

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**CUADRAGÉSIMA TERCERA REUNIÓN
GINEBRA, 1959**

Tercer punto del orden del día :

**Informaciones y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones**

INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS EN APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES

(Artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)



**OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA, 1959**

una mala gestión de sus fondos, sobre todo en los países donde el movimiento sindical comienza apenas a organizarse. No obstante, parece que este tipo de disposiciones ofrece en ciertos casos el riesgo de permitir que las autoridades públicas intervengan en la gestión de los sindicatos y que esta intervención pueda prestarse a que se limite el derecho de las organizaciones o a que se perturbe su legítimo ejercicio, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Sin embargo, cabe considerar que existen ciertas garantías contra tales intervenciones cuando el funcionario designado para efectuar este control goza de cierta independencia respecto a las autoridades administrativas y si, a su vez, se halla sometido al control de las autoridades judiciales ¹²⁵. En cambio, parece que estas garantías no siempre existen cuando dicho control lo realiza el ministro del trabajo o sus servicios ¹²⁶ o cuando no hay control judicial ¹²⁷.

Derecho de las organizaciones a organizar sus actividades y a formular su programa de acción.

65. Parece que en muchos de los países considerados no existe ninguna restricción al derecho de las organizaciones a organizar libremente sus actividades y a formular su programa de acción ¹²⁸. En estos países, las organizaciones de empleadores y de trabajadores están desde luego obligadas a «respetar la legalidad», pero sin que esta norma de derecho común se formule de tal modo que pueda constituir una limitación de las posibilidades de acción de las organizaciones; además, el control de la actividad de las organizaciones no puede realizarse más

que *a posteriori* y sólo por la autoridad judicial o bajo su control.

66. En algunos países, las organizaciones que agrupan a ciertas categorías de trabajadores cuentan con posibilidades de acción más limitadas que las demás organizaciones. Tales limitaciones se explican en el caso de los funcionarios públicos cuyas condiciones de trabajo están reguladas en un estatuto que excluye la posibilidad de negociar acuerdos colectivos; y lo propio ocurre con las limitaciones reglamentarias, legislativas o de jurisprudencia en cuya virtud los funcionarios que actúan como órganos de la potestad pública no pueden declararse en huelga.

67. En lo referente a los trabajadores que no sean funcionarios, la legislación nacional puede también imponer algunas limitaciones en cuanto a la negociación, alcance y contenido de los contratos colectivos, cuestión ésta que se tratará con más detalle en el capítulo II de esta parte del presente informe.

68. El problema de la prohibición de la huelga a los trabajadores distintos de los funcionarios que actúan como órganos de la potestad pública plantea problemas a menudo complejos y delicados. Es evidente que tal prohibición puede constituir una limitación importante de las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales. Por ello, en muchos países tal prohibición, que en ciertos casos sólo posee carácter temporal persigue la finalidad de asegurar, que se agoten previamente todos los medios de conciliación ¹²⁹, sólo afecta a los servicios esenciales, si bien parece que la noción de «servicio esencial» es de alcance muy limitado en algunos países, y en otros engloba múltiples actividades, incluso a veces toda la agricultura ¹³⁰. En otros países, los procedimientos obligatorios de conciliación que deben ser agotados antes de una huelga afectan a todas las ramas de actividad ¹³¹. Por último, en algunos países las organizaciones de trabajadores no tienen derecho a utilizar la huelga como medio de acción: en tres países, esta prohibición sólo afecta a algunos trabajadores ¹³², y en otros tres países parece que afecta a todos los trabajadores ¹³³. Sea como fuere, parece que para evitar la antinomia entre esta prohibición y el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, (núm. 87), según el cual «la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas» en el Convenio, y particularmente la libertad de acción de las organiza-

¹²⁵ Así acontece, al parecer, en muchos territorios no metropolitanos del Reino Unido, por lo que se refiere al «registrador» de los sindicatos, a quien corresponde efectuar la inscripción y el control de las organizaciones sindicales.

¹²⁶ *Estados Miembros:* República Árabe Unida (Egipto), Brasil (Código del Trabajo, artículo 550), Colombia (Código del Trabajo, artículos 353, 410 y 441), Costa Rica (Código del Trabajo, artículo 275, j), Chile (ley núm. 5.839, de 30 de septiembre de 1948, artículo 37, y decreto núm. 1.030, de 26 de diciembre de 1949, capítulo 9), Irán (reglamento de 9 de noviembre de 1955, artículos 28-30), Perú (decreto de 23 de marzo de 1936, artículo 122), Portugal, El Salvador (decreto-ley núm. 353, de 1951, artículo 41) y Turquía (ley de asociaciones, artículos 28, 29, 31 y 32).

¹²⁷ *Territorios no metropolitanos:* Reino Unido: Hong Kong (orden núm. 8, de 1948, artículos 23 y 24) y Jamaica (legislación, capítulo 389, artículo 16).

¹²⁸ Según parece, tal es el caso, entre otros, de los siguientes *Estados Miembros:* República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza, Túnez y Uruguay. *Territorios no metropolitanos:* Dinamarca: islas Feroe y Groenlandia; *Estados Unidos:* Alaska, Guam, Hawai, Puerto Rico e islas Vírgenes; *Francia:* todos los territorios no metropolitanos; *Nueva Zelanda:* islas Cook, y *Reino Unido:* Aden, Antigua, Bahamas, Barbada, Basutolandia, Bechuanalandia, Bermudas, Chipre, Dominica, islas Fidji, Gambia, Gibraltar, islas Gilbert y Ellice, Granada, Guayana Británica, Guernesey, Hong Kong, Jamaica, Jersey, Malta, isla de Man, isla Mauricio, Monserrat, Niasalandia, Rhodesia del Norte, islas Salomón, San Cristóbal, Santa Elena, Santa Lucía, San Vicente, Seychelles, Sierra Leona, Somalia Británica, Suazilandia, Trinidad y Tabago, islas Vírgenes y Zanzíbar.

¹²⁹ Así ocurre, por ejemplo, en los siguientes *Estados Miembros:* Canadá (según parece), Japón e Italia. *Territorios no metropolitanos:* Reino Unido: la mayoría de los territorios cuyas relaciones internacionales dependen de este Estado.

¹³⁰ Tal es el caso del Brasil (decreto núm. 5.452, de 1943 (artículos 543 y 624); decreto núm. 7.038, de 1944, y decreto núm. 9.070, de 1946).

¹³¹ Grecia, Irán, Luxemburgo, Unión Sudafricana (salvo para los trabajadores africanos) y Viet-Nam.

¹³² Brasil (decreto-ley núm. 9.070, de 1952); Chile (ley núm. 8.987, de 3 de septiembre de 1947, artículo 2), y Unión Sudafricana, en el caso de los trabajadores africanos (ley núm. 48, de 1953 modificada).

¹³³ España (Fuero del Trabajo, capítulo XI, 2), Portugal (decreto-ley núm. 23.870) y Turquía (ley núm. 3.008, de 1936).

ciones sindicales para defender sus intereses profesionales, en todos los casos en que determinados trabajadores estén privados del derecho de huelga deberían concederse garantías adecuadas a estos trabajadores para preservar plenamente sus intereses¹³⁴, principio éste que ha sido reiteradamente formulado por el Consejo de Administración de la O.I.T., a propuesta de su Comité de Libertad Sindical.

69. En ciertos países existen disposiciones que afectan especialmente a las organizaciones profesionales, prohibiéndoles en general realizar toda actividad política¹³⁵. Como es lógico, el alcance de tal prohibición varía mucho según la aplicación que se le dé en la práctica. En algunos casos¹³⁶, los gobiernos indican que el mero objeto de esta prohibición es impedir que los sindicatos abandonen su función profesional para transformarse en partido político, y añaden que en realidad los sindicatos existentes nunca han visto reducidas sus posibilidades de acción por un precepto de ese tipo. No obstante, a la Comisión ya se le ha deparado la oportunidad de señalar que tales disposiciones de alcance general y que afectan especialmente a los sindicatos, al establecer una prohibición *a priori*, pueden suscitar dificultades por el hecho de que la interpretación que se les dé en la práctica puede modificar en todo momento y reducir mucho las posibilidades de acción de las organizaciones. A este respecto, la Comisión cree conveniente referirse a la resolución aprobada en la 35.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1952), en la que se precisa especialmente que, cuando los sindicatos emprenden una acción política o se asocian a ella, esta acción no debería ser « de tal naturaleza que comprometa la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país ». Parece, pues, que los Estados, sin llegar a prohibir *a priori* y en general toda actividad política a las organizaciones profesionales, deberían poder dejar a las autoridades judiciales la tarea de reprimir los abusos que pudieran cometer las organizaciones que hubieran perdido de vista su objetivo fundamental, que debe ser « el progreso económico y social » de sus miembros.

70. Por último, aunque en determinados países no existan en puridad normas prohibiendo a las organizaciones toda clase de actividades políticas, este resultado parece conseguirse indirectamente por virtud de los preceptos legales o constitucionales que asocian estrechamente

las actividades de las organizaciones profesionales a las del partido en el poder¹³⁷.

71. Es evidente además que, como ha señalado el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, el grado de libertad de que disfrutaban las organizaciones profesionales para determinar y organizar su acción depende mucho de ciertas normas legales de carácter general sobre el derecho de libre reunión, sobre el derecho de libre expresión del pensamiento y, en general, sobre las libertades cívicas y políticas de que gozan los habitantes de un país. En este sentido, los datos disponibles no siempre han permitido a la Comisión apreciar la influencia exacta de tales normas generales sobre las posibilidades de acción de las organizaciones. Parece, sin embargo, que en muchos de los países considerados, e incluso en la mayoría de ellos, las normas aplicables a este respecto no parecen capaces de limitar las posibilidades de acción de estas organizaciones¹³⁸.

Derecho de federación y de confederación.

72. Según el artículo 5 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben tener el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas. Según el artículo 6 del mismo Convenio, las disposiciones del artículo 2 que definen los derechos de los individuos, trabajadores y empleadores, son igualmente aplicables a las organizaciones simples que deseen fundar una federación o una confederación.

73. En general, de los datos disponibles se desprende que en la inmensa mayoría de los países considerados las reglas aplicables a la creación de organizaciones simples se aplican también, *mutatis mutandis*, a la de federaciones o de confederaciones. Del análisis hecho más arriba¹³⁹ a base de los datos disponibles en cuanto a las normas aplicables a la creación de organizaciones simples por los individuos — trabajadores o empleadores —, resalta que en muchos países el derecho de constituir federaciones y confederaciones se reconoce a todas las organizaciones sindicales simples « sin distinción de ninguna especie »; que la creación de federaciones o confederaciones no está sujeta a ninguna « autorización previa »; que las organizaciones sindicales simples pueden elegir libremente la organización intersindical que

¹³⁴ Véase, entre otros, el vigésimo quinto informe del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, *Boletín Oficial*, vol. XL, 1957, núm. 2, pág. 121, párrafo 308, y pág. 125, párrafo 319, e).

¹³⁵ Brasil (Código del Trabajo, artículo 521), Colombia (Código del Trabajo, artículo 396), Costa Rica (Código del Trabajo, artículo 280), Cuba (decreto núm. 2.605, de 1933), Ecuador (Código del Trabajo, artículo 368, 8), Honduras (ley sobre los sindicatos, artículo 2), Irán (reglamento de 9 de noviembre de 1955, artículo 14), Nicaragua (reglamento sobre los sindicatos, artículo 4), El Salvador (decreto-ley núm. 353, de 1951, artículo 23), Turquía (ley de 1947 sobre los sindicatos, artículo 5) y Viet-Nam (orden de 1952 sobre los sindicatos, artículo 1).

¹³⁶ Cuba, por ejemplo.

¹³⁷ Bielorrusia (Constitución, artículo 101), España (Fuero del Trabajo, capítulo XIII), Portugal (decreto núm. 23.050, artículos 9, 11 y 15), Ucrania (Constitución, artículo 106) y U.R.S.S. (Constitución, artículo 126).

¹³⁸ No obstante, véase lo dicho en el párrafo 34.

¹³⁹ Véanse especialmente los párrafos 11 y siguientes. No obstante, en determinados casos parece que la legislación no prescribe la matriculación de las federaciones y confederaciones, requisito que, en cambio, se exige a las organizaciones simples. Así sucede, entre otros casos, en ciertos territorios no metropolitanos del Reino Unido: Aden, Basutolandia, Bechuanalandia, Brunei, Dominica, islas Falkland, islas Fidji, Gambia, islas Gilbert y Ellice, Granada, Guayana Británica, Honduras Británica, Jamaica, Malta, isla Mauricio, Nigeria, Niasalandia, Rhodesia del Norte, Rhodesia del Sur, islas Salomón, Santa Lucía, Seychelles, Sierra Leona, Somalia Británica, Suazilandia, Trinidad y Tabago, islas Vírgenes y Zanzíbar.