] es proporcionar una oportunidad de seguir cada año, mediante un procedimiento simplificado ... los esfuerzos desplegados con arreglo a la Declaración por los Miembros que no han ratificado aún todos los convenios fundamentales. ... El seguimiento abarcará cada año las cuatro áreas de principios y derechos fundamentales enumerados en la Declaración ... El seguimiento se basará en memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19, párrafo 5, e), de la Constitución. Los formularios de memoria se establecerán con el fin de obtener de los gobiernos que no hayan ratificado alguno de los convenios fundamentales [entre los cuales los Convenios núms. 87 y 98] información acerca de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o su práctica, teniendo debidamente en cuenta el artículo 23 de la Constitución y la práctica establecida. ”

Seguimiento de la Declaración, sección II, A, 1 y 2, y B, 1

2.2 Memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones (artículo 19)

Memorias destinadas a la preparación de estudios generales y relativas a los obstáculos a la ratificación

La información facilitada en estas memorias anuales de seguimiento de la Declaración se somete al examen del Consejo de Administración, previo su estudio por un grupo de expertos; también se aprovecha para la elaboración del Informe global en el marco del seguimiento.

Ya contribuyan a la preparación de un estudio general o a informar al Consejo de Administración sobre el seguimiento de la Declaración, *las memorias solicitadas en virtud del artículo 19 ofrecen cuatro importantes oportunidades:*

- al Estado que informa, la de examinar la posibilidad de aplicar los convenios y la conveniencia de ratificarlos;
- a la CE, en la preparación de un estudio general, la de consolidar su interpretación de los instrumentos considerados;
- a todas las partes interesadas, la de determinar los impedimentos que dificultan la ratificación y los medios que permitirían superarlos, y
- determinar los ámbitos en los que la asistencia de la OIT, por medio de sus actividades de cooperación técnica, puede resultar útil a los Miembros de esta Organización para la aplicación de los principios y derechos fundamentales mencionados.

Por lo tanto, el artículo 19 puede utilizarse para influir en la aplicación de los principios de la LS en el plano nacional:

- Cuando se solicita una memoria, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, al igual que los gobiernos interesados, deben **analizar a fondo la aplicación que el Estado considerado da** a los principios de la LS en la legislación y en la práctica. Este análisis, que realiza independientemente cada una de las partes más interesadas, puede resultar útil en casos señalados, sobre todo para dar a conocer las dificultades que obstaculizan la aplicación. Cabe solicitar la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo a estos efectos.
- La **consulta** sobre cuestiones que dificultan la aplicación puede servir para resolver y promover la ratificación.
- Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden transmitir directamente a la OIT sus **comentarios** sobre la aplicación del convenio o de la recomendación considerada.

Durante la elaboración del Estudio general de 1994, la CE recibió informaciones y comentarios procedentes de cuatro organizaciones de trabajadores y de empleadores, además de disponer de las memorias relativas a los convenios ratificados.

EG de la CE de 1994, párrafo 21

Desde que el Director General comenzó en mayo de 1995 la campaña de ratificación de los convenios en materia de libertad sindical, al 12 de febrero de 1999 se registraron ocho ratificaciones del Convenio núm. 87 y 12 ratificaciones del Convenio núm. 98. El Director General se valió de la obligación que establece el artículo 19 para solicitar informes sobre las dificultades que impiden la ratificación y, al mismo tiempo, señalar a la atención de los gobiernos interesados la posibilidad de la ratificación.

GB.274/LILS/5, anexo 1

“ 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. ”

Constitución de la OIT, artículo 22

2.3 Memorias y comentarios presentados a la Comisión de Expertos

Cuando un Estado ratifica un convenio de la OIT – más en particular, un convenio sobre LS – contrae la obligación de presentar memorias sobre su aplicación. Según el sistema vigente, las memorias deben:

- presentarse cada dos años para los Convenios núms. 87 y 98;
- presentarse cada cinco años para los Convenios núms. 11, 135, 141, 151 y 154;
- indicar las medidas adoptadas para dar cumplimiento al convenio considerado, tanto en la legislación como en la práctica;
- indicar a qué organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas el gobierno ha comunicado copias de la memoria, e
- indicar si se han recibido comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación del convenio (diagrama 13).

Comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

Diagrama 13. Control regular: comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores



Actuación de la Comisión de Expertos

El examen de estas memorias compete a la Comisión de Expertos (CE). Se anima a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que le presenten los comentarios que desean formular sobre la aplicación de los convenios considerados. Estos comentarios son uno de los cauces por los cuales estas organizaciones pueden señalar a la atención de los órganos de control las infracciones a la LS.

Dichos comentarios:

- pueden dirigirse directamente al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Humanos (Oficina Internacional del Trabajo), sin pasar por el gobierno;
- no es necesario enviarlos al mismo tiempo que la memoria del gobierno, ni esperar al año en que corresponde presentar la memoria, y
- pueden ser enviados por cualquier organización de empleadores o de trabajadores.

¿Cuál es el efecto inmediato de dichos comentarios?

- la Oficina los incorpora al expediente presentado a la CE relativo a la legislación pertinente del Estado considerado y a la aplicación por este último del convenio pertinente;
- normalmente, la Oficina envía una copia de los comentarios al gobierno interesado y le solicita que formule comentarios al respecto. Cuando no queda tiempo suficiente antes de la reunión de la CE, o cuando ésta no ha recibido los comentarios del gobierno, suele aplazar hasta el año siguiente el examen del fondo de los comentarios cuando los recibe;
- la CE examina los comentarios junto con la totalidad del expediente, aun cuando la memoria del gobierno no deba ser presentada el año en curso. En cuanto a la fecha de envío de los comentarios a la CE, conviene recordar que ésta se reúne todos los años en noviembre/diciembre. Cabe, pues, la posibilidad de que un comentario recibido a principios de noviembre no sea examinado por la CE hasta el *año siguiente*;
- después del examen, la CE publica normalmente una observación en el informe que somete a la Conferencia Internacional del Trabajo. Si el gobierno interesado no ha tenido tiempo de contestar, la CE suele limitarse a pedirle que suministre información complementaria sobre las cuestiones planteadas. Cuando las respuestas del gobierno son inadecuadas, la CE suele formular comentarios severos en sus observaciones si estima que un problema real coarta la aplicación de las normas relativas a la LS;
- una vez que una observación figura en el informe de la CE, el caso puede ser seleccionado para su examen individual en la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (en el mes de junio).

Una vez que la CE ha enviado su observación, el gobierno suministra normalmente información complementaria y, en su caso, la CE puede pedirle que modifique su legislación o su práctica. Según la gravedad de los alegatos, la CE puede pedir al gobierno que envíe su memoria a la mayor brevedad, en cuyo caso ésta deberá remitirse inmediatamente al año siguiente. De no actuar la CE de esta manera, la memoria no

deberá ser presentada hasta el año normalmente fijado para el examen del convenio considerado.

Cuando la CE solicita una modificación de la legislación o de la práctica, reitera su solicitud hasta que se introduce el cambio instado. Cuando transcurren varios años sin cambios, aumenta la probabilidad de que el caso sea seleccionado para ser examinado en la Comisión de la Conferencia.

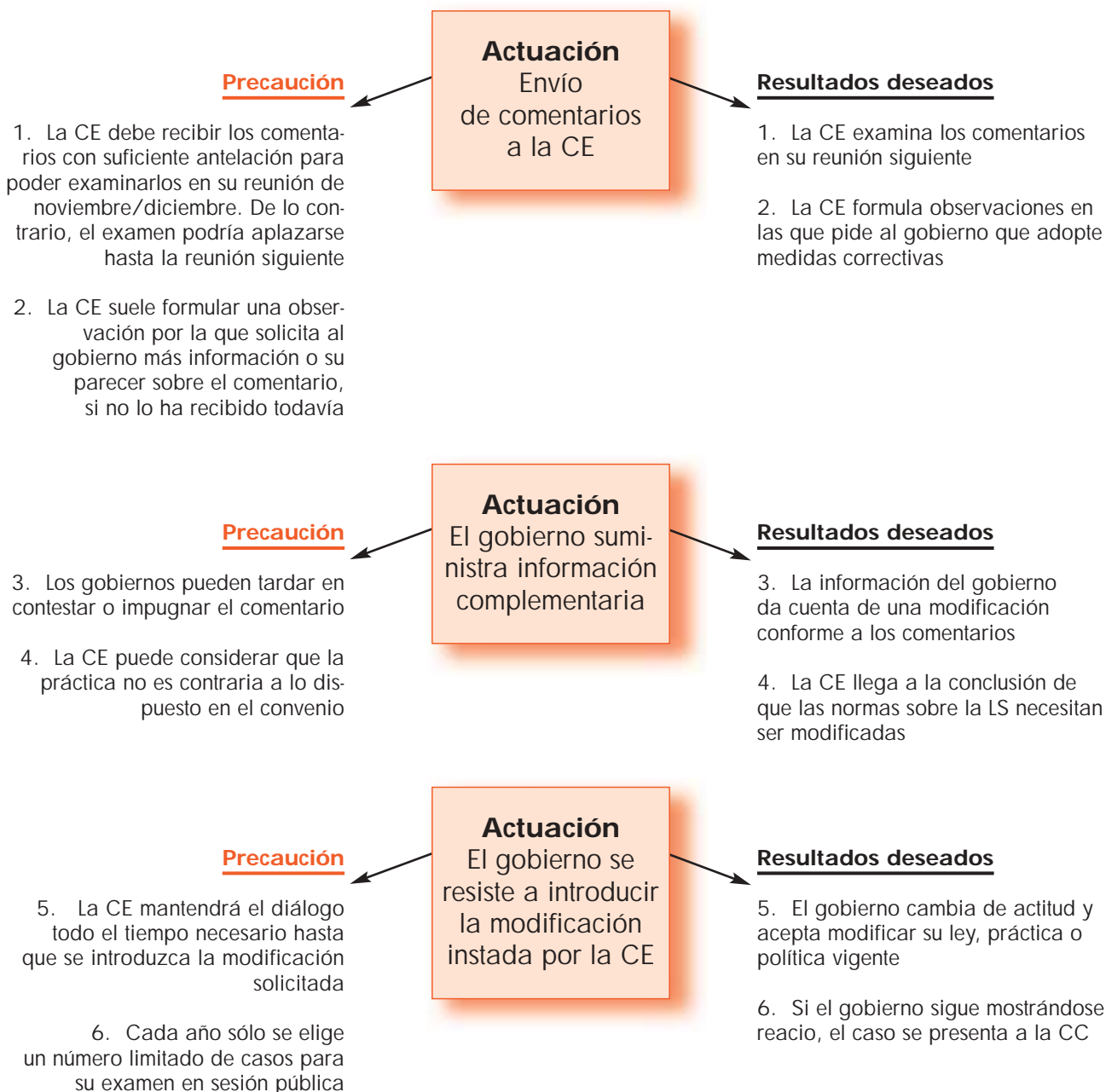
La Comisión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CC) tiene una estructura tripartita y celebra sesiones públicas. Cada año, los miembros de la Mesa de la Comisión [a saber, el presidente (delegado gubernamental) y los vicepresidentes (portavoces de los empleadores y de los trabajadores)] eligen, entre los centenares de observaciones formuladas por la CE en su informe, unas cuantas (entre 20 y 40) que serán objeto de un examen individual. En dicho examen se pide al gobierno interesado que explique públicamente cuál, en su país, es la situación relativa a la aplicación del convenio considerado. Todos los miembros de la Comisión, incluidos los delegados empleadores y trabajadores, tienen la oportunidad de formular públicamente comentarios y preguntas sobre el caso, y de proponer soluciones.

En la práctica, el examen de un alegato de lesión de los principios de la LS en la CC puede tener repercusiones importantes. La consideración de un caso individual aumenta a menudo el conocimiento público de la situación y ejerce presión en el gobierno de que se trate. Los grupos – empleadores, trabajadores y gobiernos – pueden tardar cierto tiempo en ponerse de acuerdo sobre la conveniencia de someter a debate un caso determinado.

En el diagrama 14 se muestran las etapas y las precauciones que deben tomarse en cuenta antes de someter un caso a la CE y a la CC en el marco del sistema de control regular.

Actuación de la Comisión de la Conferencia

Diagrama 14. Control regular: resultados y precauciones



La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC) fue constituida por el Consejo de Administración de la OIT en enero de 1950, previo acuerdo entre la OIT y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Es un órgano neutral integrado por nueve miembros independientes que, por regla general, trabajan en grupos de tres y tienen por mandato examinar quejas por presunta violación de los principios de la LS.

2.4 Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical

Hoy día se recurre a esta Comisión con escasa frecuencia por una serie de razones que varían en función de las circunstancias:

Antecedentes y mandato

- En teoría, cuando una queja versa sobre la presunta violación de los principios de la LS por **un Miembro de la OIT**, debe ser examinada por el Comité de Libertad Sindical, el cual puede recomendar que se someta a la CIC. Mas como en la práctica el Comité de Libertad Sindical dispone, las más de las veces, de una información suficiente para examinar el fondo de los alegatos, no suele recomendar que se remita el caso a la CIC.
- Cuando una queja versa sobre la presunta violación de los principios de la LS por un Estado que **no es Miembro de la OIT** pero sí de las Naciones Unidas, existe un procedimiento especial que permite a esta última Organización recurrir a los servicios de la OIT, y entre ellos a los de la CIC, a fin de que examine el alegato. El procedimiento exige el previo consentimiento del gobierno interesado, que en la práctica no es fácil de obtener.

En el cuadro 4 se resume el procedimiento de la CIC.

Cuadro 4. Procedimiento ante la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC): recurso a la luz de los demás cauces procesales

El gobierno interesado: ▶	¿Es un Miembro de la OIT?	¿No es un Miembro de la OIT?
El gobierno interesado: ▼	▼	▼
¿Ha ratificado el convenio pertinente relativo a la LS? ▶	<ul style="list-style-type: none"> ■ La CE puede recibir comentarios ■ El CLS puede recibir los alegatos y, normalmente, no recomienda que se remita el caso a la CIC ■ Cabe invocar los artículos 24 y 26 ■ Cabe solicitar la asistencia de la Oficina 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La CE puede recibir comentarios (es decir, que el control de la aplicación de un convenio ratificado continúa aun después de que un Estado deja de ser Miembro de la OIT) ■ La actuación de la CIC presupone el consentimiento del gobierno
¿No ha ratificado el convenio pertinente relativo a la LS? ▶	<ul style="list-style-type: none"> ■ El CLS puede recibir los alegatos y normalmente no recomienda que se remita el caso a la CIC 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La actuación de la CIC presupone el consentimiento del gobierno

2.5 Alegatos presentados al Comité de Libertad Sindical

El Comité de Libertad Sindical (CLS) fue constituido por el Consejo de Administración de la OIT en 1951. Se compone de un total de nueve miembros nombrados sobre una base paritaria de entre los Grupos Gubernamental, de los Empleadores y de los Trabajadores del Consejo de Administración. Desde 1978, el CLS está presidido por una personalidad independiente. Se reúne tres veces al año, tan sólo unos días antes de las reuniones del Consejo de Administración de marzo, junio y noviembre.

Antecedentes y mandato

“ ... [El Comité] examina las quejas que contienen alegatos de violaciones de los convenios sobre libertad sindical, independientemente de que los países objeto de las quejas los hayan o no ratificado. Para proceder al examen de esas quejas, no es necesario el consentimiento de los gobiernos interesados. El fundamento jurídico de esta práctica reside en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, en virtud de las cuales los Estados Miembros, por el simple hecho de adherirse a la Organización, tienen el deber de respetar los principios fundamentales que figuran en la Constitución, en particular los relativos a la libertad sindical ... ”

EG de la CE de 1994, párrafo 19

Corresponde al CLS determinar, con miras a formular una recomendación al Consejo de Administración, si procede someter a este último las quejas presentadas y remitirlas, en su caso, a la CIC.

Un aspecto destacado de la labor del CLS, al que cada año se someten muchos casos nuevos, consiste en recabar los argumentos del querellante y del gobierno interesado antes de pasar a examinar el fondo de la información suministrada. Es importante recordar este paso previo, ya que la información facilitada por los querellantes y los gobiernos interesados puede contribuir a la rápida solución de los casos.

Admisibilidad a trámite

Las quejas ante el CLS deben dirigirse al:

Director General
Organización Internacional del Trabajo
CH-1211 Ginebra 22 (Suiza)

Para que un caso sea admisible a trámite, las organizaciones querellantes deben cumplir una serie de requisitos al presentar sus alegatos (véase el cuadro 5). De entrada, en su comunicación deben indicar *con claridad* que desean presentar una queja ante el CLS de la OIT.

Cuadro 5. Procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical: admisibilidad a trámite de las quejas

Requisitos necesarios en todos los casos	Elementos que pueden revestir importancia en determinados casos
1. La queja debe dimanar de una organización de empleadores o de trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> a) La organización puede ser nacional, pero debe tener un interés directo en el asunto. b) La organización puede ser internacional, pero debe tener estatuto consultivo ante la OIT*. c) La organización puede ser internacional, pero los alegatos deben referirse a asuntos que afectan directamente a una organización afiliada a ella. d) Si el CLS no conoce la organización, ésta deberá acompañar a la queja los datos siguientes: <ul style="list-style-type: none"> i) información sobre su composición; ii) sus estatutos y reglamento; iii) información sobre su afiliación en los ámbitos nacional e internacional; iv) toda información que permita apreciar el carácter de la organización. e) Las quejas dimanantes de organizaciones en el exilio, disueltas o que no hayan logrado demostrar su existencia legal a la administración estatal no se consideran automáticamente inadmisibles, sino que se estudian sobre la base de la información facilitada con arreglo al apartado d). f) La organización debe tener existencia permanente, de modo que pueda canjearse correspondencia con ella.
2. La queja debe presentarse por escrito	<ul style="list-style-type: none"> a) La copia de una comunicación a un tercero no es suficiente. Debe dirigirse una comunicación escrita directamente a la OIT. b) El documento puede ser remitido inicialmente por un medio electrónico, por ejemplo, el fax, siempre que después se envíe el documento original.
3. La queja debe ir firmada por un representante de un órgano facultado para presentar una queja	<ul style="list-style-type: none"> a) «Un representante autorizado» es, por ejemplo, el presidente o el director general. En cambio, no lo es un asistente del presidente o un funcionario subalterno de la organización. b) Se accederá a respetar las solicitudes de anonimato siempre que el Director General, después de examinar la queja, llegue a la conclusión de que ésta contiene alegatos de cierta gravedad que el CLS no ha examinado todavía. c) El correo electrónico constituye un medio de transmisión inadmisibles, por cuanto no puede llevar firma.

* Organizaciones internacionales no gubernamentales que tienen estatuto consultivo ante la OIT: Alianza Cooperativa Internacional, Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, Confederación Mundial del Trabajo, Federación Internacional de Productores Agrícolas, Federación Sindical Mundial, Organización Internacional de Empleadores, Organización de la Unidad Sindical Africana y Confederación de Empleadores Panafricanos.

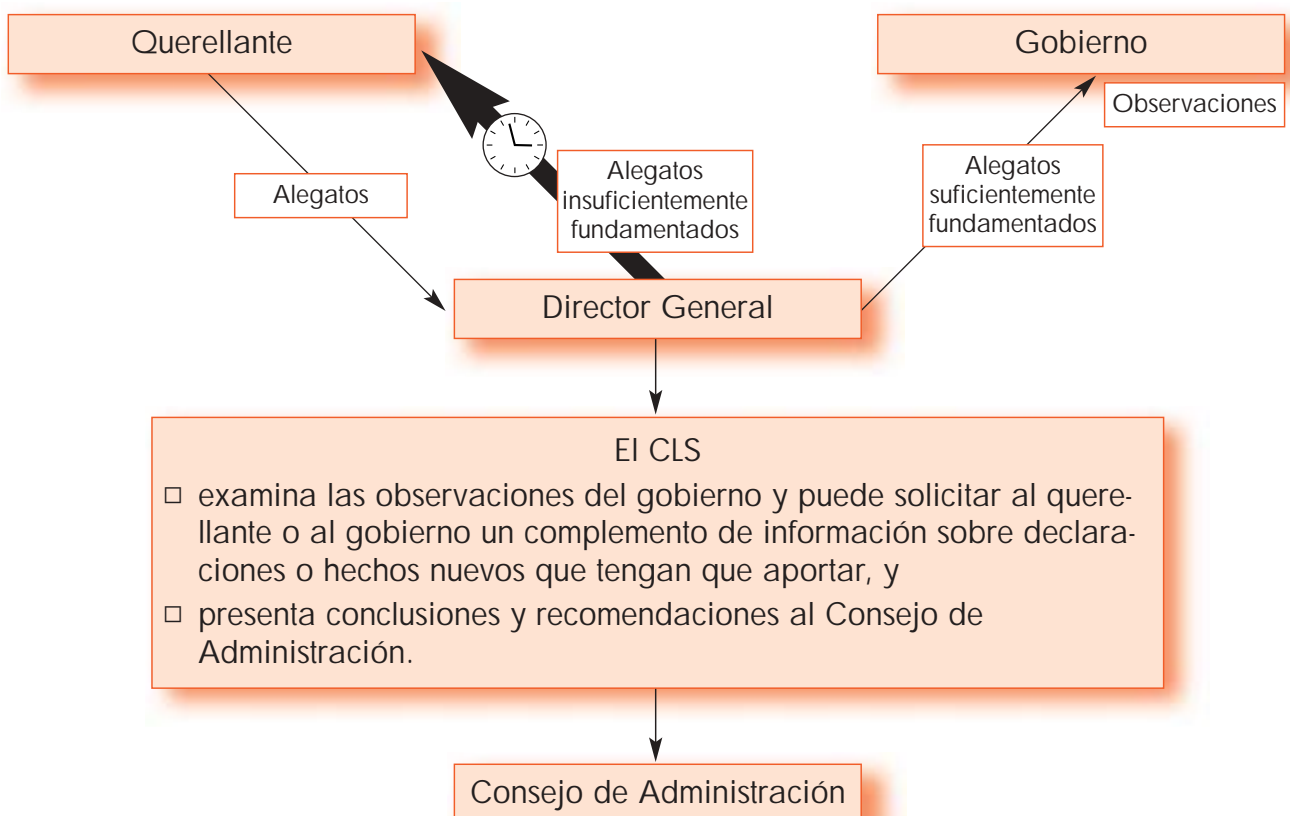
Condiciones previas

Al iniciarse el examen de las quejas en el CLS suelen plantearse varias cuestiones de carácter liminar, que se exponen a continuación:

- Los alegatos contenidos en la queja **no deben revestir un carácter puramente político**.
- **Los alegatos deben exponerse con claridad y apoyarse con pruebas suficientes**. Para el Director General de la OIT reviste capital importancia que las quejas sean resueltas con celeridad y que la información que fundamenta los alegatos sea lo más completa posible. Estos dos imperativos guardan relación entre sí, pues en cada caso el Director General se pone en comunicación con el querellante y el gobierno interesados a fin de que los hechos y las argumentaciones de las partes se expongan al CLS de la manera más completa posible.

En el diagrama 15 se presenta el procedimiento seguido cuando las organizaciones querellantes no fundamentan sus quejas suficientemente o no las respaldan con pruebas objetivas.

Diagrama 15. Procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical: examen de los alegatos y de las observaciones



“ El Comité lamenta no haber recibido de los querellantes la información detallada y precisa que se le solicitó en apoyo de su queja ... En estas circunstancias, el Comité recomienda al Consejo de Administración que decida que este caso no requiere un examen más detenido. ”

238.º informe del CLS, caso núm. 1232, párrafo 39

- **La posibilidad de presentar una queja ante el CLS no queda subordinada al previo agotamiento de los recursos nacionales.** El CLS determina de manera casuística la trascendencia de este principio general.

En un caso relativo a despidos antisindicales, incumplimiento del convenio colectivo y retrasos en los procedimientos relacionados con una huelga, el Ministerio de Trabajo introdujo una acción judicial para la imposición de sanciones a la empresa y la reparación de los daños causados. Pasaron 11 meses entre la época de las acciones antisindicales alegadas por los querellantes y la acción judicial entablada por el Ministerio de Trabajo para que se sancionara a la empresa. Si bien el Gobierno solicitó que el asunto siguiera su curso de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional, el CLS expresó preocupación ante la lentitud y la poca eficiencia de los procedimientos y pidió al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar la rapidez de los procedimientos. Además, el CLS se pronunció sobre los demás aspectos del caso.

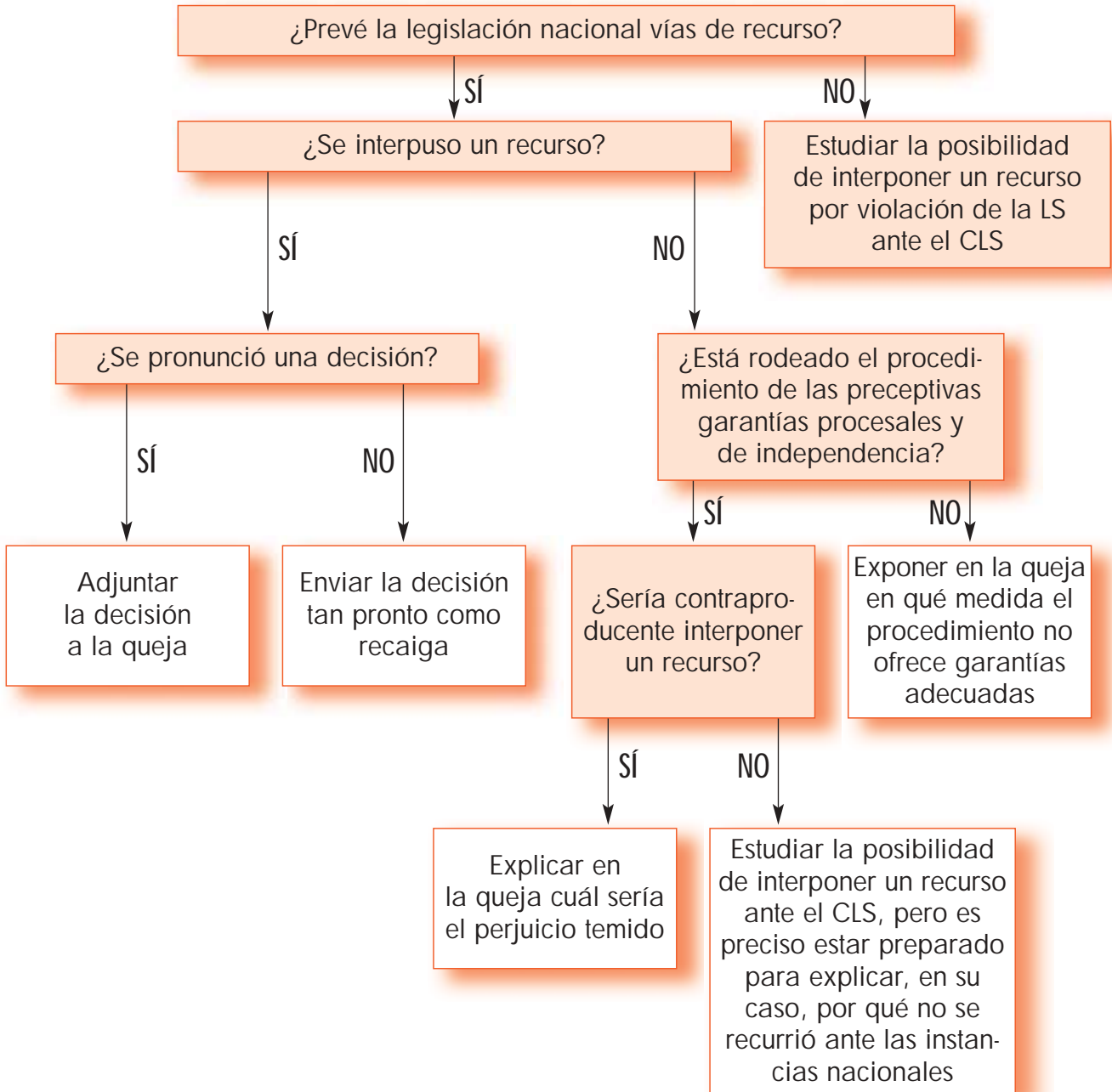
305.º informe del CLS, caso núm. 1879, párrafo 183

“ ... los procesos relativos a cuestiones de discriminación antisindical, en violación del Convenio núm. 98, deberían ser examinados prontamente, a fin de que las medidas correctivas necesarias puedan ser realmente eficaces; una excesiva demora en la tramitación de los casos de discriminación antisindical y, en particular, la ausencia de decisión por largo tiempo en los procesos relativos a la reposición de los dirigentes sindicales despedidos equivale a una denegación de justicia y por tanto una negación de los derechos sindicales de los afectados. ”

305.º informe del CLS, caso núm. 1879, párrafo 202

Los querellantes deberán tomar en consideración cuanto antecede a la hora de preparar su queja. Respecto al agotamiento previo de los recursos jurisdiccionales internos del país, el diagrama 16 puede ayudar a preparar la presentación de una queja ante el CLS por presunta lesión de la LS.

Diagrama 16. Procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical y utilización de los recursos nacionales



Se siguen varios procedimientos para acelerar lo más posible la tramitación de los casos.

Se establece una distinción entre los casos **urgentes** y aquellos que lo son menos.

Procedimiento acelerado: casos urgentes y casos en que los gobiernos se demoran en enviar sus observaciones

“ Están clasificados como urgentes los casos en que se trate de la vida o de la libertad de personas, los casos en que las condiciones existentes afecten la libertad de acción de un movimiento sindical en su conjunto, los casos relativos a un estado permanente de emergencia, los casos que impliquen la disolución de una organización. ”

CLS, Procedimientos, párrafo 55

En los casos urgentes, el CLS:

- examina el caso con carácter prioritario;
- está facultado para formular las recomendaciones dirigidas a proteger a las partes interesadas durante toda la tramitación del caso;
- presenta su informe inmediatamente al Consejo de Administración.

En la práctica, cabe pedir por ejemplo a una oficina exterior de la OIT que acelere el envío de las observaciones del gobierno sobre las quejas presentadas, o que adopte medidas provisionales *hasta que concluya* el examen del caso por el CLS.

Un querellante puede pedir que su caso sea tramitado con carácter urgente, mas para ello deberá expresar claramente los motivos de su solicitud.

Además, cuando el tiempo es un factor esencial, el Director General puede intervenir – aun antes de que comience el examen del caso – con el fin de prevenir todo perjuicio o de mitigarlo.

En un caso en que presuntamente el gobierno había impedido arbitrariamente la salida del país de un dirigente de una organización de empleadores para participar en un importante seminario de empleadores organizado por la OIT, el Director General de la OIT tuvo a bien dirigir – a solicitud de los otros participantes en el seminario – al Ministro del Exterior un telegrama pidiendo que interviniera para facilitar la salida del dirigente empleador. Como el mensaje quedó sin respuesta, los alegatos relativos a los hechos fueron presentados al CLS, el que después de examinar el comportamiento de los funcionarios del gobierno intervinientes concluyó deplorando vivamente la inacción del gobierno.

241.^{ef} informe del CLS, caso núm. 1317, párrafo 292

Cuando la Oficina considera que ha recibido de la organización querellante suficiente información en apoyo de la queja, solicita al gobierno interesado observaciones sobre los alegatos formulados. Por lo general, el CLS pasa a examinar el fondo de la queja una vez que el gobierno le ha comunicado estas observaciones.

Cuando el gobierno interesado **se demora en enviar sus observaciones** sobre la queja:

- el Director General puede dirigirle comunicaciones especiales después de que el CLS haya mencionado a dicho gobierno en un párrafo especial de la introducción de su informe;
- en los casos que no revisten un carácter urgente, si después de tres solicitudes el gobierno sigue sin responder, el CLS le dirigirá un «llamamiento urgente» para que comunique sus observaciones;
- el presidente del CLS, en representación del Comité, puede mantener durante la Conferencia Internacional del Trabajo conversaciones con la delegación del gobierno interesado para tratar de conseguir una respuesta;
- también cabe la posibilidad de que el CLS proceda al examen de la queja *aun sin* haber recibido las observaciones del gobierno.

En virtud de las reglas procesales sentadas en el párrafo 17 del 127.º informe, aprobado por el Consejo de Administración, el CLS podrá presentar un informe sobre el fondo del asunto aun en el caso de que no se hayan recibido en esa fecha las informaciones solicitadas de los gobiernos. Por ello, el Comité solicita a los gobiernos que transmitan sin demora sus observaciones o informaciones.

Contactos directos y preliminares

En distintas etapas del procedimiento cabe recurrir a la fórmula de los **contactos directos**, la cual consiste en enviar a un representante del Director General – que puede ser un funcionario de la OIT o una persona independiente – al país de que se trate con el objeto de dilucidar los hechos relativos al caso y examinar las posibilidades de resolver las dificultades existentes (193.º informe del CLS, párrafo 26).

- *Se pueden efectuar* misiones de contactos directos durante el examen del caso o después, para dar curso a las recomendaciones del Consejo de Administración.
- Los contactos directos *sólo pueden establecerse por invitación* de los gobiernos interesados o, al menos, con su consentimiento.

En un caso relativo a una serie de alegatos, incluida una queja en virtud del artículo 26 formulada por un delegado trabajador a la CIT de 1992, el CLS estimó que sería muy apropiado, dada la importancia de las quejas y la gravedad de las cuestiones planteadas, que un representante del Director General visitara el país. El Gobierno de Côte d'Ivoire indicó que estaba dispuesto a recibir una misión de contactos directos encargada de investigar el caso. La misión fue confiada al Sr. Keba Mbaye, ex vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia, primer presidente honorario de la Corte Suprema de Senegal y miembro de la Comisión de Expertos, acompañado por funcionarios de la OIT.

296.º informe del CLS, casos núms. 1594 y 1647

Cuando el Director General recibe una queja con alegatos de especial gravedad y ha obtenido la aprobación del Presidente del CLS, puede designar a un representante para que mantenga **contactos preliminares**.

Los contactos preliminares pueden servir para:

- hacer presente a las autoridades competentes del país la preocupación que suscitan los acontecimientos referidos en la queja;
- explicar a estas autoridades los principios de libertad sindical que están involucrados;
- obtener la reacción inicial de las autoridades así como sus observaciones e informaciones relacionadas con los puntos planteados en la queja;
- explicar a las autoridades el procedimiento especial aplicado cuando se alega la violación de los derechos sindicales, y en particular la fórmula de los contactos directos cuya aplicación podría ser solicitada ulteriormente por el gobierno a fin de facilitar una apreciación plena de la situación por el CLS y el Consejo de Administración;
- solicitar y estimular a las autoridades a que comuniquen, tan pronto como sea posible, una respuesta detallada con las observaciones del gobierno sobre la queja.

193.^{er} informe del CLS, párrafo 28

El CLS pasa a examinar la queja en cuanto dispone de toda la información necesaria para ello.

Audiencia de las partes y examen de los alegatos

“ El Comité decidirá, en los casos apropiados y tomando en cuenta todas las circunstancias del asunto, sobre la conveniencia de oír a las partes, o a una de ellas, durante sus reuniones, a fin de obtener informaciones más completas sobre el asunto de que se trate. ”

CLS, Procedimientos, párrafo 66

Excepcionalmente, el CLS puede oír a las partes en los casos siguientes¹:

- cuando los querellantes y el gobierno han presentado declaraciones contradictorias entre sí sobre el fondo del caso;
- en los casos en que el CLS estima conveniente intercambiar pareceres con el gobierno interesado y los querellantes en relación con determinados aspectos del asunto, no sólo para apreciar más cabalmente la situación y las posibilidades de solucionar los problemas, sino también para intentar una conciliación;
- en los casos en que han surgido dificultades especiales en el examen de las cuestiones relativas a la aplicación de las recomendaciones del CLS.

¹ Para más información sobre la posibilidad de oír a las partes, véase OIT: «Procedimiento de la Comisión de Investigación y de Conciliación y del Comité de Libertad Sindical para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical», anexo I a *La Libertad Sindical*, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (Ginebra, cuarta edición (revisada), 1996), párrafo 66. Véase también el 193.^{er} informe del CLS, párrafo 30.

Conclusiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical

Una vez terminado el examen del caso, el CLS suele preparar un informe con conclusiones y recomendaciones, que somete al Consejo de Administración para su aprobación.

- El CLS puede indicar en sus conclusiones y recomendaciones que el caso *no requiere un examen más detenido*, como sucede normalmente cuando considera que no ha habido violación de la LS.
- El CLS puede preparar un informe provisional, con *conclusiones y recomendaciones provisionales*, en el que solicita al gobierno interesado que envíe información complementaria o adopte medidas que permitan al CLS examinar el caso más a fondo o alcanzar conclusiones definitivas. También puede invitar al gobierno interesado a que subsane los incumplimientos advertidos en el caso y suministre información sobre las medidas adoptadas a estos efectos. El CLS suele reexaminar el caso al cabo de cierto tiempo; después de este nuevo examen y a la luz de la nueva información recibida, puede presentar nuevas conclusiones y recomendaciones provisionales.
- El CLS puede pedir en sus conclusiones que *se le mantenga informado de la evolución de la situación*, ello ocurre cuando, pese a no necesitar información complementaria para examinar el caso y formular las correspondientes conclusiones, desea mantener abierto el expediente a fin de seguir la evolución de la situación hasta tanto resuelva cerrarlo.
- El CLS puede formular *conclusiones y recomendaciones definitivas* cuando, después de haber invitado al gobierno a que adopte medidas y de que éste haya informado sobre ellas, dé el caso por concluido.

Cuando el informe del CLS se somete al Consejo de Administración, éste tiene la oportunidad de deliberar sobre los casos tratados en él. Los debates se celebran en sesión privada. Una vez que el Consejo de Administración ha adoptado el informe del CLS – quizás con modificaciones –, con las conclusiones y las recomendaciones relativas a cada caso, éstas se transmiten al gobierno interesado para que les dé el curso apropiado.

El CLS realiza un seguimiento de los casos pendientes con arreglo a sus últimas conclusiones y recomendaciones. Puede recibir nueva información de los querellantes y los gobiernos, lo cual le permite examinar el caso con mayor detenimiento. También puede solicitar datos adicionales cuando tarda en recibir la información requerida.

Finalmente, el CLS adopta conclusiones o recomendaciones definitivas sobre el caso, o decide cerrarlo cuando considera que no requiere un examen más detenido.

En las conclusiones y recomendaciones de sus informes, el CLS puede señalar a la atención de la CE determinados aspectos de un caso concreto, pero sólo cuando el país considerado ha ratificado los convenios aplicables, es decir, cuando la CE espera de su gobierno memorias relativas a la aplicación de dichos instrumentos. En este supuesto, la CE pide al gobierno interesado información sobre las medidas que ha adoptado para dar curso a las recomendaciones del CLS y puede incluso reiterar esta solicitud hasta convencerse de que se han adoptado las medidas apropiadas.

Aspectos señalados a la atención de la Comisión de Expertos y otras medidas de seguimiento

Ejemplos de casos que el CLS señaló a la atención de la CE respecto de los cuales ésta llegó a expresar satisfacción:

- ... fueron reintegrados en sus puestos todos los maestros despedidos como consecuencia de una huelga, fueron anuladas las sanciones de suspensión aplicadas a los empleados públicos y fueron puestos en libertad todos los presos políticos y las personas detenidas por decisión administrativa (241.º informe del CLS, caso núm. 1266, párrafo 141; ICE de 1989, C. 98, Burkina Faso);
- ... el gobierno interesado reembolsó los salarios de 31 trabajadores estudiantes, relativos a la huelga anterior (243.º informe del CLS, caso núm. 1349, párrafo 194; ICE de 1989, C. 98, Malta);
- ... fue levantada la prohibición de la huelga y fueron suprimidas las restricciones de la negociación colectiva (262.º informe del CLS, caso núm. 1458, párrafo 124; ICE de 1991, C. 87, Islandia);
- ... grandes reformas de la legislación laboral han permitido el surgimiento de ocho centrales sindicales y numerosas federaciones de sindicatos de base donde anteriormente el monopolio sindical se aplicaba coercitivamente en conformidad con la ley (306.º informe del CLS, caso núm. 1904, párrafo 576; ICE de 1991, C. 87, Rumania), y
- ... donde se reformó la legislación laboral que prohibía a las asociaciones solidaristas realizar actividades sindicales o celebrar negociaciones colectivas, para mejorar la protección contra la discriminación antisindical y para eliminar las disposiciones que establecían una desigualdad de trato entre asociaciones solidaristas y sindicatos (275.º informe del CLS, caso núm. 1483, párrafo 240; ICE de 1994, C. 87, Costa Rica)

2.6 Reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24

Alegatos de organizaciones profesionales de empleadores o de trabajadores

En la Constitución de la OIT se prevé un procedimiento especial para el examen de los alegatos de las organizaciones de empleadores o de trabajadores según los cuales no se cumple de manera efectiva un convenio de la OIT que ha sido ratificado.

“ Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente. ”

Constitución de la OIT, artículo 24

El Consejo de Administración ha instaurado un procedimiento para determinar la admisibilidad a trámite de las reclamaciones y para examinar estas últimas². Cuando una reclamación se considera admisible a trámite, se somete al examen de un comité tripartito *ad hoc*, y si trata de los principios de la LS, el Consejo de Administración suele remitirla al CLS.

Admisibilidad a trámite

Una vez que la Oficina ha acusado recibo de la reclamación y se ha informado de ella al gobierno interesado, la Mesa del Consejo de Administración formula una recomendación a este último sobre su admisibilidad a trámite. Ésta queda sujeta a una serie de condiciones, que se enumeran en el diagrama 17.

Diagrama 17. Reclamaciones en virtud del artículo 24: condiciones de admisibilidad a trámite

Para que una reclamación sea admisible a trámite, todas las respuestas a las siguientes preguntas deben ser afirmativas:

	SÍ	NO
¿Ha sido la reclamación comunicada a la OIT por escrito?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Dimana la reclamación de una organización profesional de empleadores o de trabajadores?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se refiere la reclamación expresamente al artículo 24 de la Constitución?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se refiere la reclamación a un Miembro de la OIT?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se refiere la reclamación a un convenio en el que es parte el Miembro contra el cual se formula? Es decir ¿está la ratificación vigente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se indica en la reclamación a qué respecto el Miembro contra el que se dirige no garantiza supuestamente, en su ámbito de competencia, el cumplimiento efectivo del mencionado convenio?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

² Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Al concluir el examen de la reclamación, el comité tripartito *ad hoc* presenta al Consejo de Administración un informe con conclusiones para su aprobación o adopción. El Consejo también puede decidir que se haga pública la reclamación.

Examen

“ Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida. ”

Constitución de la OIT, artículo 25

Las reclamaciones relativas a principios de la LS son generalmente examinadas por el CLS, con arreglo a su procedimiento (véase la sección 2.5). El CLS informará de sus conclusiones al Consejo de Administración, el cual transmitirá el caso a la CE para su seguimiento.

En su informe de 1995, la CE tomó nota de la información que le fuera comunicada por el Consejo de Administración respecto de 14 reclamaciones. Tres de ellas, relativas a los principios de la libertad sindical, habían sido transmitidas al CLS.

- En un caso, el CLS había adoptado conclusiones preliminares.
- En otro caso, el CLS había solicitado que se le mantuviera informado sobre los resultados de las negociaciones en curso sobre el asunto en discusión.
- En el último caso, la CE había tomado nota de que la reclamación en cuestión acababa de ser transmitida al CLS.

ICE de 1995, párrafos 24, 28 y 31

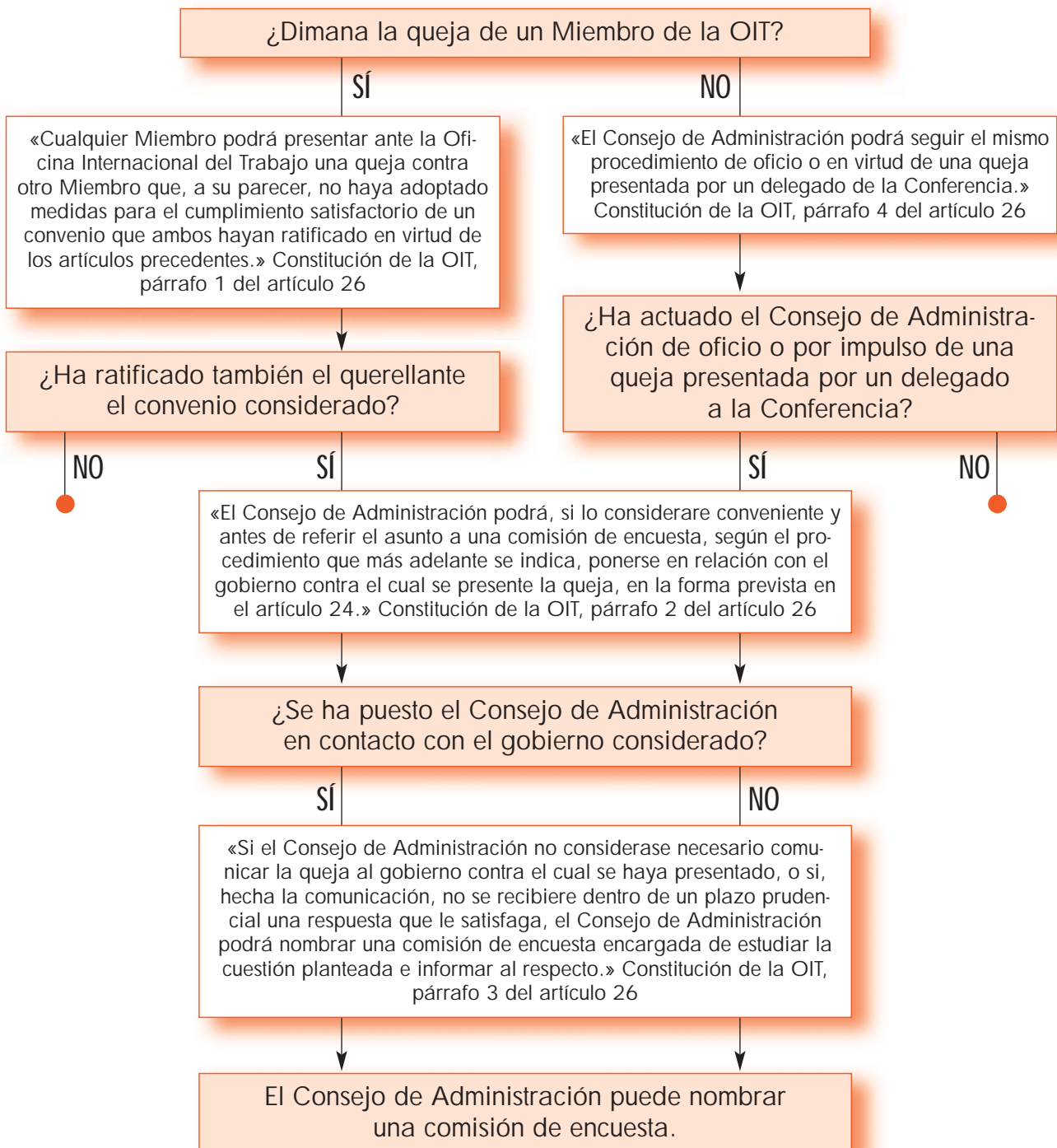
2.7 Quejas presentadas en virtud del artículo 26

Alegatos que conducen al nombramiento de una comisión de encuesta

La Constitución de la OIT prevé la posibilidad de que se presenten quejas por el cumplimiento presuntamente insatisfactorio de un convenio de la OIT ratificado, el cual puede versar sobre la LS. Podrán presentar estas quejas los Estados Miembros que hayan ratificado el convenio considerado. La tramitación corresponde al Consejo de Administración, que podrá nombrar oficialmente una comisión de encuesta para que examine la queja.

En el diagrama 18 se indican las distintas fases de la tramitación de las quejas presentadas en virtud del artículo 26.

Diagrama 18. Quejas presentadas en virtud del artículo 26: medidas previas al nombramiento de una comisión de encuesta



El Consejo de Administración también podrá proceder de oficio, o por impulso de una queja presentada por un delegado – empleador, trabajador o gubernamental – a la Conferencia Internacional del Trabajo.

Cuando se presenta una queja en virtud del artículo 26 por violación de la LS, el Consejo de Administración la transmite normalmente al CLS. Éste la examina y solicita observaciones al gobierno e información complementaria al querellante, antes de tomar una decisión definitiva respecto a la conveniencia de recomendar el nombramiento de una comisión de encuesta.

Mientras el CLS estaba examinando ciertos alegatos relativos a la LS, varios delegados empleadores de la Conferencia de 1987 presentaron una queja en virtud del artículo 26. El Consejo de Administración transmitió el asunto al CLS para examen y recomendación. Sólo después de varios nuevos exámenes de los casos – además de recomendaciones provisionales al gobierno interesado y solicitudes de informaciones complementarias – aprobó el CLS la recomendación al Consejo de constituir una comisión de encuesta.

264.º informe del CLS, casos núms. 1344, 1442, 1454, párrafo 42, h);
267.º informe del CLS, párrafo 36, g); 269.º informe del CLS, párrafo 35

La comisión de encuesta procede a una investigación completa acerca de la queja; a estos efectos puede incluso realizar una visita al país interesado, siempre que para ello cuente con la autorización del gobierno correspondiente. El informe que se publica a raíz de esta encuesta suele tener varios cientos de páginas.

Comisión de encuesta

“ La comisión de encuesta, después de examinar detenidamente la queja, redactará un informe en el cual expondrá el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos que permitan precisar el alcance del litigio, así como las recomendaciones que considere apropiado formular con respecto a las medidas que debieran adoptarse para dar satisfacción al gobierno reclamante y a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse. ”

Constitución de la OIT, artículo 28

Seguimiento del informe de la Comisión

Una vez que la comisión de encuesta ha publicado su informe, con sus conclusiones y recomendaciones, el Consejo de Administración se interesa por el curso dado a estas recomendaciones. Cuando la queja versa sobre la LS, el Consejo de Administración puede transmitirla al CLS, el cual podrá someterla, a su vez, a la CE a fin de que vele por su oportuno seguimiento en el marco del examen de las memorias sobre los convenios ratificados.

“

La Comisión toma nota del informe presentado por la comisión de encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la queja formulada contra Nicaragua en relación con la aplicación de los Convenios núms. 87, 98 y 144. En particular la Comisión observa que en el párrafo 546 de las recomendaciones contenidas en el informe de dicha comisión de encuesta se considera que el Gobierno debería indicar en sus memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución, a partir de 1991, las medidas que hayan sido tomadas, tanto en la legislación como en la práctica, para dar efecto a sus recomendaciones sobre la aplicación de estos convenios en el período correspondiente. En consecuencia, la Comisión pide al Gobierno que le suministre informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la comisión de encuesta. ”

ICE de 1991, C. 87, Nicaragua

Una vez concluida la labor de la comisión de encuesta, todavía queda, en su caso, la posibilidad de someter la queja a la Corte Internacional de Justicia.

“

Cada uno de los gobiernos interesados deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, dentro de un plazo de tres meses, si acepta o no las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia. ”

Constitución de la OIT, párrafo 2 del artículo 29

La Oficina Internacional del Trabajo tiene por cometido cumplir las instrucciones del Director General y, más en particular, prestar toda la asistencia posible a fin de fomentar la LS de los empleadores y de los trabajadores.

2.8 Asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo

Cada vez que la aplicación de los principios y las normas de la LS resulta difícil, cabe recurrir a la asistencia de la Oficina, que puede revestir la forma de:

Modalidades de asistencia

- *seminarios*, encaminados a ofrecer información general sobre los principios y las normas de la LS, o a resolver ciertas dificultades de aplicación propias del país considerado;
- *análisis de proyectos de textos legislativos y asesoramiento en la materia* a la luz de los principios y las normas de la LS, cuyo cumplimiento podría mejorarse con la adopción de un marco legislativo más adaptado;
- una solicitud de *dictamen a la Oficina* sobre el significado o la interpretación de determinada disposición de un convenio o una recomendación de la OIT relativa a la LS;
- *contactos directos* con arreglo al procedimiento en curso, por ejemplo con ocasión del examen de una queja presentada ante el CLS o en virtud del artículo 26, y
- *visitas de asesoramiento oficiosas* a fin de mejorar la aplicación de los principios de la LS en el país considerado.

En relación con la posibilidad de obtener la asistencia de la Oficina, conviene tener presentes los siguientes elementos de juicio:

Elementos de juicio

- **Voluntad política.** Las dificultades de aplicación de los principios y las normas de la LS se derivan a menudo de la falta de voluntad política de los dirigentes. Por ello, antes de pedir asistencia conviene preguntarse *a)* si existe voluntad política de resolver la situación, y *b)* si la asistencia solicitada contribuirá a mejorar las relaciones laborales en general y a resolver el problema planteado.
- **Financiación.** Los recursos de la Oficina son limitados. Por ejemplo, los gastos de alojamiento de los participantes en un seminario requieren, para ser sufragados, el apoyo de donantes.
- **Las solicitudes de asistencia deben ser concretas.** Cuando se proyecta una actividad educativa o de promoción, es preciso determinar quiénes son sus destinatarios, los resultados esperados y las cuestiones que se piensa tratar. Cuando se proyecta una misión de funcionarios de la OIT conviene determinar si debe ser dirigida por altos funcionarios internacionales, o por personas externas a la OIT, de la región considerada, y cuáles son los resultados esperados.

- **Solicitudes a los equipos consultivos multidisciplinares (EMD).** Muchos de estos equipos reúnen a especialistas en normas internacionales del trabajo que pueden prestar la asistencia solicitada. Ésta suele ser rápida y ajustada a las necesidades locales. Para conocer la disponibilidad del equipo multidisciplinario de la región, sírvase ponerse en contacto con la oficina de la OIT más próxima.

Solicitudes de asistencia

Las solicitudes de asistencia deben dirigirse a:

Servicio de Libertad Sindical
Departamento de Normas Internacionales del Trabajo
y Derechos Humanos
Organización Internacional del Trabajo
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

ANEXOS

Anexo 1

Lista de ratificaciones por países al 31 de julio de 2001

- Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11)
- Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 84)
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135)
- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)
- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

País	Convenio							
	11	84	87	98	135	141	151	154
Afganistán						×		
Albania	×		×	×			×	
Alemania	×		×	×	×	×		
Angola			×	×				
Antigua y Barbuda	×		×	×				
Arabia Saudita								
Argelia	×		×	×				
Argentina	×		×	×			×	×
Armenia					×		×	
Australia	×		×	×	×			
Austria	×		×	×	×	×		
Azerbaiyán	×		×	×	×		×	×
Bahamas	×		×	×				
Bahrein								
Bangladesh	×		×	×				
Barbados	×		×	×	×			
Belarús	×		×	×			×	×
Bélgica	×	×	×	×			×	×
Belize	×		×	×	×	×	×	×
Benin	×		×	×	×			
Bolivia			×	×				

País	Convenio							
	11	84	87	98	135	141	151	154
Bosnia y Herzegovina	×		×	×	×			
Botswana			×	×			×	
Brasil	×			×	×	×		×
Bulgaria	×		×	×				
Burkina Faso	×		×	×	×	×		
Burundi	×		×	×	×			
Cabo Verde			×	×				
Camboya			×	×				
Camerún	×		×	×	×			
Canadá			×					
República Centroafricana	×		×	×				
Chad	×		×	×	×		×	
República Checa	×		×	×	×			
Chile	×		×	×	×		×	
China	×							
Chipre	×		×	×	×	×	×	×
Colombia	×		×	×			×	×
Comoras	×		×	×				
Congo	×		×	×				
República Democrática del Congo	×		×	×	×			
Corea, República de								
Costa Rica	×		×	×	×	×		
Côte d'Ivoire	×		×	×	×			
Croacia			×	×	×			
Cuba	×		×	×	×	×	×	
Dinamarca	×		×	×	×	×	×	
Djibouti	×		×	×				
Dominica	×		×	×				
República Dominicana			×	×				
Ecuador	×		×	×		×		
Egipto	×		×	×	×			
El Salvador						×		
Emiratos Árabes Unidos								
Eritrea			×	×				
Eslovaquia	×		×	×				
Eslovenia	×		×	×	×			
España	×		×	×	×	×	×	×
Estados Unidos								
Estonia			×	×	×			
Etiopía	×		×	×				
Fiji	×			×				

País	Convenio							
	11	84	87	98	135	141	151	154
Filipinas			×	×		×		
Finlandia	×		×	×	×	×	×	×
Francia	×	×	×	×	×	×		
Gabón	×		×	×	×			×
Gambia			×	×				
Georgia			×	×				
Ghana	×		×	×			×	
Granada	×		×	×				
Grecia	×		×	×	×	×	×	×
Guatemala	×		×	×		×		×
Guinea	×		×	×	×		×	
Guinea-Bissau				×				
Guinea Ecuatorial								
Guyana	×		×	×	×	×	×	
Haití			×	×				
Honduras			×	×				
Hungría			×	×	×	×	×	×
India	×					×		
Indonesia			×	×				
Irán, República Islámica del								
Iraq	×			×	×			
Irlanda	×		×	×				
Islandia	×		×	×				
Islas Salomón	×							
Israel			×	×		×		
Italia	×		×	×	×	×	×	
Jamaica	×		×	×				
Japón			×	×				
Jordania				×	×			
Kazajstán								
Kenya	×			×	×	×		
Kirguistán	×		×	×				
Kuwait			×					
República Democrática Popular Lao								
Lesotho	×		×	×	×			
Letonia	×		×	×	×		×	×
Líbano				×				
Liberia			×	×				
Jamahiriyá Árabe Libia			×	×				
Lituania	×		×	×	×			×
Luxemburgo	×		×	×	×		×	

País	Convenio							
	11	84	87	98	135	141	151	154
Ex República Yugoslava de Macedonia	×		×	×	×			
Madagascar	×		×	×				
Malasia	×			×				
Malasia (Peninsular)	×							
Malasia (Sarawak)	×							
Malawi	×		×	×				
Malí	×		×	×	×	×	×	
Malta	×		×	×	×	×		
Marruecos	×			×				
Mauricio	×			×				
Mauritania	×		×					
México	×		×		×	×		
Moldova, República de			×	×	×			×
Mongolia			×	×	×			
Mozambique	×		×	×				
Myanmar	×		×					
Namibia			×	×				
Nepal				×				
Nicaragua	×		×	×	×	×		
Níger	×		×	×	×			×
Nigeria	×		×	×				
Noruega	×		×	×	×	×	×	×
Nueva Zelanda	×	×						
Omán								
Países Bajos	×		×	×	×	×	×	×
Pakistán	×		×	×				
Panamá	×		×	×				
Papua Nueva Guinea	×		×	×				
Paraguay	×		×	×				
Perú	×		×	×			×	
Polonia	×		×	×	×	×	×	
Portugal	×		×	×	×		×	
Qatar								
Reino Unido	×	×	×	×	×	×	×	
Rumania	×		×	×	×			×
Rusia, Federación de	×		×	×				
Rwanda	×		×	×	×			
Saint Kitts y Nevis			×	×				
San Marino			×	×			×	×
San Vicente y las Granadinas	×			×				

País	Convenio							
	11	84	87	98	135	141	151	154
Santa Lucía	×		×	×				×
Santo Tomé y Príncipe			×	×				
Senegal	×		×	×	×			
Seychelles	×		×	×			×	
Sierra Leona			×	×				
Singapur	×			×				
República Árabe Siria	×		×	×	×			
Somalia								
Sri Lanka	×		×	×	×			
Sudáfrica			×	×				
Sudán				×				
Suecia	×		×	×	×	×	×	×
Suiza	×		×	×		×	×	×
Suriname	×		×	×	×		×	×
Swazilandia	×		×	×				
Tailandia								
Tanzanía, República Unida de	×		×	×	×			×
Tayikistán	×		×	×				
Togo	×		×	×				
Trinidad y Tabago			×	×				
Túnez	×		×	×				
Turkmenistán			×	×				
Turquía	×		×	×	×		×	
Ucrania	×		×	×				×
Uganda	×			×				×
Uruguay	×		×	×		×	×	×
Uzbekistán					×			×
Venezuela	×		×	×		×		
Viet Nam								
Yemen			×	×	×			
Yugoslavia	×		×	×	×			
Zambia	×		×	×	×	×	×	×
Zimbabwe				×	×			

Anexo 2

Bibliografía complementaria

Derecho sindical de la OIT: normas y procedimientos. OIT, Ginebra, 1995.

Libertad sindical y negociación colectiva. Estudio general de las memorias sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). OIT, Ginebra, 1994.

Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Cuarta edición (revisada). OIT, Ginebra, 1996.

Libertad sindical: Manual de educación obrera. Segunda edición (revisada). OIT, Ginebra, 1987.

