

06 JUN. 1983



Conferencia Internacional del Trabajo
69.^a reunión 1983

Informe III
(Parte 4 B)

Tercer punto del orden del día:
Informaciones y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones

Estudio general acerca de la aplicación de los
convenios sobre la libertad sindical y sobre el derecho
de sindicación y de negociación colectiva, así como
del convenio y de la recomendación sobre las
organizaciones de trabajadores rurales

Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios
y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)/volumen B

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra 1983

Inviolabilidad de los locales,
de la correspondencia y de las
conversaciones de los sindicatos

189. La libre administración de los sindicatos supone que éstos puedan disponer de sus propiedades y que las autoridades públicas se abstengan de intervenir abusivamente en los locales y la correspondencia de los sindicatos.

190. De manera general, las legislaciones garantizan la protección de los locales privados y, por consiguiente, de los locales sindicales, así como de la correspondencia, pero es frecuente que prevean excepciones en virtud de situaciones de emergencia, de excepción o por consideraciones de orden público. La Comisión, sin dejar de reconocer que los sindicatos, al igual que las demás asociaciones o personas, no pueden reclamar la inmunidad contra el registro de sus locales, considera que ese registro sólo ha de efectuarse cuando la autoridad judicial ordinaria haya extendido el mandamiento consiguiente, por estar persuadida, con suficiente fundamento, de que en dichos locales existen las pruebas necesarias para la instrucción de un proceso por un delito común, y siempre que ese registro se haga dentro de los límites del mandamiento judicial.

Actividades y programas de acción

191. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa de acción con plena libertad. Si bien, al parecer, así ocurre en muchos países, otros tienen en cambio legislaciones que limitan las garantías del Convenio, en particular respecto de las actividades políticas de los sindicatos y del derecho de huelga¹.

Actividades políticas

192. Ciertas legislaciones fijan restricciones en relación con las actividades políticas de los sindicatos: por ejemplo, les prohíben hacer contribuciones financieras a un partido político o a personas que postulan a un mandato político².

¹ Para las restricciones impuestas a las negociaciones colectivas véase el capítulo XII.

² Por ejemplo: Liberia (ley sobre prácticas de trabajo, artículo 4110).

193. Otras legislaciones prohíben completamente las actividades políticas. Así pues suele ocurrir que la ley prohíba pura y simplemente que las organizaciones participen en la política partidaria o en cualquier actividad política¹.

194. En el extremo opuesto, hay países en los que, por medios legislativos o de otra naturaleza, los sindicatos están estrechamente asociados al partido político único en el poder².

195. Es cada vez más patente, como fue señalado ya en los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87³, que no cabe limitar estrictamente la acción de las organizaciones sindicales a la sola esfera profesional. En efecto, la elección de una política general, particularmente en el terreno económico, acarrea consecuencias que repercuten sobre la situación de los asalariados (remuneración, vacaciones, condiciones de trabajo, marcha de la empresa, etc.). La evolución del movimiento sindical muestra que el mejoramiento de las condiciones de trabajo mediante la negociación colectiva es un objetivo que, sin dejar de constituir un eje fundamental de la acción de los sindicatos, se acompaña cada vez más de la participación sindical en los órganos dotados de capacidad decisoria en materia de políticas económicas y sociales. A su vez, esa participación exige que los sindicatos estén en condiciones de prestar atención a los problemas de interés general y, por consiguiente, de carácter político en el sentido más amplio del término, y que entre otras cosas puedan manifestar públicamente su opinión acerca de la política económica y social del gobierno, entendiéndose que la misión fundamental de los sindicatos debería consistir en asegurar el desarrollo del bienestar económico y social de todos los trabajadores.

¹ Por ejemplo: Argentina (ley núm. 22105/1979, artículo 8); Brasil (Codificación de las Leyes del Trabajo, artículo 521); Colombia (Código del Trabajo, artículo 378a, decreto núm. 2655/1954 y resolución núm. 4/1952); Costa Rica (Código del Trabajo, artículo 280); Chad (Código de Trabajo, artículo 36); Ecuador (Código del Trabajo, artículo 443); El Salvador (Código del Trabajo, artículo 229 a)); Kuwait (ley de trabajo, artículo 73); Nicaragua (Código del Trabajo, artículo 204); Paraguay (Código del Trabajo, artículo 302); Perú (decreto núm. 009/1961), Somalia (Código del Trabajo, artículo 28); Turquía (Constitución de 1982, artículo 52).

Respecto de Madagascar, en 1976 la Comisión tomó nota con satisfacción de que en el nuevo Código del Trabajo se ha suprimido una frase que figuraba en el anterior con la indicación de que "se prohíbe a los sindicatos toda actividad política".

² Véase el párrafo 135.

³ En los trabajos preparatorios para la redacción del Convenio núm. 87, los trabajadores, al igual que varios gobiernos, se opusieron a toda modificación del texto propuesto por la Oficina que pudiese limitar la acción sindical a la sola esfera profesional. Véase CIT, 30.ª reunión, 1947, Actas, pág. 554.

196. Ello no obstante, como lo indicó la Conferencia Internacional del Trabajo en la resolución que adoptó en 1952 sobre la independencia del movimiento sindical, cuando los sindicatos deciden, de conformidad con las leyes y con las costumbres en vigor en sus países respectivos y con la voluntad de sus miembros, establecer relaciones con partidos políticos o llevar a cabo una acción política conforme a la Constitución para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país.

197. Por otra parte, cuando los gobiernos se esfuerzan por obtener la colaboración de los sindicatos para la aplicación de su política económica y social, deberían tener conciencia de que el valor de esta colaboración depende, en gran parte, de la libertad y de la independencia del movimiento sindical, considerado como un factor esencial para favorecer el progreso social, y no deberían tratar de transformar el movimiento sindical en un instrumento político y utilizarlo para alcanzar sus fines políticos. No deberían, tampoco tratar de inmiscuirse en las funciones normales de un sindicato, tomando como pretexto que éste mantiene relaciones, libremente establecidas, con un partido político.

198. Por consiguiente, la Comisión considera que las disposiciones legislativas que prohíben toda actividad política o, al contrario, que asocian estrechamente a los sindicatos a un partido político, son incompatibles con los principios del Convenio.

Acciones de protesta y
derecho de huelga

199. Las organizaciones de trabajadores disponen de cierto número de medios para promover y defender los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Algunos constituyen simples acciones de protesta, como las reuniones de protesta y la presentación de peticiones, que no acarrearán perjuicios directos al empleador. Otros medios, en cambio, tienen como objetivo ejercer presión sobre el empleador haciéndole soportar ciertos perjuicios: disminución del ritmo de trabajo (huelga a ritmo lento), aplicación estricta del reglamento (huelga de celo), o recurso a la huelga.

200. A juicio de la Comisión, el derecho de huelga constituye uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales. Estos derechos no sólo comprenden la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que abarcan también la búsqueda de soluciones a cuestiones de política económica y social y a problemas relativos a la empresa que interesan directamente a los trabajadores¹.

¹ Véase, por ejemplo, OIT, Comité de Libertad Sindical, 214.^o informe, caso núm. 1081, párrafo 261.



201. En derecho internacional, el derecho de huelga se halla reconocido de manera explícita en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el ámbito regional, la Carta Social Europea fue el primer instrumento internacional que reconoció de manera explícita el derecho de huelga en caso de conflicto de intereses, a reserva de las obligaciones que pudieran resultar de los convenios colectivos vigentes.

202. El estudio de las legislaciones nacionales muestra que el derecho de huelga es reconocido de manera diversa: en determinados países tiene un reconocimiento tácito o explícito, mientras que en muchos otros es objeto de limitaciones que tienen un alcance y un rigor variables.

203. Por lo que atañe a la mayoría de los países socialistas, su legislación no contiene ninguna disposición relativa a la legalidad o a la ilegalidad de la huelga. Habida cuenta de la naturaleza de los sistemas económicos y políticos existentes, los gobiernos de esos países consideran que los sindicatos no experimentan la necesidad de recurrir a una acción directa para defender sus intereses.

Prohibición general de la huelga

204. La prohibición general de recurrir a la huelga y la suspensión del derecho de huelga en determinados países, dimanar a veces de disposiciones legislativas concretas¹; la prohibición de la huelga puede también resultar, en la práctica, del efecto acumulativo de las disposiciones relacionadas con el sistema oficial de solución de conflictos laborales que imponen la sumisión de los litigios a procedimientos obligatorios de conciliación y arbitraje cuyos fallos o decisiones definitivas son obligatorios para las partes interesadas; lo mismo ocurre cuando, en ausencia de acuerdo entre las partes, los conflictos pueden ser resueltos sea por arbitraje obligatorio sea por una decisión obligatoria, a discreción de las autoridades públicas². Estos sistemas permiten prohibir prácticamente todas las huelgas o hacerlas cesar rápidamente.

¹ Por ejemplo: Argentina (ley núm. 21261/1976, prorrogada por la ley núm. 21400/1976); Bangladesh (orden núm. XXVI/1982, artículo 8); Colombia (para las federaciones y confederaciones: Código del Trabajo, artículo 417); Chad (orden núm. 30/1975); Liberia (decreto núm. 12/1980); Nicaragua (decretos núms. 911 de 1981 y 955 de 1982); Pakistán (proclamación de 16 de octubre de 1979); República Árabe Siria (Código del Trabajo Agrícola, artículo 160); Tailandia (decreto núm. 3/1976, en aplicación conjunta con los artículos 133 y 141 de la ley sobre relaciones laborales).

² Por ejemplo: Argelia (ley núm. 82-05, artículos 40-42); Bolivia (ley general de trabajo, artículo 113 c)); Brasil (Codificación de las Leyes del Trabajo, artículo 872); Colombia (ley núm. 48/1968, artículo 3); Chipre (reglamento 79B); República Dominicana (Código de Trabajo, artículos 374, 377, 633 y 655); Ecuador (Constitución, art. 31K y Código del Trabajo, artículo 466);

(Continúa la nota en la página siguiente.)

205. La prohibición general de la huelga limita considerablemente los medios de que disponen los sindicatos para promover y defender los intereses de sus afiliados (artículo 10 del Convenio), así como el derecho de los sindicatos a organizar sus actividades (artículo 3) y, por consiguiente, es incompatible con los principios de la libertad sindical.

206. La prohibición general de la huelga o la suspensión temporal del derecho de huelga son en ocasiones obra de disposiciones adoptadas en virtud de poderes excepcionales o bien son justificadas por los gobiernos por la existencia de circunstancias de crisis. La Comisión considera que la prohibición o la suspensión general de las huelgas entraña una restricción importante a uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses, por lo cual tales medidas sólo podrían justificarse en una situación de crisis nacional aguda y por un período limitado.

Restricciones particulares
al derecho de huelga

207. Ciertas legislaciones, si bien admiten el principio del derecho de huelga, lo someten a diversas restricciones más o menos importantes en relación con determinadas categorías de trabajadores, con los objetivos o modalidades de la huelga, o que derivan del respeto de ciertos requisitos previos¹.

(Continuación de la nota de la página anterior.)

Etiopía (proclamación del trabajo de 1975, artículos 99 y 106); Gabón (Código del Trabajo, artículos 239 y ss); Ghana (ley sobre relaciones de trabajo 1965, artículos 18 y 21); India (ley sobre conflictos de trabajo, 1947, artículo 10); Jamaica (ley sobre relaciones de trabajo y sobre conflictos laborales de 1975, modificada, artículo 15); Kenia (ley de litigios laborales, de 1965, artículos 21 y 22); Lesotho (leyes núms. 34 de 1975 y 21 de 1982); Malasia (ley sobre relaciones de trabajo, artículo 26); Malta (ley sobre relaciones de trabajo, artículo 27); Mauricio (ley sobre relaciones de trabajo, artículos 82 y 83); Mauritania (Código del Trabajo, libro IV, artículos 40 y 48); Nigeria (decreto sobre litigios laborales núm. 7/1976); Paraguay (Código de enjuiciamientos laborales); Singapur (ley sobre relaciones de trabajo, artículo 31); Sudán (ley sobre relaciones de trabajo, de 1976, artículos 17 a 31); Sri Lanka (ley de litigios laborales, artículos 40 y 43); Tanzania (ley sobre el tribunal permanente del trabajo de 1967, artículo 22); Túnez (Código del Trabajo, artículos 384 a 387); Zambia (ley sobre relaciones de trabajo de 1971).

¹ Respecto de Panamá, la Comisión tomó nota con satisfacción en 1982 de que en virtud de la ley núm. 8/1981 se suprimió la limitación al ejercicio del derecho de huelga que subordinaba este derecho a que las reivindicaciones de mejores condiciones de trabajo por parte de los trabajadores no amenazaran (a juicio de las autoridades públicas) con menoscabar la rentabilidad de la empresa.

Restricciones concernientes a los
trabajadores de la función pública
o de los servicios esenciales

208. Entre las legislaciones nacionales existen diferencias radicales sobre la cuestión de la legalidad y de la ilegalidad de las suspensiones del trabajo decididas por los funcionarios públicos. El estudio de las leyes vigentes en cierto número de países pone de manifiesto que las disposiciones legislativas actualmente aplicables estipulan varias posibilidades principales respecto de esta cuestión, y que a cada una de ellas corresponden varias soluciones.

209. En uno de los extremos cabe situar las legislaciones que reconocen explícitamente el derecho de huelga a los funcionarios públicos¹: cuando no puede resolverse un conflicto mediante los sistemas de solución existentes ni por vía de consulta o de negociación, existe la posibilidad legal de lanzar la orden de huelga. Sin embargo, las leyes o reglamentos aplicables pueden en ocasiones estipular limitaciones al ejercicio de derecho de huelga de personas que desempeñan ciertas funciones².

210. Ciertos países no establecen distinción alguna entre las huelgas del sector público y las huelgas en los demás sectores de la economía: para ponerse en huelga, los funcionarios públicos tienen que conformarse a los procedimientos previstos por la legislación general³.

211. En otro grupo de países no existen disposiciones legislativas ni reglamentarias sobre la legalidad o la ilegalidad de las huelgas de los funcionarios públicos. Como el silencio de la ley puede prestarse a interpretaciones diferentes, esos países han adoptado de hecho soluciones jurídicas diversas. En ocasiones la legalidad de la huelga es reconocida tácitamente o se deriva implícitamente de la posición adoptada por el gobierno respecto del reconocimiento o del registro de los sindicatos⁴. (Si los estatutos de un sindicato, su reglamento interior u otros documentos que deben someterse a una autoridad competente prevén el recurso a la huelga, y si esa autoridad no objeta esos documentos, cabe deducir que pueden decidirse legalmente interrupciones del trabajo.) En

¹ Por ejemplo: Benin, Canadá, Comoras, Costa de Marfil, Finlandia, Francia, Grecia, Luxemburgo, México, Níger, Noruega, Portugal, Senegal, Suecia, Togo, Zaire.

² Véase más adelante párrafo 212.

³ Por ejemplo: Italia, Suecia.

⁴ Por ejemplo: Israel, Madagascar, Reino Unido.

otros casos, el problema del derecho de huelga sigue siendo una cuestión controvertida¹. Por último, la ausencia de disposiciones generales o particulares en relación con las huelgas en la función pública puede ser interpretada como equivalente a una prohibición tácita². En otros países existen legislaciones que niegan explícitamente el derecho de huelga a los funcionarios públicos³.

212. Pero el mismo reconocimiento, explícito o tácito, del derecho de huelga en la función pública no significa tampoco que todos los funcionarios públicos gocen de un derecho ilimitado a este respecto. Por el contrario, muchos países que autorizan la huelga en la función pública han impuesto límites y restricciones a este derecho por la vía legislativa y en la práctica. Esas limitaciones se fundan, según parece, en criterios diversos, como el nivel de responsabilidad de los funcionarios, su lugar en la jerarquía de la administración, la naturaleza de los servicios prestados y las condiciones respetadas para el inicio y el transcurso de la huelga⁴.

213. Asimismo, en muchos países existen disposiciones que prohíben o limitan la huelga en los servicios esenciales. Pero el concepto de servicios esenciales varía según las legislaciones nacionales; en algunos casos, la ley contiene una lista muy amplia de esos servicios⁵, y a veces, llegan a recibir esa caracterización todas las

¹ Por ejemplo: Austria, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos.

² Por ejemplo: República Federal de Alemania.

³ Por ejemplo: Bolivia, Brasil, Burundi, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Honduras, Kuwait, Líbano, Marruecos, Nicaragua, Rwanda, República Árabe Siria, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tabago, Uruguay, Zimbabwe.

⁴ Por ejemplo: Canadá, Finlandia, Japón, Luxemburgo, Madagascar, México, Noruega.

⁵ Por ejemplo: Brasil (decreto-ley núm. 1642/1978); República Unida de Camerún (Código del Trabajo, artículo 165, párrafo 3, y decreto núm. 74/969, artículo 2); Canadá (legislación de la provincia de Alberta); Colombia (Código del Trabajo, artículo 430 y decretos núms. 414/1952, 1593/1959, 1167/1963 y 57 y 534/1967); Costa Rica (Código del Trabajo, artículo 369b), si bien el inciso c) del artículo 369, relativo a los transportes y al trabajo portuario, ha sido declarado inconstitucional; República Dominicana (Código del Trabajo, artículos 370 y 371); Estados Unidos (ley sobre relaciones de trabajo, de 1947, artículos 206-210); Guyana (ley sobre los servicios de utilidad pública, capítulo 54:01); India (ley sobre conservación de los servicios esenciales, núm. 40 de 1981); Jamaica (ley sobre relaciones de trabajo y conflictos laborales, de 1975, enmendada, artículos 15 y 28); Kenia (ley sobre conflictos laborales, de 1965); Lesotho (ley núm. 34/1975, enmendada en 1982); Malawi (orden sobre

(Continúa la nota en la página siguiente.)

actividades que el Gobierno juzgue convenientes o todas las huelgas que puedan causar perjuicio al orden público, al interés general o al desarrollo económico¹.

214. A juicio de la Comisión, el principio de que cabe limitar e incluso prohibir las huelgas en la función pública o en los servicios esenciales, ya sean públicos, semipúblicos o privados, perdería todo sentido si en la legislación se adoptase una definición demasiado amplia de la función pública o de los servicios esenciales. Como ha señalado la Comisión en anteriores estudios generales², la

(Continuación de la nota de la página anterior.)

el arbitraje y la solución de conflictos de trabajo); Pakistán (ordenanza sobre relaciones de trabajo, artículos 31-33); Polonia (ley de 1982 sobre los sindicatos, artículo 40, incisos 1 y 2); Sri Lanka (ley sobre servicios esenciales, de 1979); Swazilandia (ley sobre relaciones de trabajo, de 1980, artículo 65 y nota núm. 54/1982); Venezuela (reglamento de la ley sobre el trabajo, artículo 393); Zambia (ley sobre relaciones de trabajo, artículo 3).

En Nueva Zelandia, la ley sobre relaciones de trabajo, de 1973, fija la obligación de aplicar determinados procedimientos antes de emprender una huelga en las industrias esenciales y en los mataderos para la exportación (artículos 125 y 125A). Además, la ley de comercio, de 1975, permite al Tribunal de Arbitraje ordenar la reanudación del trabajo invocando como motivo que la huelga esté o pueda estar perjudicando gravemente a la economía del país. Un ministro o una persona directamente afectada por la huelga puede someter una solicitud a este efecto (artículo 119C). Por último, en virtud de una enmienda de 1981 a la ley sobre relaciones de trabajo, el Ministro del Trabajo está dotado de poderes especiales en casos de huelga o de amenaza de huelga en las industrias esenciales y los mataderos para la exportación, que causen perjuicio al interés público (artículo 125B-E).

¹ Por ejemplo: Chipre (ley sobre aprovisionamiento y servicios (poderes transitorios), cap. 175A); Filipinas (Código de Trabajo, artículo 264); Trinidad y Tabago (ley sobre relaciones de trabajo, artículo 65); Túnez (Código del Trabajo, artículo 389).

²

Véanse ICE: Estudio de 1959, párrafo 68 y Estudios generales de 1973, párrafo 109, sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, y de 1978, párrafo 123, sobre el trabajo forzoso. Véase también OIT, Comité de Libertad Sindical, 218.º informe, caso núm. 1131, párrafo 779.

prohibición debería limitarse a los funcionarios que actúan en calidad de órganos del poder público, o a los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población¹. Además, siempre que el derecho de huelga sea objeto de restricciones o se niegue a los funcionarios públicos y a las personas que trabajan en los servicios esenciales, deben otorgarse garantías apropiadas para proteger a estos trabajadores que quedan privados de un medio esencial de defensa de sus intereses profesionales. En compensación, deberían utilizarse procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que las partes en el conflicto puedan participar en todas las fases del procedimiento y en que los laudos arbitrales sean en todos los casos obligatorios para ellas y se apliquen plena y prontamente una vez dictados.

Requisas, servicio mínimo

215. La requisa de trabajadores en huelga se halla autorizada por ciertas legislaciones². Esas requisas de trabajadores encierran posibilidades de abuso cuando se recurre a ellas como medio para resolver conflictos de trabajo. De ahí que la utilización de esa medida sea indeseable fuera de la finalidad de mantener en funcionamiento los servicios esenciales, en circunstancias de suma gravedad. Así pues, la requisa puede estar justificada por la necesidad de asegurar el funcionamiento de los servicios que son esenciales en el sentido estricto del término. Por lo que atañe a los demás sectores de la economía, la Comisión considera que cuando una interrupción total y prolongada del trabajo en un sector importante de la economía puede originar una situación tal que ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población, cabría estimar legítimo el establecimiento de un servicio mínimo en caso de huelgas que por su extensión y duración pudieran provocar una situación de crisis nacional aguda. Tal servicio mínimo, para ser aceptable, debería, por una parte, limitarse a las operaciones estrictamente necesarias para no comprometer la vida, la seguridad o la salud de la población y, debería posibilitar, por otro lado, en lo que se refiere a su definición, la participación voluntaria de las organizaciones de trabajadores, tanto como de los empleadores y de las autoridades públicas³. Un sistema de servicio mínimo así podría utilizarse igualmente en el caso de los servicios esenciales para evitar una prohibición absoluta de la huelga en dichos servicios.

¹ El Comité de Libertad Sindical ha estimado por ejemplo que el sector hospitalario y el control del tráfico aéreo constituirían servicios esenciales. En cambio, ha considerado que no eran servicios esenciales en el sentido estricto del término, por ejemplo, los bancos, las actividades agrícolas, los puertos, la metalurgia, el petróleo, el tabaco, la imprenta, la enseñanza, la radio-televisión.

² Por ejemplo: Alto Volta (orden núm. 82.003/1982); Chipre (ley de aprovisionamiento y de servicios (poderes transitorios), capítulo 175A); Portugal (decreto-ley núm. 637/74); Túnez (Código del Trabajo, artículo 389).

³ Véanse a este respecto, por ejemplo, OIT, Comité de Libertad Sindical, 204.º informe, caso núm. 952, párrafo 162, 221.º informe (Continúa la nota en la página siguiente.)

Restricciones concernientes a
los objetivos de la huelga

216. En muchos países se considera explícita o tácitamente ilícita la huelga política. En otros países las restricciones a la huelga pueden ser aplicadas de manera tal que toda huelga podría ser considerada como atentatoria a la seguridad del Estado. La Comisión estima que las organizaciones sindicales deberían poder recurrir a huelgas de protesta, en particular para ejercer una crítica contra la política económica y social del gobierno. Sin embargo, las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de la libertad sindical¹.

217. Respecto de la huelga de solidaridad, esto es, la huelga que se inserta en otra emprendida por otros trabajadores, su legitimidad se halla reconocida en ciertos países². El recurso a este tipo de movimiento se hace cada vez más frecuente en razón de la estructura o de la concentración de empresas o de la localización de los centros de trabajo de las mismas en las distintas regiones del mundo. A este respecto, la Comisión estima que una prohibición general de las huelgas de solidaridad podría ser abusiva y que los trabajadores deberían poder recurrir a tales acciones a condición de que sea legal la huelga inicial que apoyen.

Restricciones en relación con
las modalidades utilizadas

218. Cuando el derecho de huelga está garantizado por la legislación nacional, lo primero que hay que determinar es si la acción de los trabajadores es una huelga en el sentido de la ley. Por lo general, puede estimarse que toda interrupción del trabajo, por breve y limitada que sea, puede constituir una huelga. El problema parece más complicado cuando no hay cese del trabajo sino simplemente disminución del ritmo de trabajo (trabajo a ritmo lento) o inclusive aplicación estricta del reglamento (huelga de celo). Asimismo, plantean problemas las huelgas escalonadas, las huelgas de

(Continuación de la nota de la página anterior.)

caso núm. 1097, párrafo 84. En Grecia, en los servicios esenciales en caso de huelga sólo debe asegurarse un servicio mínimo. Los sindicatos participan en la determinación del número y la composición de los equipos necesarios para esos servicios (ley núm. 1264 de 1982, artículo 21).

¹ Véase, por ejemplo, OIT, Comité de Libertad Sindical, 139.^o informe, casos núms. 737 a 744, párrafo 124.

² Por ejemplo: República Federal de Alemania, España (sentencia dictada el 8 de abril de 1981 por el Tribunal Constitucional: respecto de la disposición que declara ilegales las huelgas de solidaridad, el Tribunal Constitucional considera que tal disposición es inconstitucional por estar destinada a limitar el ejercicio del derecho de huelga a los interesados "directos"); Francia, India, Italia, Reino Unido, Suecia.

brazos caídos con ocupación de los locales de trabajo, los paros repetidos, las huelgas por sorpresa y los piquetes de huelga. Respecto de las modalidades del derecho de huelga, la Comisión comparte con el Comité de Libertad Sindical el punto de vista de que las limitaciones impuestas a las huelgas de brazos cruzados, las huelgas de celo, la ocupación de la empresa o del lugar de trabajo, las huelgas de brazos caídos y los piquetes de huelga sólo estarían justificadas si la huelga perdiese su carácter pacífico.

Requisitos previos al ejercicio
del derecho de huelga

219. En muchos países la legislación impone la obligación de hacer una notificación previa de la huelga o establece la posibilidad de imponer una pausa de reflexión y aun la aprobación previa de la declaración de la huelga por la mayoría de los trabajadores interesados reunidos en asamblea general del sindicato¹. Esos procedimientos no deberían ser complicados al punto de que en la práctica resulte imposible una huelga legal.

220. Muchas legislaciones contienen la obligación de que se haga una notificación previa de la huelga a las autoridades públicas, así como la obligación de recurrir a procedimientos de conciliación y arbitraje antes de declararse en huelga².

221. Conviene señalar la situación particular que existe en algunos países donde los sindicatos, después de haber solicitado voluntariamente de las autoridades la inscripción en el registro (lo cual les confiere el derecho a utilizar las instancias del Estado para la solución de los conflictos laborales mediante procedimientos de conciliación y arbitraje, cuyos laudos tienen carácter obligatorio), no son autorizados a declararse en huelga si esta acción ha sido prohibida por un laudo o bien cuando están sujetos a lo dispuesto por un laudo³.

¹ Por ejemplo: Burundi, Dinamarca, Estados Unidos, Filipinas, Honduras, Polonia, Reino Unido/Hong Kong, Suiza.

² Cuando son voluntarios los sistemas de conciliación y arbitraje, conviene tener en cuenta la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92) la cual establece en su párrafo 7 que "ninguna de las disposiciones de esta Recomendación podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga".

Respecto de los procedimientos de conciliación y de arbitraje obligatorios que pueden conducir en los hechos a una prohibición de la huelga, la Comisión remite a las observaciones que formuló antes en el párrafo 204.

³ Por ejemplo: Australia (ley de conciliación y arbitraje), Nueva Zelandia.

Sanciones contra la huelga

222. La mayoría de las legislaciones que restringen el derecho de huelga tienen en común disposiciones que prevén sanciones para los trabajadores que infrinjan las prohibiciones legales. En algunos países, la realización de una huelga en forma ilegal constituye un delito penal que se sanciona con multa o pena de cárcel¹. En otros países, el recurso a la huelga ilícita puede ser considerado como una práctica desleal y acarrear responsabilidades civiles y sanciones disciplinarias.

223. La Comisión estima que no deberían imponerse sanciones penales por actos de huelga salvo en los casos en que no se respeten las prohibiciones relativas a la huelga que estén en conformidad con los principios de la libertad sindical. Además, en tales casos, las sanciones deberían ser proporcionadas al delito cometido y no se debería recurrir a medidas privativas de libertad en caso de huelga pacífica. En efecto, la Comisión considera que la aplicación de sanciones penales desproporcionadas no es favorable al desarrollo armonioso de las relaciones laborales.

* * *

224. La intervención de las autoridades públicas en las actividades de los sindicatos puede dificultar la aplicación del artículo 3 del Convenio núm. 87, sobre todo cuando esa intervención se ejerce en relación con la administración financiera de las organizaciones. Los principios consagrados por el Convenio no impiden una fiscalización exterior de las actividades internas de una organización si se

¹ Por ejemplo: Bahamas (ley sobre relaciones de trabajo, artículo 72); Bangladesh (orden núm. XXVI/1982, artículo 8); Filipinas (Código de Trabajo, artículo 273); Polonia (ley de 1982 sobre los sindicatos, artículo 47, sanciones penales para los organizadores de la huelga); URSS (Código Penal de la RSFSR, artículo 190).

En el Japón, el Tribunal Supremo ha impuesto sanciones penales por actos de huelga a determinados trabajadores de los servicios públicos que habían organizado huelgas o habían incitado a este tipo de movimientos.

Respecto de la legislación de la URSS, el Comité de Libertad Sindical tomó nota de la seguridad formal dada por el Gobierno de la URSS de que las suspensiones colectivas del trabajo nunca han sido ni son consideradas como ausencia injustificada y que la legislación soviética nunca ha previsto ni prevé sanciones en el caso de una suspensión colectiva del trabajo destinada a sostener reivindicaciones obreras. El Comité recomendó al Gobierno de la URSS que tome las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores interesados estén al corriente de las seguridades formales dadas por el Gobierno de que la legislación soviética nunca ha previsto ni prevé sanciones contra una suspensión colectiva del trabajo destinada a sostener reivindicaciones obreras (23.º informe, caso núm. 111, párrafo 227). En cuanto al artículo 190 del Código Penal de la RSFSR mencionado *supra*, el Gobierno ha declarado que no comparte la opinión de la Comisión en cuanto a la interpretación dada sobre esta disposición y a la posibilidad de aplicación sistemática de sanciones penales en caso de huelga.

estima o se alega que hay violación de la ley o de los estatutos. Sin embargo, para garantizar que el procedimiento sea imparcial y objetivo, la fiscalización debería ser sometida a un nuevo examen por parte de autoridades judiciales independientes. Asimismo, las garantías judiciales deberían preservar la inviolabilidad de los locales y de la correspondencia de las organizaciones sindicales.

225. Las restricciones más frecuentes al derecho de los sindicatos a organizar sus actividades y a formular su programa de acción parecen ser las relativas a las actividades políticas de las organizaciones y al derecho de huelga. A causa sobre todo de la evolución del movimiento sindical, la acción de las organizaciones no podría limitarse estrictamente a la esfera profesional. La prohibición general de realizar actividades políticas no sólo es incompatible con el Convenio núm. 87 sino que es imposible hacerla respetar en la práctica. Los sindicatos realizan con frecuencia actividades políticas de variable importancia, llegando a veces hasta apoyar a un partido político dado, por considerar que ello es necesario para obtener progresos en sus objetivos económicos y sociales. En efecto, importa que los sindicatos puedan manifestar públicamente su opinión sobre la política económica y social del gobierno, quedando entendido que la acción política de los sindicatos no debería comprometer la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones económicas y sociales y que los gobiernos, por su parte, no deberían tratar de transformar a las organizaciones sindicales en un instrumento político.

226. Por lo que atañe al derecho de huelga, su prohibición general, que a veces se funda en cláusulas explícitas o que procede, en muchos países, del efecto acumulado de disposiciones relativas al sistema oficial de solución de conflictos, limita considerablemente los medios de que disponen los sindicatos para promover y defender los intereses de sus afiliados así como su derecho a organizar sus actividades. Semejante prohibición no podría justificarse más que en una situación de crisis nacional aguda y por un período limitado. Sólo los funcionarios que desempeñan labores en su calidad de órganos del poder público y los trabajadores de los servicios que son esenciales en el sentido estricto del término podrían ser objeto de una prohibición permanente, compensada por la existencia de procedimientos de conciliación y de arbitraje apropiados, imparciales y rápidos. Por último, las restricciones impuestas en relación con los objetivos de la huelga y con los métodos utilizados deberían ser suficientemente razonables para no redundar, en la práctica, en una prohibición total o en una limitación excesiva del ejercicio del derecho de huelga.