

INFORME VIII (1)

Conferencia Internacional del Trabajo

TRIGÉSIMA PRIMERA REUNIÓN

SAN FRANCISCO, 1948

RELACIONES DEL TRABAJO

*Aplicación de los principios del derecho de organización
y de negociación, convenios colectivos, conciliación y
arbitraje y colaboración entre las autoridades públicas
y las organizaciones de empleadores y de trabajadores*

Octavo punto del orden del día



CT 100

OFICINA INTERNACIONAL PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
BIBLIOTECA
Las Palmas de Gran Canaria, Lima
Telf. 2242012, 2242022, 2242023

GINEBRA

Oficina Internacional del Trabajo

1947

2. Medidas temporales para impedir las huelgas y el paro patronal

HUELGAS Y PAROS PATRONALES QUE AFECTAN A LA INDUSTRIA EN GENERAL

El fin del procedimiento de conciliación y arbitraje es ayudar a las partes a llegar a un acuerdo amistoso sobre los conflictos, sin recurrir a las huelgas o a los paros patronales.

En algunos países, la legislación no impone restricción alguna al derecho de las partes a recurrir a la huelga o al paro patronal mientras el procedimiento de conciliación esté en curso (por ejemplo, en el Reino Unido)¹. Sin embargo, las constituciones y reglamentos de las asociaciones gremiales disponen frecuentemente que no puede recurrirse a la acción directa mientras el procedimiento esté en curso.

Condiciones en que las huelgas y los paros patronales son lícitos

Sin embargo, en algunos países en que la ley garantiza el derecho de ir a la huelga y al paro patronal, éstos están sujetos a las disposiciones legales en el sentido de que no son lícitos sino cuando persiguen fines legítimos especificados en los códigos y están apoyados por la mayoría de los interesados y cuando, con anticipación, han sido comunicados previamente a la parte adversaria.

Este es el caso según el Código del trabajo de México, y de varias legislaciones de América latina que siguen el mismo modelo.

En México, la Constitución garantiza el derecho de los trabajadores y de los empleadores a la huelga y al paro patronal. El Código del trabajo determina las condiciones, de acuerdo con las cuales pueden considerarse lícitos las huelgas y paros patronales, adoptando en substancia las disposiciones de la constitución. Las juntas de conciliación y arbitraje determinan² la legitimidad de las huelgas y paros patronales y, si han sido declarados lícitos, las partes pueden recurrir a ellos.

¹ Sobre las medidas de emergencia, ver, más adelante, pág. 126.

² En los Estados Unidos, como hemos hecho notar antes en la pág. 17, la junta nacional de relaciones del trabajo tiene funciones semejantes, ya que determina la legitimidad de ciertas clases de huelgas que están prohibidas si tienen como objeto fines declarados ilegítimos por la ley.

*Comunicación del propósito de recurrir a la huelga
o al paro patronal*

Pero, según la legislación que crea los organismos de conciliación y arbitraje, existe una situación diferente en varios países en el sentido de que la legislación restringe provisionalmente el derecho de las partes a recurrir a la acción directa, sea por un período específico o mientras el procedimiento esté en curso.

La restricción puede tan sólo exigir que se notifique a las autoridades de conciliación y a la parte adversa, con un período de anticipación determinado, la intención de acudir a la acción directa, como en Dinamarca, Ecuador, México, Suecia.

En el caso de los Estados Unidos, se impone a las partes estas restricciones provisionales, solamente si ya está en vigor un convenio colectivo respecto de una industria que afecte al comercio.

De acuerdo con la ley de 1947 sobre las relaciones del trabajo, las partes de un conflicto de esa naturaleza tienen que notificar, con 60 días de anticipación, su intención de obtener una modificación o conclusión del convenio. Durante este período de 60 días, las disposiciones del contrato tienen que continuar en vigor sin huelga o paro patronal. Al expirar los primeros 30 días, si no se ha llegado a un acuerdo, es preciso notificarlo al Servicio federal de mediación y conciliación, tanto como a todo órgano estatal o territorial, creado para mediar o conciliar conflictos en la comarca y, en cooperación con el Servicio de conciliación, hacer todo lo posible por llegar a un acuerdo.

Si cualquiera de las partes deja de someterse a las disposiciones del estatuto acerca del preaviso, se expone a ser acusada ante la Junta nacional de relaciones del trabajo de práctica desleal en el trabajo y todo trabajador que va a la huelga durante este período de 60 días pierde su empleo en virtud de la ley.

Restricciones durante el procedimiento de conciliación y arbitraje

En ciertos otros países, sin embargo, las restricciones provisionales se imponen, por lo general, durante el procedimiento de conciliación y arbitraje, sin considerar si existen o no convenios colectivos.

De acuerdo con el sistema que prevalece en el Canadá, las huelgas y el paro patronal están prohibidos antes de que se lleven a cabo

esfuerzos para concluir un convenio colectivo y hasta que no pasen 14 días desde que la junta de conciliación someta el informe al Ministro.

En la Unión Sudafricana, las huelgas y paros patronales están prohibidos : 1) durante el período de validez de un convenio colectivo o de una sentencia arbitral ; 2) mientras el procedimiento de conciliación está en curso, pero no por más de 30 días o un período más largo prescrito por el consejo industrial o por la junta de conciliación ; 3) mientras el procedimiento de arbitraje está en curso.

En Venezuela, en virtud del Código del trabajo, las huelgas y el paro patronal están prohibidos hasta que el procedimiento de conciliación prescrito por el Código no se haya concluido.

De acuerdo con los sistemas que prevalecen en ciertos países, el efecto de tales restricciones generales aumenta a causa de las disposiciones de la legislación que permiten a una de las partes o al funcionario gubernamental competente, instituir el procedimiento de arbitraje (v. gr. : China, India, Irán, Siria, etc.)

En virtud de la ley sobre los conflictos industriales en la India, de 1947, los conciliadores pueden intervenir en un conflicto, o el conflicto puede ser referido a la junta de conciliación o al tribunal industrial por las autoridades competentes, a petición de cualesquiera de las partes o *ex officio*.

En los casos en que un funcionario de conciliación no pueda efectuar el entendimiento, tiene que presentar un informe sobre el caso al gobierno apropiado, señalando las diferentes medidas que se han tomado para conciliar el conflicto y las razones que en su opinión han hecho fracasar estos esfuerzos. Después de considerar este informe, el gobierno apropiado puede referir el conflicto a una junta de conciliación. Si la junta no puede efectuar el acuerdo, tiene que redactar un informe semejante para presentarlo al gobierno apropiado junto con las recomendaciones de la junta para la determinación del conflicto. El gobierno apropiado puede entonces referir el conflicto a la decisión de un tribunal industrial o puede referir cualquier asunto que parezca relacionarse con un conflicto del trabajo o ser pertinente a él, a un tribunal de encuesta.

Las huelgas y paros patronales están prohibidos mientras el procedimiento de conciliación y arbitraje está en curso y durante un período determinado, o durante cualquier período en que está en función un acuerdo o sentencia.

En China, la ley sobre los conflictos del trabajo ha sido modificada durante la guerra a fin de evitar, en todo lo posible, que se recurra a la huelga o al paro patronal. En caso de un conflicto, las

autoridades tienen que nombrar un comité de conciliación a petición de cualesquiera de las partes o *ex officio*, si lo considera necesario. El comité incluye representantes de las partes interesadas y de las autoridades públicas.

Si el comité no llega a conciliar las partes interesadas, las autoridades pueden someter el conflicto *ex officio* al comité de arbitraje o a petición de cualesquiera de las partes, cuando la naturaleza del conflicto haga necesaria tal acción. El comité de arbitraje se compone de tres representantes del gobierno, uno de los empleadores y uno de los trabajadores. Los últimos dos miembros tienen que ser elegidos entre personas que no estén directamente involucradas en el conflicto.

Durante el procedimiento de conciliación y arbitraje, tanto las huelgas como los paros patronales son ilícitos.

En el Irán, el Código del trabajo adoptado provisionalmente por el Consejo de Ministros, en mayo de 1946, prevé la creación de consejos para fábricas, compuestos de un representante de los empleadores y de los trabajadores respectivamente, y un representante del Departamento general del trabajo, en cada fábrica o empresa. Los conflictos colectivos, si no se arreglan en el Consejo de la fábrica, deberán referirse a una junta tripartita de arbitraje. Si la junta no logra solucionar el conflicto antes de 20 días, o se niega a dictar sentencia, o su sentencia está en contra de la ley, deberá referirse el asunto a la junta para el arreglo de los conflictos. Esta junta se compone de ciertos funcionarios gubernamentales y provinciales y de dos representantes de los trabajadores y dos de los empleadores. Tiene que dictar sentencias antes de transcurridos 20 días y estas sentencias son finales y obligan a las partes. Las huelgas y el paro patronal se permiten solamente si fracasa el organismo dispuesto por el procedimiento ¹.

En Siria, de acuerdo con el Código del trabajo de 11 de junio de 1946 ², las huelgas están prohibidas hasta que no se haya cumplido con el procedimiento prescrito. Los trabajadores dirigen sus quejas al empleador, el cual tiene que responder dentro de las 48 horas. Si no contesta o si la contestación no es aceptable, los trabajadores tienen que referir el conflicto al comité mancomunado, creado por el Código para la provincia. Tiene que dictarse sentencia antes de una semana. Y esta sentencia es final si la apoya una mayoría de por lo menos 4 personas. Si no se apoya la sentencia, puede apelarse a la

¹ O. I. T. : *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXXIV, núms. 1-2 julio-agosto de 1946, pág. 100.

² *Journal officiel*, núm. 25, del 13 de junio de 1946.

junta superior de arbitraje dentro de 5 días. Esta junta tiene que dictar sentencia antes de dos semanas. Alternativamente, ambas partes pueden llegar a un acuerdo en primera instancia respecto de un árbitro o árbitros de su propia elección. La sentencia arbitral puede apelarse ante la junta superior de arbitraje.

Las huelgas son lícitas si :

- 1, no se contesta antes de 48 horas ;
- 2, el comité mancomunado o la junta superior de arbitraje no dicta sentencia dentro del período de tiempo prescrito ;
- 3, el árbitro nombrado por acuerdo de las partes no dicta sentencia dentro del período de tiempo determinado por las partes al acordar someter el asunto al arbitraje ;
- 4, si el empleador no da efecto a los dictámenes de una sentencia dentro de una semana.

En la mayoría de los casos en que las huelgas y paro patronal están reglamentados o sujetos a restricción provisional mientras el procedimiento de conciliación y arbitraje está en curso, la ley trata, en cierta manera, de compensar a las partes por la pérdida de la libertad de recurrir a la acción directa, protegiendo sus intereses legítimos, *v. gr.* dictando reglas acerca de la reintegración o protección de los trabajadores o evitando que se alteren las condiciones existentes mientras se llega a un acuerdo, etc. Se ha dispuesto una o más de estas protecciones, por ejemplo, en Canadá, China, Ecuador, Estados Unidos, India, México, Unión Sudafricana, etc., mientras que en Siria, como ya hemos dicho, la ley reserva expresamente a las partes el derecho de recurrir a la acción directa en cualquier etapa en que no se observe la sentencia o no se siga estrictamente el procedimiento.

De acuerdo con el sistema canadiense, si un conflicto se debe a la intención de efectuar cambios en las condiciones de empleo existentes, tales cambios no pueden llevarse a cabo sin el consentimiento de los trabajadores durante un período de dos meses a contar de la fecha en que se ha notificado a los trabajadores tal intención de efectuar cambios.

En China, el empleador no puede despedir a los trabajadores durante el período en que la acción directa está prohibida.

El Código del trabajo del Ecuador dispone expresamente que los trabajadores que han estado en huelga no podrán ser despedidos en el curso del año que sigue a la huelga, excepto por motivos enumerados por la ley y previa autorización de la inspección del trabajo.

En los Estados Unidos, las disposiciones del contrato tienen que mantenerse en vigor durante el período en que las huelgas y paros patronales están prohibidos.

En virtud de la legislación india, las condiciones de empleo de los trabajadores envueltos en un conflicto no pueden alterarse en perjuicio suyo durante el período en que las huelgas y los paros patronales están prohibidos.

En México, si la huelga ha sido reconocida como legítima, las autoridades tienen obligación de hacer respetar los derechos de los huelguistas, de protegerlos y de apoyarlos en sus esfuerzos para hacer efectiva la huelga. Además, la huelga solamente suspende pero no rompe el contrato de trabajo, de manera que cuando se verifica la reanudación, los obreros son reintegrados a su antiguo empleo conservando todos los derechos y privilegios adquiridos antes de la suspensión del trabajo.

En la Unión Sudafricana, el empleador tiene que mantener o restaurar el *statu quo* de las condiciones que dan lugar a un conflicto que estudia el órgano de conciliación y arbitraje.

HUELGAS Y PAROS PATRONALES EN LAS EMPRESAS DE SERVICIO PÚBLICO Y DE UTILIDAD PÚBLICA

A pesar de que en cierto número de países no se ha creado legislación alguna acerca de las huelgas o del paro patronal, que afecten a los trabajadores empleados en las empresas de servicio público o de utilidad pública, en ciertos países (Colombia, Costa Rica, China, Ecuador, Estados Unidos, India, México, Nicaragua, El Salvador, Unión Sudafricana, Venezuela, etc.) se han tomado disposiciones especiales a fin de evitar o disminuir los efectos de las huelgas o de los paros patronales en las empresas de servicio público y de utilidad pública que podrían causar dificultades especiales a la comunidad y poner en peligro la salud y la seguridad públicas.

Aunque los servicios incluidos en esas dos clasificaciones pueden variar algo en los diferentes países, por lo general incluyen los servicios de fuerza motriz, luz, calor, agua, gas, electricidad, sanidad, transportes públicos y servicios semejantes. En algunos casos, ciertas industrias que no son exactamente servicios públicos reciben el mismo tratamiento porque se consideran esenciales a la industria (p. gr.: en Colombia, Costa Rica, India, Nicaragua, El Salvador).

La naturaleza de estas restricciones puede ser de carácter condicional — es decir, que no se podrá ir a una huelga o a un paro patronal sin dar aviso previo —, o de naturaleza provisional, por ejemplo, la

prohibición de huelgas y paro patronal mientras el procedimiento de conciliación y arbitraje esté en curso. En tercer lugar, las restricciones pueden significar una prohibición permanente de las huelgas y del paro patronal en las industrias u oficios en cuestión.

En Ecuador y en México, las huelgas y el paro patronal en los servicios públicos son lícitos solamente si se da aviso con anticipación de un período de tiempo determinado.

De acuerdo con el Código del trabajo del Ecuador, las personas que trabajan en empresas, hospitales, establecimientos de cura, casas de salud y servicios de conveniencia pública en general, no pueden dejar de trabajar sin tener «un motivo justificado» y tienen que notificar al inspector o subinspector su intención de ir a la huelga, diez días antes de declararla.

Asimismo, en México, los trabajadores de los servicios públicos que tienen la intención de ir a la huelga han de comunicarlo con diez días de anticipación en vez de con los seis días usuales.

En India, en virtud de la ley sobre los conflictos industriales, de 1947, las huelgas que rompen el contrato por parte de los trabajadores, o los paros patronales por parte de los empleadores, en los servicios de utilidad pública, son ilícitas si se llevan a cabo sin un preaviso de catorce días durante las seis semanas que preceden a la huelga o al paro patronal. Tales servicios incluyen los ferrocarriles, servicios postales, telegráficos y telefónicos, las industrias de fuerza motriz, luz o agua para el consumo público, sistemas de conveniencia y sanidad públicas, y tales secciones de los establecimientos industriales cuya seguridad, o la seguridad de sus empleados, dependa de su funcionamiento. Además, si la situación o el interés público lo exigen, el gobierno puede declarar que ciertas industrias son servicios de utilidad pública durante un período determinado: carbón, textiles de algodón, alimentos, hierro y acero, y transportes para llevar pasajeros o material.

En los Estados Unidos, pueden prohibirse las huelgas o los paros patronales durante el procedimiento de conciliación y arbitraje, o durante un período determinado, a consecuencia de un mandamiento judicial prohibitivo (*injunction*).

En virtud de la ley sobre las relaciones del trabajo de 1947, en los casos en que amenace estallar, o exista una huelga o un paro patronal y afecte una parte considerable de la industria manufacturera, del comercio, transporte, transmisión o comunicación entre los Estados o con los países del extranjero, o la producción de material para el comercio, y el Presidente opine que el conflicto podría poner en peligro la salud o la seguridad nacionales, puede nombrar una

junta de encuesta. De acuerdo con el procedimiento que sigue, es posible, mediante un mandamiento judicial prohibitivo, retrasar la huelga o el paro patronal hasta el momento prescrito.¹

En Venezuela, en caso de huelga o de paro patronal en una empresa o servicio cuya interrupción podría poner directamente en peligro la salud pública o la vida económica y social de la población, el gobierno puede dar los pasos necesarios para que se reanude el trabajo cuando lo requiera el interés público. Esto se aparta de la regla general que dispone que las huelgas en todas las industrias son lícitas solamente si se toman en consideración las restricciones previstas antes y durante el procedimiento de conciliación y arbitraje.

En la Unión Sudafricana, cuando se ha referido al Consejo industrial o a la junta de conciliación un conflicto entre la autoridad local y los trabajadores empleados en trabajos relacionados con la luz, fuerza motriz, agua o sanidad y transporte de pasajeros o el servicio de bomberos, y no se ha llegado a un acuerdo dentro de los treinta días, tiene que ser sometido a arbitraje y las huelgas y el paro patronal están prohibidos mientras el procedimiento está en curso.

En Colombia, el juez o la corte del trabajo competente puede declarar ilícita una huelga si afecta el servicio público, inclusive: *a)* las empresas de transporte por tierra, agua y aire, servicio de acueductos, fuerza eléctrica y telecomunicaciones, siempre que lleven a cabo servicios para el público en nombre del Estado o por concesión del Estado, o estén sujetos a tarifas, condiciones y reglamentos prescritos por el Estado; *b)* higiene pública, servicio de limpieza de las ciudades y socorros públicos e instituciones de caridad, como hospitales, clínicas, asilos y orfanatos; *c)* lecherías, mercados y mataderos, propiedad de organismos públicos.

En Salvador, la ley sobre los conflictos colectivos del trabajo de 1946 prohíbe todas las huelgas y los paros patronales en los servicios públicos que, generalmente, se considera incluyen los servicios que llevan a cabo empleados del Estado, empleados de empresas de transporte particulares y trabajadores que «son absolutamente indispensables para el funcionamiento de las empresas particulares que no pueden suspender sus servicios sin causar un detrimento serio e inmediato a la salud o a la economía pública».

En Costa Rica y Nicaragua están en vigor medidas muy semejantes en virtud de las cuales los servicios públicos incluyen los mencionados en el caso del Salvador y, además, el trabajo llevado

¹ Véase págs. 108-109.

a cabo por los trabajadores ocupados en la siembra, cultivo, cuidado o cosecha de productos agrícolas o forestales o la cría de ganado, tanto como la manufactura de productos deteriorables. Además, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución, el Presidente de la República puede en cualquier momento declarar cualquier trabajo servicio público si lo considera necesario.

3. Conciliación y arbitraje obligatorios

En la legislación que hemos examinado, el derecho a ir a la huelga o al paro patronal no está por lo general limitado o se restringe solamente de manera provisional durante el curso del procedimiento destinado a facilitar la conclusión de acuerdos en los casos en que las negociaciones directas hayan fracasado. En los sistemas de conciliación y arbitraje obligatorios, la huelga o el paro patronal están absolutamente prohibidos.

Los sistemas obligatorios se emplean a veces como una medida general para tratar los conflictos del trabajo; en otros casos, se emplean cuando, debido a la naturaleza de la economía nacional, se ha considerado que la determinación de salarios y otras condiciones de empleo no pueden dejarse a las negociaciones colectivas libres sin poner en peligro toda la estructura económica de los países. En otros casos, tales sistemas se emplean a veces durante períodos de emergencia.

Tanto en Australia como en Nueva Zelandia, los sistemas de conciliación y arbitraje obligatorios fueron introducidos a principios del siglo. Como hemos hecho notar, esta reglamentación descansa esencialmente sobre la idea de que, a cambio de la renuncia a los métodos de acción directa, mediante sus asociaciones los asalariados gozarán de cierto nivel de vida garantizado por la ley.

Según estas leyes, las autoridades competentes fijan un salario mínimo calculado para garantizar un nivel de vida conveniente. Este salario mínimo varía según el índice del costo de la vida. Las escalas de salarios se establecen por encima del mínimo vital, mediante convenios colectivos, o en ausencia de ellos, mediante sentencias arbitrales que toman en cuenta, no solamente los intereses de las partes, sino también las condiciones generales de la economía nacional.

Las organizaciones que están registradas tienen a la vez el deber y el derecho exclusivo de negociar con las autoridades de conciliación y arbitraje, las escalas de salarios, así como las demás condiciones de trabajo que han de observarse en las diferentes industrias.