
Comisión de Aplicación de Normas

Información suministrada por los gobiernos sobre la aplicación de los Convenios ratificados

Filipinas

Convenio núm. 87

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1978 (núm. 87)

Filipinas (Ratificación: 1953). El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

En seis años de compromiso constructivo constante con la OIT, el Gobierno ha presentado con diligencia memorias sobre los resultados concretos dentro del marco de nuestras cuatro áreas de compromiso.

El Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral (NTIPC), constituido e institucionalizado como el órgano de control de más alto nivel con ayuda de los Órganos de Control Tripartitos Regionales (RTMB), ha elaborado un inventario exhaustivo que **recoge 65 causas de ejecuciones extrajudiciales, 11 causas de secuestro y 12 causas de acoso**. De los 65 casos de ejecuciones extrajudiciales, 50 tuvieron lugar entre el año 2001 y junio de 2010 bajo el gobierno de Arroyo, y los otros 15 –los casos de **Rodel Estrellado, Kenneth Reyes, Rudy y Roderick Dejos, Bonifacio Labasan, Santos Manrique, Josephine Estacio, Carlo Rodriguez, Celito Bacay, Poncing Infante, Emilio Rivera, Romy Almacin, Antonio Petalcorin, Kagi Alimudin Lucman, Rolando Oango y Florencio Romano**– ocurrieron bajo el gobierno de Aquino.

El Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral, que incluye 20 representantes de las organizaciones de empleadores afiliadas a la Organización Internacional de Empleadores y 20 representantes de las organizaciones de trabajadores afiliadas a la Confederación Sindical Internacional, supervisa el desarrollo de estas causas, y en particular los cuatro casos que ya han sido resueltos por los tribunales, que son los siguientes: (1) el caso de **Teomino Dante**, que concluyó el 28 de mayo de 2012 con una sentencia de prisión para los cuatro acusados; (2) el caso de **Ricardo Ramos**, que concluyó el 7 de febrero de 2012 con la absolución del acusado por falta de pruebas concluyentes de culpabilidad; (3) el caso de **Antonio Pantonial**, que concluyó con la condena del acusado por asesinato agravado por traición; y (4) el caso de **Fr. William Tadena**, en el que uno de los acusados fue absuelto por dudas razonables y el otro todavía no ha sido detenido.

El Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral ha presentado ante el Departamento de Justicia (DOJ), bajo la presidencia de la Comisión Interinstitucional creada mediante la orden administrativa núm. 35 (AO35-IAC), las **65 causas de ejecuciones extrajudiciales**, las **11 causas de secuestro** y las **12 causas de acoso**. Sin embargo, el informe de esta Comisión Interinstitucional se ha centrado en los 65 casos de ejecuciones extrajudiciales y ha considerado 11 de ellos (los de **Diosdado Fortuna, Florante Collantes, Fr. William Tadena, Abelardo Ladera, Samuel Bandilla, Tirso Cruz, Gil Gojol, Benjamin Bayles, Rodel Estrellado y Rolando Pango**) como ejecuciones extrajudiciales de conformidad con su criterio/definición.

Las 54 causas no reconocidas como ejecuciones extrajudiciales por la Comisión Interinstitucional están siendo investigadas como casos criminales ordinarios. Según el DOJ, entre las razones que explican su exclusión por la Comisión Interinstitucional se incluyen: (1) la insuficiencia de pruebas, la cual conduce a la derivación de la causa a autoridades tales como la policía, la Agencia Nacional de Investigación y la Comisión sobre Derechos Humanos (CHR) para que amplíen las investigaciones, a reserva de una segunda revisión por el grupo de trabajo técnico; y (2) la ausencia de los elementos que indican que se trata de una ejecución extrajudicial de acuerdo con las directrices operativas de la Comisión Interinstitucional.

Entre las causas excluidas por la Comisión Interinstitucional, algunas han sido presentadas ante el Comité de Libertad Sindical. La causa núm. 3185 fue primero señalada a la atención del Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) a través de un comunicado de prensa de dos organizaciones de trabajadores, la National Confederation of Transportworkers' Union (NCTU) y la Alliance of Progressive Labor (APL), en junio de 2013. La Comisión sobre Derechos Humanos, la policía y el DOJ investigaron la causa que finalmente se remitió a la Comisión Interinstitucional. Tras su exclusión por esta Comisión, se ha pedido al Órgano de Control Tripartito Regional XI de la ciudad de Davao que consiga más información sobre este caso para una posible segunda revisión por la Comisión Interinstitucional.

El 6 de mayo de 2016 se debatieron los informes de los diferentes Órganos de Control Tripartitos Regionales sobre las causas núm. 3119 y 3159 planteadas por el Comité Ejecutivo Tripartito del Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral. En la causa núm. 3119, que incluye seis casos, se considera que únicamente el caso Cañabano implica cuestiones de libertad sindical, pero el Comité Ejecutivo Tripartito ha encargado al Órgano de Control Tripartito Regional XI que investigue la cuestión y entreviste al Sr. Cañabano y al presentador de radio implicado en el caso del sindicato RMN Davao Employees Union. El Comité Ejecutivo Tripartito ha solicitado que el Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral estudie el caso Cañabano y ha recomendado que los otros cinco casos que no implican cuestiones de libertad sindical sean referidos a la Comisión sobre Derechos Humanos y a la Oficina del Abogado General de las Fuerzas Armadas de Filipinas (AFP).

De las 65 causas de ejecuciones extrajudiciales, solo doce han sido presentadas ante los tribunales, de las cuales nueve han concluido con una resolución judicial, dos están pendientes de investigación y una ha sido archivada. Se presentará un desglose detallado de la evolución de estos casos en un informe separado.

En las 11 causas estudiadas por la Comisión Interinstitucional, es difícil conseguir progresos dada la ausencia de testigos y/o la falta de cooperación de los familiares y conocidos de las víctimas. La perspectiva de obtener avances no es muy positiva dada la limitada capacidad para estudiar las pruebas forenses y la poca confianza que ofrecen los testigos. Para seguir investigando estos casos, el gobierno tiene que hacer frente al desistimiento o la falta de interés de las víctimas o sus familias. Quedan muchas cosas por hacer en lo que respecta al

sistema judicial penal que ha provocado esta situación.

El Gobierno encara la fuente del problema mediante amplias reformas en la gestión del mercado laboral con el objetivo sectorial de garantizar el trabajo decente en virtud del Programa de cooperación técnica (TCP) de la OIT. Dicho Programa con la OIT se inició justo después de la Misión de Alto Nivel de 2009 o después de 56 años contados a partir de la fecha de nuestra ratificación de los Convenios núm. 87 y 98, el 29 de diciembre de 1953.

El TCP sobre formación y desarrollo de capacidades puede clasificarse en términos generales en: a) formación de capacidades y promoción sobre las normas internacionales del trabajo, la libertad sindical y la negociación colectiva y b) observación de conducta prescrita de la policía y los militares.

Se llevaron a cabo más de 70 actividades de desarrollo de capacidades sobre derechos laborales en el marco del TCP. Alrededor de 4.384 partes interesadas recibieron orientación y formación sobre normas internacionales del trabajo, y sobre la observancia de instrumentos tripartitos que rigen la participación de los interlocutores sociales, en particular la policía, los militares, así como los organismos gubernamentales clave, durante los conflictos laborales. Las actividades del TCP dieron lugar a lo siguiente:

- a) Se elaboraron instrumentos clave que rigen la participación de los interlocutores sociales: 1) *DOLE-PNP-PEZA Joint Guidelines (directrices de la PNP)*, suscritas el 23 de mayo de 2011; 2) la orden administrativa del DOLE núm. 104, Directrices operativas sobre la coordinación interinstitucional y el control de conflictos laborales (dirigidas a los encargados del DOLE de poner en práctica las autorizaciones y las prohibiciones), suscrita el 27 de febrero de 2012; 3) *Guidelines on the Conduct of the AFP/PNP Relative to the Exercise of Workers' Rights and Activities (directrices de la AFP)*, suscritas el 7 de mayo de 2012, y 4) las Directrices operativas sobre los órganos de control tripartito regionales.

Las directrices de la PNP y la AFP han resultado ser eficaces para establecer una coordinación entre todas las partes interesadas y prevenir la violencia en relación con las huelgas. En casos recientes de la Región 4A, se previno la violencia cuando se informó al organismo de seguridad recientemente contratado de que observase las directrices de la PNP, así como en el conflicto laboral de PhilSteel cuando la PNP convocó a los organismos de seguridad que al parecer cruzaron la línea de piquetes para que explicasen el motivo por el cual no se había suspendido su licencia. En conflictos laborales de Davao surgidos en Lapanday Box (plantación bananera) y RMD (estación de radio), las directrices de la PNP permitieron movilizar la participación de varias partes interesadas para asegurar el ejercicio pacífico del derecho de los trabajadores durante las negociaciones colectivas. En el conflicto laboral surgido en Albay Electric Cooperative, Inc. (ALECO), en que la administración solicitó directamente a la policía de la estación de Legaspi que ingresara en las instalaciones de la empresa, las directrices de la PNP contribuyeron a impedir el presunto plan para desarticular la línea de piquetes. La información sobre las directrices de la PNP y la AFP forma parte ahora del procedimiento operativo estándar del DOLE en el caso de conflictos laborales que pueden convertirse en una huelga o cierre patronal.

- b) Con el fin de evitar que los conflictos laborales se convirtiesen en causas penales, el DOJ emitió la circular sobre el memorándum núm. 16, de 22 de abril de 2014, para reforzar las circulares núm. 15, serie 1982, y núm. 9, serie 1986, en las que se exige que los fiscales obtengan el visto bueno del DOLE y de la oficina del presidente antes de

tomar conocimiento de las denuncias para proceder a una investigación preliminar y presentar ante el tribunal la información correspondiente a los casos que se deriven de un conflicto laboral o que estén relacionados con el mismo, incluidos aquellos en los que haya alegatos de violencia, coerción, lesiones físicas, agresiones a representantes de la autoridad y otros actos similares de intimidación que obstaculicen la entrada libre a una fábrica o lugar donde se encuentre la maquinaria de una fábrica o a las instalaciones del empleador, así como la salida libre de esos lugares. Además, el DOLE y el DOJ emitieron una circular sobre el memorándum aclaratorio conjunto, núm. 1-15, sobre el requisito del visto bueno del DOLE y de la oficina del presidente en los casos que se derivan del ejercicio de la libertad sindical, de la negociación colectiva, de las acciones concertadas y de otras actividades sindicales de los trabajadores.

El TCP consta de un componente de mejora de la gobernanza del mercado laboral. Para abordar la violación de los derechos laborales y la incidencia de actos violentos relacionados con el trabajo, se trató de identificar, en colaboración con los interlocutores sociales, las causas fundamentales de los conflictos laborales. Así, se reforzaron los mecanismos de cumplimiento de la legislación laboral, de prevención y solución de conflictos y de emisión de sentencias; y se estableció un amplio y sólido proceso de consultas tripartitas con los interlocutores sociales sobre la ejecución de las políticas y los programas. De esta manera, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. **Mejora sustancial de la aplicación de las leyes del trabajo.** El nuevo sistema de cumplimiento de la legislación laboral (LLCS), que respaldan la OIT y los interlocutores tripartitos, que existe desde hace dos años, que consta de un sistema de información (se trata de un sistema en línea que utiliza una lista de comprobación electrónica para transmitir y procesar en tiempo real datos recabados sobre el terreno) y que combina un enfoque de cumplimiento normativo y de desarrollo, ha permitido alcanzar grandes logros: a) las visitas a empresas previstas han aumentado de una cada 16 años a una cada 2 años; b) el número de establecimientos que están cubiertos han pasado de un promedio anual de 23.000 en 2004-2013 a un promedio anual de 63.627 en 2014-2015; c) ha aumentado el número de trabajadores que goza de cobertura de una media anual de 628.000 en 2004-2013 a una media anual de 2,9 millones en 2014-2015; d) se ha reforzado el cumplimiento de las normas generales del trabajo, que ha pasado de un 70,73% en 2004-2013 a un 77,59% en 2014-2015; e) ha aumentado el índice de reforma de un 21% en 2004-2013 a un 27% en 2014-2015; f) se da cumplimiento a un total de 94 leyes laborales incluida la regulación sobre contratación o relaciones de trabajo ambiguas o encubiertas, con respecto a las 23 leyes que se cumplían bajo el sistema antiguo; y g) la plantilla de inspectores del LLCS asciende a 574, frente a los 202 inspectores con los que se contaba antes. Los interlocutores tripartitos apoyaron el proyecto de ley sobre la Cámara de Representantes núm. 4659 en el 16º Congreso para institucionalizar el LLCS, que se volverá a presentar en el 17º Congreso como parte de la agenda legislativa prioritaria del DOLE para 2016-2022.
2. **Un sistema eficaz de gestión de casos.** Los servicios de conciliación-mediación obligatorios de 30 días o el Enfoque de Entrada Única (SEnA) para controversias individuales fueron institucionalizados mediante la ley de la República núm. 10396, junto con un proceso exhaustivo de conciliación-mediación para disputas colectivas y un seguimiento integral destinado a empoderar a las partes para que litiguen y resuelvan las controversias a nivel de la fábrica mediante la convergencia de los programas y los servicios del DOLE.

El SEnA, como recurso previo, puso a disposición de trabajadores y empleadores un

mecanismo de solución de conflictos laborales justo, rápido, accesible y económico. Este ha reducido la duración promedio del proceso de solución de conflictos laborales a 15 días, en comparación con el arbitraje obligatorio, que dura entre uno y diez años; ha reducido en un 99% las demandas por sumas menores de dinero interpuestas ante las oficinas regionales del DOLE, así como la lista de casos de la Comisión Nacional de Relaciones Laborales (NLRC); y ha proporcionado servicios gratuitos y accesibles, según consta en los registros de todas las oficinas del DOLE. El SEnA provocó un aumento en la tasas de tramitación y solución de controversias, que se situaron en un 81% y un 94%, respectivamente, desde 2011 a 2015 (128.257 casos tramitados y 102.382 controversias dirimidas). Benefició a aproximadamente 154.439 trabajadores, que percibieron compensaciones monetarias por 4,951 billones de pesos filipinos.

3. **Menos de diez huelgas al año por primera vez en la historia.** Ayudar a las partes a resolver conflictos laborales colectivos mediante procesos exhaustivos de mediación-conciliación y una mayor prudencia en el uso de la facultad de la Secretaría de Trabajo y Empleo para admitir casos a trámite hicieron que hubiera menos de diez huelgas por año. Las huelgas pasaron de 69 en el período 2005-2010 a apenas 17 en el período 2011-2015. Por su parte, los casos admitidos a trámite pasaron de 104 en el período 2005-2010 a apenas 14 en el período 2011-2015, con una marcada disminución entre 2013 y 2015: se admitieron solo tres casos y fueron resueltos mediante una orden de conciliación.
4. **Institucionalización de un mayor tripartismo y diálogo social.** El tripartismo y el diálogo social fueron institucionalizados mediante la ley de la República núm. 10395 como el principal instrumento para promover la transparencia, una gestión pública participativa y la rendición de cuentas de los sectores, combatir la desigualdad social y fortalecer la cohesión social entre todas las partes interesadas. Se establecieron varias estructuras tripartitas a nivel nacional, así como en todas las regiones y los sectores, para que sirvieran como foros para la participación de las partes interesadas en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones sobre cuestiones relativas al trabajo y el empleo. Desde enero de 2016, tenemos 134 Consejos Regionales Tripartitos para la Armonía Laboral (TIPC), 9 Consejos Tripartitos Laborales (ITC) a nivel nacional y 284 a nivel regional. Estas estructuras son un foro para el diálogo tripartito y un antecedente para el desarrollo de acuerdos marco a nivel regional y sectorial. Así pues, en estas estructuras tripartitas, se formuló un total de 178 códigos de buena conducta sobre productividad y trabajo digno entre 2011 y 2015 para que sirviera como normativa voluntaria en materia laboral.

Mediante el diálogo social, el sector de los trabajadores del Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral consiguió reunir compromisos para vincular los incentivos a las inversiones con el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. En la actualidad, se colabora con el Departamento de Comercio e Industria para establecer juntas de los derechos de los trabajadores en función de líneas arancelarias y sectores específicos, a las que se pueda acceder en virtud del Sistema General de Preferencias o las zonas de libre comercio.

En lo relativo al lugar de trabajo, que haya menos de diez huelgas por año revela que el diálogo social tiene cada vez más aceptación como una herramienta facilitadora para que las partes resuelvan sus diferencias, ya sea por iniciativa propia de las partes o mediante un proceso de conciliación-mediación. Esto ha sido reconocido incluso por la militancia del movimiento obrero y ha habido casos importantes de huelgas o cierres patronales que históricamente han sido resueltos mediante el diálogo social.

El tripartismo y el diálogo social nunca han sido más sólidos y productivos que durante el mandato del Gobierno actual. Los logros conseguidos mediante las reformas aplicadas con el apoyo de los interlocutores sociales son un buen indicador del tipo de participación constructiva que han propiciado el tripartismo y el diálogo social.

Con respecto a la prescripción de la misión de alto nivel de la OIT de armonizar el Código de Trabajo modificado con las normas internacionales del trabajo, en particular las relativas a la libertad sindical y a la negociación colectiva, mediante la modificación de: a) el artículo 263, g) del Código de Trabajo, sobre la asunción general de la competencia jurisdiccional por la Secretaría de Trabajo y Empleo; b) el artículo 234, c) del Código de Trabajo, que exige un apoyo del 20 por ciento de las firmas para el registro de sindicatos independientes; c) los artículos 264 y 272 del Código de Trabajo, que imponen sanciones penales a las huelgas pacíficas; d) el artículo 270 del Código de Trabajo, que prescribe la autorización previa para la asistencia extranjera, y e) el artículo 237, 1) del Código de Trabajo, sobre el requisito de las diez (10) representaciones locales para el registro de federaciones, no se consiguió aprobar los proyectos de ley propuestos durante las restantes sesiones del 16.º Congreso. Por tanto, todos ellos se someterán a las facultades discrecionales de la próxima administración y formarán parte de las medidas legislativas prioritarias del DOLE para el 17.º Congreso, incluidas las siguientes propuestas legislativas: a) Proyecto de ley sobre seguridad del empleo, relaciones de trabajo y terminación de la relación de trabajo; b) racionalización de la intervención gubernamental en los conflictos laborales o la propuesta de modificación del proyecto de ley sobre asunción de la competencia jurisdiccional; c) proyecto de ley de Carta Magna de la gente de mar filipina; d) proyecto de ley del sistema de cumplimiento de la legislación laboral (LLCS), y e) proyecto de ley normas de seguridad y salud en el trabajo.

Sin embargo, a reserva de la aprobación de las enmiendas, las disposiciones administrativas se han aplicado y cumplido a través del LLCS con el respaldo de la OIT y de los mandantes tripartitos, lo cual ha contribuido a la paz laboral del país.

Si bien se han logrado progresos, no ha concluido el Programa de Cooperación Técnica con la OIT que surgió de la misión de alto nivel de 2009. Las reformas en la gobernanza del mercado laboral son fundamentales y su sostenibilidad se beneficiaría de la asistencia técnica en materia de: a) técnicas y estrategias de conciliación-mediación; b) aplicación de las normas internacionales del trabajo en la adjudicación; c) el logro de un alto grado de cumplimiento de la legislación laboral y gestión/desarrollo del Sistema de Información del LLCS; d) desarrollo/puesta en marcha de una transición justa y de empleos verdes; e) comprensión de las formas atípicas de empleo y de los enfoques de política, y f) empresas y derechos humanos.

La vía para abordar la fuente del problema que afecta a nuestro cumplimiento con el Convenio ha dado resultados positivos. El Gobierno está comprometido a armonizar las disposiciones del Código Laboral con los Convenios núms. 87 y 98, y a realizar plenamente el potencial del Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral y de los órganos de control tripartitos regionales en la preparación de casos judiciales; el Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral ha propuesto un Equipo Tripartito de Validación del Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral totalmente financiado, independiente y capacitado basado en casos. El Equipo de Validación se creará bajo los auspicios del NTIPC-MB, en relación con casos que requieren la validación independiente o la revisión en el marco de los casos núms. 3119, 3139 y 3185 del Comité de Libertad Sindical.

Para concluir, el Gobierno afirma su compromiso de lograr progresos sustanciales en lo tocante a casos de alegatos de vulneración de derechos sindicales. La orden administrativa núm.

35 de la IAC y el Mecanismo Nacional de Control (NMM)¹ ya están establecidos y colaboran con el NTIPC-MB para asegurar los progresos en nuestra observancia de los Convenios núms. 87 y 98; quedan pendientes las reformas en el sistema de justicia penal, que sobrevendrán con el nuevo Congreso y bajo la administración del Presidente Rodrigo R. Duterte.

¹ El NMM es un órgano tripartito que congregó a organismos gubernamentales, ONG, organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales independientes de derechos humanos en un foro creíble e incluyente para realizar un seguimiento de los progresos del país en lo que respecta a la resolución de los casos de vulneración de los derechos humanos, concediendo prioridad a las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzosas y la tortura. El NMM ha llevado a cabo regularmente sus reuniones. En la actualidad, la CDH, conjuntamente con los demás organismos interesados, entre ellos el DOLE, está realizando una auditoría o investigación de la situación en materia de derechos humanos en la Isla Semirara, Caluya y Antique tras el accidente que tuvo lugar en la mina a cielo abierto de la Semirara Mining Corporation.