

Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012

**Estudio General sobre los convenios fundamentales
relativos a los derechos en el trabajo a la luz
de la Declaración de la OIT sobre la justicia social
para una globalización equitativa, 2008**

**Tercer punto del orden del día:
Información 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)**

Informe III (Parte 1B)

la cual el gobernador tenía derecho a nombrar un observador para que asistiera al congreso general de un sindicato.

116. En cuanto a las actividades políticas de las organizaciones, *la Comisión considera que las disposiciones legislativas que asocian estrechamente los sindicatos a los partidos políticos, al igual que aquellas que prohíben toda actividad política a los sindicatos, plantean dificultades respecto a la aplicación de los principios del Convenio*. Considerando que la existencia de un movimiento sindical estable, libre e independiente es una condición indispensable para el establecimiento de buenas relaciones de trabajo y debería contribuir a mejorar, en todos los países, las condiciones sociales en general ²⁵⁸, la Comisión estima que es deseable un cierto grado de flexibilidad en la legislación, de modo que pueda establecerse un equilibrio razonable entre, por una parte, el interés legítimo de las organizaciones de expresar su punto de vista sobre las cuestiones de política económica y social que afectan a sus afiliados o a los trabajadores en general y, por otra, la separación entre actividades políticas propiamente dichas y actividades sindicales ²⁵⁹.

El derecho de huelga

Introducción

117. *La huelga es un medio de acción esencial del que disponen los trabajadores y sus organizaciones para defender sus intereses*, si bien existen diferentes opiniones en relación con el derecho de huelga. La huelga constituye un derecho fundamental, pero no es un fin en sí mismo sino el último recurso de que disponen las organizaciones de trabajadores, ya que sus consecuencias son graves no sólo para los empleadores sino también para los trabajadores, sus familias y las propias organizaciones y en ciertas circunstancias para terceros. Ante la ausencia de una disposición específica en el Convenio núm. 87, es sobre la base esencialmente del *artículo 3* del Convenio que consagra el derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar sus actividades y a formular sus programas de acción y el *artículo 10* donde se indica que el objetivo de estas organizaciones es fomentar y defender los intereses de los trabajadores, que se desarrollaron progresivamente cierto número de principios relacionados con el derecho de huelga (como ha sido el caso con las otras disposiciones del Convenio) por parte del Comité de Libertad Sindical (desde 1952) en su calidad de órgano tripartito especializado y por la Comisión de Expertos (desde 1959, y considerando fundamentalmente, los principios formulados por el Comité de Libertad Sindical). Esta posición de los órganos de control en favor del reconocimiento y protección del derecho de huelga ha sido objeto de cierto número de críticas del Grupo de los Empleadores en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo.

²⁵⁸ Resolución sobre la Independencia del Movimiento Sindical, 1952 (Preámbulo).

²⁵⁹ Estudio General de 1994, párrs. 130 a 133.

Grupo de los Empleadores

El Grupo de los Empleadores de la Comisión de la Conferencia considera que ni los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87 ni una interpretación basada en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados proporcionan una base para elaborar, a partir del Convenio, principios que regulen detalladamente el derecho de huelga¹.

Según los miembros empleadores, el derecho de huelga no tiene ningún fundamento jurídico en los convenios sobre libertad sindical. Como mucho, el Convenio núm. 87 establece un derecho general a la huelga que, no obstante, no se regula en detalle en las disposiciones del Convenio. Cuando la Comisión de Expertos expresa detalladamente sus opiniones sobre las políticas en materia de huelga, especialmente por lo que se refiere a los servicios esenciales, aplica «un enfoque único y válido para todos», sin reconocer las diferencias en cuanto al desarrollo económico o industrial y las actuales circunstancias económicas. Añaden que el enfoque de la Comisión de Expertos socavaba el tripartismo, y piden a la Comisión que reconsidere sus interpretaciones sobre la materia². Los miembros empleadores reiteraron su posición en 2011 y señalaron que las observaciones de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga y los servicios esenciales no eran compatibles con el texto y la historia de la preparación y negociación del Convenio núm. 87³.

En su comunicación de fecha 7 de julio de 2011, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) recuerda y desarrolla en detalle la posición manifestada desde hace larga data por el Grupo de los Empleadores en relación con el derecho de huelga tal como se refleja en las *Actas* de la Comisión de la Conferencia, especialmente las *Actas* relacionadas con la 81.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1994) cuando se discutió el último Estudio General sobre libertad sindical y negociación colectiva.

¹ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Extracto de las *Actas*, 99.ª reunión, Ginebra, junio de 2010, *Informe General*, Parte I, párr. 57. ² *Ibid.* ³ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Extracto de las *Actas*, 100.ª reunión, Ginebra, junio de 2011, *Informe general*, Parte I, párr. 55. Por otra parte, durante la discusión del Estudio General de 1994 los miembros empleadores señalaron que «la huelga no estaba mencionada ni en el Convenio núm. 87 ni en el Convenio núm. 98». Además, el Estudio daba una gran importancia [...] a la historia de dichos instrumentos; el método histórico de interpretación sólo tenía una importancia subsidiaria, porque en primer lugar figuraban el texto, la finalidad y el significado de las disposiciones. Con respecto a la huelga, no había disposiciones expresas y no servía citar las normas contenidas en instrumentos de otras organizaciones, donde la huelga o la acción colectiva solían ser mencionadas en un contexto diverso, de manera muy general o indirecta [...] En el comienzo del capítulo se expresaba con razón que el derecho de huelga había sido mencionado durante los trabajos preparatorios, pero en el párr. 142 se indicaba que «durante las discusiones celebradas por la Conferencia en 1947 y 1948, no se adoptó, ni se presentó siquiera, ninguna enmienda que consagrara o denegara expresamente el derecho de huelga». Los miembros empleadores citaron sin embargo el siguiente pasaje: «varios gobiernos, al dar su asentimiento a la fórmula de que se trata, han subrayado sin embargo, al parecer con razón, que el proyecto de convenio no trata más que de la libertad de asociación y no del derecho de huelga, problema que será examinado a propósito del punto VIII (conciliación y arbitraje) del orden del día de la Conferencia. En tales condiciones, nos parece preferible no hacer figurar una disposición al respecto en el proyecto de convenio sobre la libertad de asociación» (31.ª Conferencia, 1948, Informe VII, pág. 91). Se llegó a una conclusión similar en el plenario: «El Presidente de la Comisión declaró a este propósito que el Convenio no pretende ser una reglamentación integral del derecho sindical, sino que se limita a enunciar en un texto sucinto ciertos principios fundamentales». (31.ª reunión de la Conferencia, 1948, *Actas*, apéndice X). Posteriormente, en la Recomendación núm. 92 sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, se trató esta cuestión de manera neutral, al no reglamentar su contenido. En el plenario, el portavoz del grupo de los trabajadores, León Jouhaux, se lamentó amargamente del resultado insatisfactorio de las discusiones. No mencionó explícitamente la omisión del derecho de huelga, pero otros delegados lo hicieron. Además, durante la adopción del Convenio núm. 98, dos solicitudes de los delegados trabajadores para que se incluyera una garantía del derecho de huelga fueron rechazadas, aduciendo que la cuestión del derecho de huelga no estaba cubierta por el texto propuesto y, por tanto, su examen debía aplazarse (32.ª reunión de la Conferencia, 1949, *Actas*, apéndice VII, págs. 451 y 453; véase también OIT, *Industry and Labour*, vol. II, julio-diciembre 1949, págs. 147 y siguientes). «Poco después, un delegado gubernamental reiteró la misma solicitud, pero el Presidente la declaró no admisible por idénticas razones [...] En tales circunstancias, era incomprensible para los miembros empleadores que los órganos de control hubieran podido pronunciarse sobre el alcance y contenido exactos del derecho de huelga a falta de disposiciones concretas y explícitas sobre el tema, y que precisamente esta falta de disposiciones parecía justificar su manera de proceder, como se observa en el párr. 145. Lo que la Comisión de Expertos había puesto en práctica equivalía a lo que en matemáticas se llamaba axioma y, en teología católica, dogma: se trataba de aceptar íntegramente, sin condiciones previas, una verdad que se tiene por cierta, de la que se derivaba todo lo demás» (Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas*, 81.ª reunión, Ginebra, 1994, párrs. 117 a 119, págs. 25/37 y 38).

Grupo de los Trabajadores

Los miembros trabajadores de la Comisión de la Conferencia rechazaron los argumentos de los miembros empleadores y señalaron que, aunque el derecho de huelga no se menciona explícitamente en el Convenio, eso no impedía el reconocimiento de este derecho al amparo de varios instrumentos legales internacionales ¹.

En la discusión del Estudio General de 1994, declararon que el derecho de huelga era un corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87 y por los principios enunciados en la Constitución de la OIT. En su opinión, sin derecho de huelga, la libertad sindical quedaría privada de sustancia. Además, pusieron de relieve que los objetivos de la huelga no podían limitarse únicamente a aquellos conflictos puramente vinculados a la empresa o al lugar de trabajo, en particular en razón del fenómeno de la fragmentación de empresas y de la internacionalización. Se trata de la consecuencia lógica del hecho de que las actividades sindicales no se podían limitar a cuestiones estrictamente profesionales. Por esa razón, las huelgas de solidaridad, las huelgas por sectores o a nivel nacional o internacional deberían ser posibles. Por último, señalaron que, al limitar considerablemente el margen de maniobra de los sindicatos mediante restricciones legales o administrativas, los gobiernos y los empleadores podrían tener que afrontar con mayor frecuencia acciones espontáneas ².

Según los miembros trabajadores, las restricciones eventuales al derecho de huelga en los servicios esenciales y para ciertas categorías de funcionarios deberían ser definidas de manera restrictiva, puesto que implican la derogación de una regla general sobre un derecho fundamental. Además, la Comisión de Expertos, de manera unánime, todos los miembros trabajadores y la gran mayoría de los miembros gubernamentales estiman que la protección eficaz de la libertad sindical requiere reglas y principios funcionales sobre las modalidades del derecho de huelga. Por último, indicaron que la Comisión de Expertos ha elaborado sus opiniones sobre esa materia de manera prudente, gradual y equilibrada, y que sería conveniente no quebrantar el consenso general que se había logrado ³.

¹ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia; Extractos de las *Actas*, 99.ª reunión, Ginebra, junio de 2010, Parte I, Informe general, párr. 74. ² *Actas*, CIT, 81.ª reunión, Ginebra, 1994, *Informe general*, párrs. 136 a 143, págs. 25/43-45. ³ *Ibid.*

118. En lo que respecta a la opinión de que los trabajos preparatorios no sirven de apoyo al derecho de huelga, la Comisión desea señalar en primer lugar que la ausencia de una disposición concreta al respecto no es determinante en la medida que el contenido del Convenio debe ser interpretado teniendo en cuenta su objeto y fin. Aunque la Comisión considera que los trabajos preparatorios son una importante fuente de interpretación suplementaria cuando se examina la aplicación de un convenio en particular por parte de un país determinado, se debe dejar lugar a otros elementos de interpretación, en particular en este caso específico a una práctica utilizada durante 52 años (véanse los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados). Además, como se señala a continuación en respuesta a los comentarios de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, el proceso de determinación de si se respeta un derecho genérico de huelga requiere invariablemente la consideración de las circunstancias específicas en las que se pide a la Comisión que determine el ámbito y las modalidades de este derecho. Además, en el transcurso de los años, la Comisión ha tenido presente las consideraciones manifestadas por los mandantes tripartitos y recuerda al respecto que de hecho el derecho de huelga ha sido afirmado como principio esencial de la libertad sindical por el Comité de Libertad Sindical, de composición tripartita, y que ha sido reconocido y desarrollado invariablemente en sus decisiones durante más de medio siglo. Asimismo, no se plantearon objeciones al respecto al debatirse en profundidad en el seno de la Comisión de Normas de la Conferencia el Estudio General de 1959 en el que por

primera vez la Comisión de Expertos se refirió al derecho de huelga en relación con el Convenio.

119. La Comisión reafirma que el derecho de huelga se deriva del Convenio. La Comisión subraya que la legislación de la gran mayoría de países y un número considerable de constituciones, así como varios instrumentos internacionales y regionales, se refieren a él con frecuencia, lo que justifica sus intervenciones al respecto. Los principios elaborados por los órganos de control sólo tienen por objetivo garantizar que el derecho de huelga no sea un recurso teórico sino que, por el contrario, sea debidamente reconocido y respetado en la práctica. Por todo ello, y teniendo en cuenta el hecho de que la Comisión de Expertos nunca ha afirmado que el derecho de huelga es un derecho absoluto e ilimitado²⁶⁰, y que los órganos de control se han preocupado por establecer límites a este derecho a efectos de delimitar su alcance y poder determinar los casos de abuso y pronunciarse sobre las sanciones a que puedan dar lugar, la Comisión estima que no debería suscitar demasiadas controversias la posición que ha adoptado con respecto a este derecho y a los principios elaborados progresivamente sobre una base tripartita (como ha hecho en relación con muchos otros temas). Además, la Comisión recuerda que en algunos casos organizaciones de empleadores también han invocado los principios elaborados por los órganos de control relativos a la huelga y a cuestiones conexas muy concretas, en particular la libertad de trabajo de los no huelguistas, el no pago de los días de huelga, el acceso de los miembros de la dirección a los locales de la empresa en caso de huelga, la utilización del arbitraje obligatorio por decisión unilateral de los sindicatos, y las acciones de protesta de los empleadores contra la política económica y social.

120. La afirmación del derecho de huelga por parte de los órganos de control tiene lugar en el marco más amplio del reconocimiento de este derecho a escala internacional, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (párrafo 1, apartado *d*), del artículo 8)²⁶¹, que hasta la fecha ha sido ratificado por 160 Estados, la mayoría de los cuales son Miembros de la OIT, así como en algunos instrumentos regionales, tal como se indica en el párrafo 35 del presente Estudio. Es en el marco del Consejo de Europa, donde la protección del derecho de huelga se ha desarrollado de forma más completa a nivel regional, como lo demuestra la abundante jurisprudencia sobre este derecho que ha creado el Comité Europeo de Derechos Sociales, órgano encargado de supervisar la aplicación de la Carta Social Europea adoptada en 1961 y revisada en 1996.

121. Otros instrumentos de la OIT también se refieren al derecho de huelga, especialmente el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), que prohíbe el uso de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio como castigo por haber participado en huelgas, y la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), que indica que debería estimularse a las partes para que se abstengan de recurrir a huelgas y a cierres patronales (*lock outs*) mientras dure el procedimiento de arbitraje y para que acepten el laudo arbitral, y que ninguna de sus

²⁶⁰ En la discusión del Estudio General de 1994, los miembros empleadores subrayaron que «no criticaban a la Comisión de Expertos tanto por querer reconocer el derecho de huelga, sino por tomar como punto de partida un derecho de huelga absoluto e ilimitado» (CIT, *Actas*, 81.ª reunión, Ginebra, 1994, Parte I, Informe general, párr. 121, págs. 25/33).

²⁶¹ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomienda a los Estados Parte que adopten las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho de huelga, o atenúen las limitaciones que imponen a este derecho.

disposiciones podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga. Algunas resoluciones también se refieren a este derecho ²⁶².

122. Cada año la Comisión examina varios casos individuales que tratan sobre las disposiciones nacionales que regulan el derecho de huelga, la mayoría de las veces sin objeciones por parte de los gobiernos interesados, que por lo general adoptan medidas para dar efecto a las observaciones de la Comisión de Expertos. A lo largo de los años, los órganos de control han ido precisando una serie de elementos en relación con el ejercicio pacífico del derecho de huelga, sus objetivos y las condiciones de su ejercicio legítimo. Dichos elementos pueden resumirse del siguiente modo: i) el derecho de huelga es un derecho del que deben gozar las organizaciones de trabajadores (sindicatos, federaciones y confederaciones); ii) en tanto que uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores para defender sus intereses a través de sus organizaciones; deben limitarse las categorías de trabajadores a las que pueden privarse de este derecho; y las restricciones a su ejercicio que pueden imponerse en las legislaciones; iii) el objetivo de las huelgas debe consistir en promover y defender los intereses económicos y sociales de los trabajadores; y iv) el ejercicio legítimo del derecho de huelga no puede dar lugar a sanciones de ningún tipo, lo cual equivaldría a actos de discriminación antisindical. En consecuencia, sin perjuicio de las restricciones autorizadas, la prohibición general de la huelga es incompatible con el Convenio, aun cuando los órganos de control acepten la prohibición de las huelgas salvajes. Además, la Comisión considera que debería reconocerse el derecho de huelga a las federaciones y confederaciones, ya que son ellas las que frecuentemente las convocan. En consecuencia, las legislaciones que niegan este derecho a las federaciones y confederaciones no son compatibles con el Convenio ²⁶³.

Reconocimiento a nivel nacional

123. Si bien es cierto que en la mayoría de los países el ejercicio del derecho de huelga casi siempre está sujeto a algunas condiciones y restricciones, el principio según el cual este derecho constituye un medio de acción de las organizaciones de trabajadores goza de una aceptación casi universal. En la actualidad, un gran número de países reconocen explícitamente el derecho de huelga, incluso a nivel constitucional ²⁶⁴. Así pues, la Comisión tomó nota con satisfacción, por lo que respecta al continente africano, de la reciente derogación en *Liberia* ²⁶⁵ de las disposiciones que prohibían la huelga, así como de la adopción de la ley que pone término a las considerables limitaciones al derecho de huelga que todavía estaban en vigor en la *República Unida de Tanzania* ²⁶⁶. Asimismo,

²⁶² Véase, en particular, la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada en 1970 por la Conferencia Internacional del Trabajo.

²⁶³ Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2010; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Honduras* – CEACR, observación, 2010, y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

²⁶⁴ Véanse, por ejemplo, *Albania, Argelia, Angola, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Benin, Estado Plurinacional de Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Chile, Colombia, Congo, República Checa, República Democrática del Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Chipre, Djibouti, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Francia, Georgia, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, Italia, Kazajistán, Kenya, República de Corea, Kirguistán, Letonia, Lituania, Luxemburgo, ex República Yugoslava de Macedonia, Madagascar, República de Maldivas, Malí, Mauritania, México, República de Moldova, Montenegro, Marruecos, Mozambique, Nicaragua, Níger, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Federación de Rusia, Rwanda, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Suriname, Timor Leste, Togo, Turquía, Ucrania, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.*

²⁶⁵ *Liberia* – CEACR, observación, 2009.

²⁶⁶ *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2005.

tomó nota con satisfacción de que en el nuevo Código del Trabajo de *Burkina Faso*²⁶⁷ se define la huelga como el cese concertado y colectivo del trabajo para respaldar las reivindicaciones profesionales y asegurar la defensa de los intereses materiales o morales de los trabajadores.

Modalidades

124. La legislación de varios países considera, expresa o tácitamente, «las huelgas políticas» como ilícitas²⁶⁸. La Comisión considera que son lícitas las huelgas motivadas por las políticas económicas y sociales de los gobiernos, incluidas las huelgas generales, y por lo tanto no deberían ser consideradas como huelgas puramente políticas, que no están cubiertas por los principios del Convenio. En su opinión, las organizaciones de trabajadores y de empleadores encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales deben respectivamente, poder recurrir a la huelga o a acciones de protesta para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros²⁶⁹. Además, considerando que un sistema democrático constituye un requisito fundamental para el ejercicio de los derechos sindicales, la Comisión estima que, frente a una situación en la que los sindicatos y las organizaciones de empleadores no gozan de las libertades fundamentales para cumplir sus cometidos respectivos, éstos tendrían justificación para exigir el reconocimiento y el ejercicio de esas libertades; asimismo, la Comisión estima que esas reivindicaciones pacíficas deberían ser consideradas como actividades sindicales legítimas²⁷⁰, incluso cuando dichas organizaciones recurran a la huelga.

125. En cuanto a las denominadas «huelgas de solidaridad», la Comisión estima que una prohibición general de este tipo de huelgas podría desembocar en abusos, especialmente en el contexto de la globalización (que se caracteriza por una creciente interdependencia y la internacionalización de la producción), y que los trabajadores deberían poder emprender este tipo de acciones, siempre que por su parte la huelga inicial con la que se solidarizan sea legal²⁷¹. Tomó nota en particular del reconocimiento en la legislación de *Croacia*²⁷² del derecho a convocar huelgas de solidaridad, así como del hecho de que el convenio colectivo en vigor reconociera este derecho a los funcionarios públicos. Asimismo, tomó nota con interés de la derogación de una disposición de la Constitución de *Turquía*²⁷³ que prohibía «huelgas y cierres patronales, de carácter político, huelgas y cierres patronales de solidaridad, ocupación de locales de trabajo, el trabajo a ritmo lento, y otras formas de obstrucción».

²⁶⁷ *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2010.

²⁶⁸ Véanse, por ejemplo, *Gabón* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

²⁶⁹ En el caso particular de una queja presentada por empleadores, el Comité de Libertad Sindical concluyó que los empleadores, al igual que los trabajadores, deberían tener la posibilidad de recurrir a huelgas (o acciones de protesta) en relación con la política económica y social de los gobiernos (caso núm. 2530 (*Uruguay*), 348.º informe, párr. 1190).

²⁷⁰ Véase, por ejemplo, *Swazilandia* – CEACR, observación, 2011.

²⁷¹ En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de Nueva Zelanda señala que la razón por la que no ha ratificado el Convenio núm. 87 tiene que ver con el hecho de que «la jurisprudencia de la OIT exige que las huelgas de solidaridad y las huelgas relacionadas con cuestiones socioeconómicas deberían poder emprenderse sin que ello acarree sanciones penales».

²⁷² *Croacia* – CEACR, observaciones, 1999 y 2004.

²⁷³ *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

126. Finalmente, *a juicio de la Comisión, cabe considerar como huelga toda suspensión del trabajo, por breve y limitada que sea ésta, y las restricciones en relación a los tipos de huelgas sólo se justifican si la huelga pierde su carácter pacífico* ²⁷⁴. Los principios que se han ido elaborando también son aplicables a las huelgas de trabajo a ritmo lento y a las huelgas de celo (trabajo a reglamento). Sin embargo, en algunos países siguen considerándose prácticas laborales injustas ambos tipos de huelga, las cuales son sancionables con multas, pérdida del cargo sindical y otro tipo de sanciones ²⁷⁵.

Restricciones autorizadas y garantías compensatorias

127. El derecho de huelga no es un derecho absoluto y, en circunstancias excepcionales, pueden preverse restricciones e incluso prohibiciones del mismo. Aparte de las fuerzas armadas y de la policía, cuyos miembros pueden quedar excluidos del ámbito de aplicación del Convenio, otras restricciones del derecho de huelga pueden referirse a: i) ciertas categorías de funcionarios públicos; ii) servicios esenciales en el sentido estricto del término; y iii) situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local, aunque sólo durante un período de tiempo limitado y únicamente en la medida necesaria para hacer frente a la situación. En tales casos, habría que acordar garantías compensatorias a los trabajadores que se vieran privados del derecho de huelga.

128. En este contexto, la Comisión tomó nota con preocupación de las posibles repercusiones de una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el ejercicio del derecho de huelga, y en particular del hecho de que en sus sentencias recientes dicho tribunal haya declarado que el derecho de huelga está sujeto a restricciones cuando su efecto pueda impedir de manera desproporcionada la libertad de un empleador de establecer servicios o la libertad de suministrar servicios ²⁷⁶. Por comunicación de fecha 29 de agosto de 2011, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) señaló a la atención de la Comisión su especial preocupación con respecto al impacto de las recientes decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (*Viking*, *Laval*, *Rüffert* y *Luxembourg*) sobre la libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva. Si bien la CES ha pedido a la Comisión que determine si estas decisiones son compatibles con los Convenios núms. 87 y 98, la Comisión recuerda, como lo había hecho al examinar cuestiones similares con respecto al *Reino Unido*, que su mandato se limita a examinar la aplicación de los convenios en un Estado miembro determinado. No obstante, la Comisión toma nota con interés de las recientes iniciativas de la Comisión Europea para esclarecer el alcance de estas decisiones y espera conocer los progresos realizados al respecto.

Función pública

129. Puesto que es importante garantizar el funcionamiento ininterrumpido de los tres poderes del Estado (el legislativo, el ejecutivo y el judicial) y de los servicios esenciales, *la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical consideran que los Estados pueden restringir o prohibir el derecho de huelga en el caso de los funcionarios públicos «que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado»* ²⁷⁷. Las

²⁷⁴ Estudio General de 1994, párr. 173.

²⁷⁵ Véase, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2010 (la ralentización del trabajo se considera una práctica laboral injusta).

²⁷⁶ *Reino Unido* – CEACR, observaciones, 2010 y 2011. TJUE, 11 de diciembre de 2007, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seaman's Union c. Viking Line ABP*, caso C-438/05, y TJCE, 19 de diciembre de 2007, *Laval un Partneri c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, caso C-341/05.

²⁷⁷ Véanse *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, 2006, párr. 541, y Estudio General de 1994, párrs. 158 y siguientes. Para un ejemplo de la definición de la categoría de trabajadores «que

decisiones mediante las cuales se aplica este principio a escala nacional varían en cada caso. En *Suiza*²⁷⁸, por ejemplo, anteriormente se negaba el derecho de huelga a todos los funcionarios federales, pero una ordenanza limita ahora esta prohibición a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.

130. En varios Estados, las disposiciones que prohíben o imponen restricciones al derecho de huelga en la función pública rebasan el marco establecido por la Comisión²⁷⁹. Estas restricciones se refieren por ejemplo a los maestros. Ahora bien, a juicio de la Comisión, los maestros del sector público no están comprendidos en la categoría de funcionarios públicos «que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado» y, por tal motivo, deberían gozar del derecho de huelga sin estar expuestos a sanciones, aunque en determinadas circunstancias pueda preverse el mantenimiento de un servicio mínimo en este sector²⁸⁰. Dicho principio debería aplicarse también a los trabajadores de correos y a los empleados de ferrocarriles²⁸¹, así como al personal civil de las instituciones militares que no tiene a su cargo la prestación de servicios esenciales propiamente dichos²⁸².

Servicios esenciales

131. ***El segundo tipo de restricciones aceptables al derecho de huelga se refiere a los servicios esenciales.*** La Comisión estima que los servicios esenciales respecto de los cuales pueden imponerse limitaciones o prohibiciones son sólo «aquellos cuya interrupción podría poner en peligro, la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población²⁸³». No se trata de un concepto absoluto ya que un servicio no esencial puede convertirse en esencial tan pronto la huelga se prolonga más allá de cierto tiempo, o adquirir ese carácter en función de las circunstancias especiales de un país (por ejemplo estar situado en una isla). En las legislaciones nacionales se recurre con mucha frecuencia al concepto de servicios esenciales para limitar o prohibir el derecho de huelga. Estas legislaciones pueden contener desde una enumeración limitativa relativamente breve de esos servicios hasta una larga lista incorporada en la propia legislación. En los casos extremos, la legislación dispone que una simple declaración de las autoridades a este respecto basta para justificar el carácter esencial del servicio. No obstante, en algunos países como *Bulgaria*²⁸⁴ el derecho de huelga puede ejercerse en toda la función pública y en todos los servicios considerados esenciales para la comunidad.

ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado», véase *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véase por ejemplo CLS, caso núm. 2288 (*Níger*), 333.^{er} informe, en relación con la prohibición del ejercicio del derecho de huelga al personal de Aduanas.

²⁷⁸ *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁷⁹ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2010; *Bulgaria* – CEACR, observación, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Estonia* – CEACR, observación, 2010; *Japón* – CEACR, observación, 2010 (en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno del *Japón* señala que actualmente está examinando si debe reconocerse el derecho de huelga en la función pública); *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Níger* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011, y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010.

²⁸⁰ Véase, por ejemplo, *Alemania* – CEACR, observación, 2010.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Véase, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²⁸³ Estudio General de 1994, párr. 159.

²⁸⁴ *Bulgaria* – CEACR, observación, 2008 (derogación de la prohibición de las huelgas en los sectores de la energía, las comunicaciones y la salud).

132. La manera como en la práctica se aborda esta cuestión a nivel nacional varía considerablemente: varios Estados siguen empleando una definición muy amplia de lo que cabe considerar servicios esenciales²⁸⁵, o conceden a las autoridades excesivos poderes discrecionales para declarar de forma unilateral el carácter esencial de un servicio²⁸⁶; otros, en cambio, autorizan la prohibición de huelgas en razón de sus posibles consecuencias económicas²⁸⁷ (especialmente en las zonas francas industriales y en las empresas recién creadas)²⁸⁸, o prohíben las huelgas aduciendo los perjuicios que puedan ocasionar al orden público o al interés general o nacional²⁸⁹. Este tipo de disposiciones no son compatibles con los principios relacionados con el derecho de huelga.

133. En otros países, como por ejemplo en *Colombia*²⁹⁰, corresponde a las instancias jurisdiccionales superiores determinar en cada caso concreto si una determinada actividad constituye o no un servicio esencial, aunque existe una definición legislativa general en este sentido. En otros casos, por ejemplo en *Chipre*²⁹¹, la determinación de los servicios esenciales es el resultado de una decisión conjunta de las partes a través de un acuerdo firmado por los interlocutores sociales. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción de varios casos en los que se han realizado progresos en particular la derogación en *Guatemala*²⁹² de la prohibición de la huelga o suspensión de trabajo de los trabajadores de empresas o servicios cuya interrupción, a juicio del Gobierno, afecte gravemente la economía nacional; la derogación en *Turquía*²⁹³ de la ley que imponía el arbitraje obligatorio para prevenir las huelgas en las zonas francas industriales; y la derogación en *Chipre*²⁹⁴ de las disposiciones que conferían al Consejo de Ministros el poder discrecional de prohibir las huelgas en los servicios que considerara esenciales.

Actividades que no han sido consideradas como servicios esenciales

134. Con motivo del examen de casos concretos, los órganos de control de la OIT han considerado que los trabajadores deberían poder realizar huelgas en un gran número de servicios, incluidos los siguientes: el sector bancario²⁹⁵; los

²⁸⁵ Véase, por ejemplo, *Chile* – CEACR, observación, 2010.

²⁸⁶ Véase, por ejemplo, *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

²⁸⁷ Véanse, por ejemplo, *Australia* – CEACR, observación, 2010; *Benin* – CEACR, observación, 2001, y *Chile* – CEACR, observación, 2010.

²⁸⁸ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010 (prohibición de huelgas por un período de tres años a partir de la fecha de inicio de producción en un nuevo establecimiento), y *Panamá* – CEACR, observación, 2011 (negación del derecho de huelga en las empresas con menos de dos años).

²⁸⁹ Véanse, por ejemplo, *Antigua y Barbuda* – CEACR, observación, 2010; *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011; *Seychelles* – CEACR, observación, 2011; *Swazilandia* – CEACR, observación, 2001, y *Zambia* – CEACR, observación, 2011.

²⁹⁰ *Colombia* – CEACR, observación, 2010 (sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de 3 de junio de 2009 (radicación núm. 40428)).

²⁹¹ *Chipre* – CEACR, observación, 2006.

²⁹² *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

²⁹³ *Turquía* – CEACR, observación, 2005.

²⁹⁴ *Chipre* – CEACR, observación, 2008.

²⁹⁵ Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *México* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, observación, 2010; *Togo* – CEACR, observación, 2011; *Trinidad y Tabago* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

ferrocarriles²⁹⁶; los servicios de transporte y el transporte público²⁹⁷; los servicios de transporte aéreo y de aviación civil²⁹⁸; los maestros y el servicio de enseñanza pública²⁹⁹; el sector agrícola³⁰⁰; los servicios de distribución de combustible³⁰¹; el sector de los hidrocarburos, el sector del gas natural y el sector petroquímico³⁰²; la producción de carbón³⁰³; el mantenimiento de puertos y aeropuertos³⁰⁴; los servicios portuarios y las autoridades portuarias³⁰⁵; la carga y descarga en muelles y atracaderos³⁰⁶; los servicios de correo³⁰⁷; los servicios municipales³⁰⁸; los servicios de carga y descarga de animales³⁰⁹ y productos alimenticios perecederos³¹⁰; las zonas francas industriales³¹¹; la imprenta oficial³¹², y los servicios de limpieza de carreteras y recolección de basura³¹³; la radio-televisión³¹⁴; los servicios de hotelaría³¹⁵; y la construcción³¹⁶.

²⁹⁶ Véanse, por ejemplo, *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2010; *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010; *Alemania* – CEACR, observación, 2010; *Indonesia* – CEACR, observación, 2010; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010; *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

²⁹⁷ Véanse, por ejemplo, *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2010; *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2011; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Guatemala* – CEACR, observación, 2011; *Guinea* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010, y *Reino Unido (Jersey)* – CEACR, observación, 2011.

²⁹⁸ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2011; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁹⁹ Véanse, por ejemplo, *Canadá* – CEACR, observación, 2010 (Columbia Británica y Manitoba); *Alemania* – CEACR, observación, 2010; *Togo* – CEACR, observación, 2011; *Trinidad y Tabago* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

³⁰⁰ Véase, por ejemplo, *Chile* – CEACR, observación, 2010.

³⁰¹ Véanse, por ejemplo, *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Guatemala* – CEACR, observación, 2011, y *Mozambique* – CEACR, observación, 2011.

³⁰² Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010, *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

³⁰³ Véase, por ejemplo, *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

³⁰⁴ Véase, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³⁰⁵ Véanse, por ejemplo, *Antigua y Barbuda* – CEACR, observación, 2010; *Dominica* – CEACR, observación, 2010; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Guyana* – CEACR, observación, 2011, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

³⁰⁶ Véanse, por ejemplo, *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010; *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Guyana* – CEACR, observación, 2011.

³⁰⁷ Véanse, por ejemplo, *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Alemania* – CEACR, observación, 2010; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010, y *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2011.

³⁰⁸ Véase, por ejemplo, *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2011.

³⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, observación, 2011, y *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³¹⁰ Véanse, por ejemplo, *Dominica* – CEACR, observación, 2010, y *Mozambique* – CEACR, observación, 2011.

³¹¹ Véase, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, observación, 2011.

³¹² Véanse, por ejemplo, *Antigua y Barbuda* – CEACR, observación, 2010, y *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³¹³ Véase, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³¹⁴ Véase, por ejemplo, CLS, caso núm. 1884 (*Swazilandia*), 306.º informe.

Actividades que sí se han considerado como servicios esenciales

135. Con motivo del examen de casos concretos, los órganos de control de la OIT consideraron que entre los servicios esenciales propiamente dichos pueden incluirse los servicios de control del tráfico aéreo ³¹⁷, los servicios telefónicos ³¹⁸ y los servicios encargados de hacer frente a las consecuencias de los desastres naturales, así como los servicios de bomberos, los servicios de salud y de ambulancias, los servicios penitenciarios, las fuerzas de seguridad, y los servicios de agua y de electricidad. La Comisión estima que otros servicios (por ejemplo los servicios meteorológicos y los servicios de seguridad social) incluyen algunos elementos que pueden considerarse esenciales y otros no.

Servicio mínimo negociado

136. En las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones, podría considerarse la posibilidad de introducir un servicio mínimo negociado como solución sustitutiva de la prohibición total. A juicio de la Comisión, el mantenimiento de servicios mínimos en caso de huelga únicamente debería garantizarse en determinadas situaciones, a saber: i) cuando la interrupción de los servicios de que se trate pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda la población o de una parte de la misma (esto es, cuando se trata de servicios esenciales «en el sentido estricto del término»); ii) cuando los servicios de que se trate no sean esenciales en el sentido estricto del término, pero en los que las huelgas de cierta magnitud y duración puedan causar una crisis grave que ponga en peligro las condiciones de vida normales de la población; y iii) cuando las huelgas afectan servicios públicos de importancia trascendental.

137. Ahora bien, el servicio mínimo negociado debería satisfacer por lo menos dos condiciones: i) debería tratarse real y exclusivamente de un servicio mínimo, es decir, un servicio limitado a las actividades estrictamente necesarias para cubrir las necesidades básicas de la población o satisfacer las exigencias mínimas del servicio, sin menoscabar la eficacia de los medios de presión; y ii) dado que este sistema limita uno de los medios de presión esenciales de que disponen los trabajadores para defender sus intereses económicos y sociales, las organizaciones de trabajadores que así lo deseen deberían poder participar en el establecimiento de este servicio, de igual modo que los empleadores y las autoridades públicas ³¹⁹. Además, ya se trate o no de un servicio esencial en el sentido estricto del término, siempre podrá exigirse un servicio mínimo a fin de garantizar la seguridad de los locales y el mantenimiento de los equipos.

138. La Comisión subraya la importancia de adoptar disposiciones legislativas explícitas sobre la participación de las organizaciones interesadas en la definición de los servicios

³¹⁵ Véase, por ejemplo, CLS, caso núm. 2120 (*Nepal*), 328.º informe.

³¹⁶ Véase, por ejemplo, CLS, caso núm. 2326 (*Australia*), 338.º informe.

³¹⁷ Véase, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, observación, 2010.

³¹⁸ Véase, por ejemplo, *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³¹⁹ Estudio General de 1994, párr. 161.

mínimos³²⁰. Por otra parte, las discrepancias sobre los servicios mínimos no deberían resolverlas las autoridades gubernamentales (como ocurre en algunos países³²¹); para ello debería poder recurrirse a un organismo paritario o independiente que cuente con la confianza de las partes y facultado para dictar decisiones ejecutorias, el cual se encargará de examinar a la mayor brevedad y sin formalidades las dificultades que hayan surgido. Ahora bien, las legislaciones de algunos países, siguen determinando de hecho, de manera unilateral y sin prever ningún tipo de consulta, el nivel de los servicios mínimos que deben prestarse, estipulando que durante la huelga deben garantizarse servicios mínimos equivalentes a un porcentaje específico de la actividad normal³²². Otras legislaciones permiten a las autoridades públicas establecer los servicios mínimos de manera discrecional sin realizar consultas³²³, o prevén que las autoridades judiciales emitan una orden a tal efecto³²⁴.

139. A este respecto, la Comisión tomó nota de varios casos interesantes en los que se han realizado progresos, en particular la creación en la *Argentina*³²⁵ de una Comisión de Garantías de carácter tripartito para el establecimiento de los servicios mínimos; la enmienda de la Ley sobre el Derecho de Huelga de *Montenegro*³²⁶, en virtud de la cual se establece que, al determinar los servicios mínimos, el empleador tiene la obligación de consultar con el órgano competente de la organización sindical autorizada o conocer la opinión de más de la mitad de los trabajadores; la introducción en *Guatemala*³²⁷ de una disposición legislativa que prevé que en los servicios públicos esenciales se establezca un servicio mínimo en cuya determinación participen las partes y las autoridades judiciales; y la decisión adoptada en el *Perú*³²⁸ de que, en caso de divergencia sobre el número y ocupación de los trabajadores que deben seguir laborando, la autoridad de trabajo designará a un órgano independiente para que los determine.

Situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local

140. ***El tercer tipo de restricciones al derecho de huelga se refiere a las situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local.*** Dado que las prohibiciones generales de huelga impuestas por la declaración de estado de urgencia o de excepción obstaculizan de forma considerable uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para fomentar y defender sus intereses, la Comisión considera que tales prohibiciones sólo pueden justificarse en una situación de crisis aguda e, incluso en ese caso, por un período de tiempo limitado, y sólo en la medida de lo necesario para hacer frente a la situación. Esto significa que debe existir una auténtica situación de crisis,

³²⁰ Véanse, por ejemplo, *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011, y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

³²¹ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³²² Véanse, por ejemplo, *Bulgaria* – CEACR, observación, 2011 (en el sector del transporte ferroviario), y *Rumania* – CEACR, observación, 2011 (en las unidades de transporte público).

³²³ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Chad* – CEACR, observación, 2010; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

³²⁴ Véase, por ejemplo, *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³²⁵ *Argentina* – CEACR, observación, 2011. En *México*, por el contrario, la Comisión Nacional Bancaria, que no es tripartita, vela por que durante la huelga permanezca abierto el número indispensable de oficinas.

³²⁶ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³²⁷ *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

³²⁸ *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2011.

como la que se produce en casos de conflictos graves, de insurrección, o de catástrofe natural, sanitaria o humanitaria, en los que dejan de concurrir las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad ³²⁹.

Garantías compensatorias

141. Cuando se restringe o prohíbe el derecho de huelga en ciertas empresas o servicios esenciales, o en el caso de determinadas categorías de funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, deben preverse protecciones adecuadas para compensar a los trabajadores por las restricciones impuestas a su libertad de acción. Dichas protecciones deberían incluir, por ejemplo, procedimientos imparciales de conciliación y eventualmente el arbitraje que gocen de la confianza de las partes, en los que puedan participar los trabajadores y sus organizaciones ³³⁰. Los laudos arbitrales deberían tener carácter obligatorio para ambas partes y, una vez dictados, aplicarse rápida y totalmente.

Restricciones al derecho de huelga durante la vigencia de los convenios colectivos

142. La legislación de varios países no prevé restricciones en lo que se refiere al momento en que puede iniciarse una huelga, siempre y cuando se respeten los plazos de preaviso fijados por vía legislativa o por medio de convenio colectivo. En otros sistemas los convenios colectivos se conciben como un acuerdo de paz social de duración determinada y durante ese período la ley prohíbe las huelgas y los cierres patronales. La Comisión considera que las dos opciones son compatibles con el Convenio. No obstante, en ambos sistemas no debería impedirse a las organizaciones de trabajadores realizar huelgas en contra de la política económica y social del gobierno, especialmente cuando la protesta no es sólo contra dicha política sino que se dirige también contra los efectos de esa política sobre ciertas cláusulas de los convenios colectivos. Si la legislación prohíbe las huelgas durante la vigencia de los convenios colectivos, esta restricción habrá de compensarse con el derecho de recurrir a un procedimiento de arbitraje imparcial y rápido para el examen de las quejas individuales o colectivas sobre la interpretación o aplicación de los convenios colectivos ³³¹.

143. *Zonas francas industriales.* La legislación de varios países establece un régimen particular de relaciones de trabajo en las zonas francas industriales por el que se prohíbe específica o indirectamente la huelga en este tipo de zonas ³³². La Comisión estima que esas prohibiciones son incompatibles con el principio de no discriminación que debe observarse al aplicar el Convenio. Por ello tomó nota con satisfacción por ejemplo de la derogación en *Turquía* ³³³ de la disposición en virtud de la cual se imponía el arbitraje obligatorio durante un período de diez años en las zonas francas industriales a fin de solucionar las disputas colectivas de trabajo; y la derogación en *Namibia* ³³⁴ de la disposición que prohibía a los trabajadores realizar cualquier tipo de acción llamando a

³²⁹ Estudio General de 1994, párr. 152.

³³⁰ *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³³¹ Estudio General de 1994, párrs. 166 y 167.

³³² Véanse, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2011 (información facilitada por la Confederación Sindical Internacional), y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

³³³ *Turquía* – CEACR, observación, 2005.

³³⁴ *Namibia* – CEACR, observación, 2003.

participar o participando en una huelga en una zona franca industrial, bajo la amenaza de una sanción disciplinaria o de despido.

Condiciones previas

Agotamiento de los procedimientos previos (conciliación, mediación y arbitraje voluntario)

144. Muchas legislaciones exigen que las huelgas se notifiquen con antelación a las autoridades administrativas o al empleador, y/o disponen que antes de iniciar una acción de este tipo se agoten los procedimientos previos de conciliación y arbitraje voluntario para solucionar los conflictos colectivos ³³⁵. A juicio de la Comisión, esos procedimientos deberían tener como único objetivo facilitar la negociación y, por tal motivo, no deberían ser demasiado complejos ni ocasionar retrasos tan prolongados que, en la práctica, hicieran imposible una huelga lícita o privaran a las huelgas de toda su eficacia ³³⁶. En lo que atañe a la duración de los procedimientos previos de conciliación y arbitraje, la Comisión consideró, por ejemplo, que la exigencia de un período de más de sesenta días hábiles como condición previa para el ejercicio lícito del derecho de huelga podía dificultar, e incluso hacer imposible, el ejercicio de este derecho. En otros casos propuso que se redujera la duración del período reservado a los procedimientos de mediación ³³⁷. También surgen problemas cuando la legislación no establece ningún plazo para el agotamiento de los procedimientos previos y además confiere a las autoridades la facultad de prolongar dichos procedimientos según su propio criterio ³³⁸.

Preaviso, período de reflexión y duración de las huelgas

145. Muchas legislaciones disponen que se respete un plazo de preaviso o un período de reflexión antes de iniciar una huelga ³³⁹. Ambas medidas se conciben como una etapa más del proceso de negociación y tienen por objetivo alentar a las partes a que entablen negociaciones una última vez antes de recurrir a la huelga, de ahí que deban incluirse entre las medidas adoptadas para estimular y fomentar el desarrollo de procedimientos de negociación voluntaria. Ahora bien, el plazo de preaviso tampoco debe constituir un obstáculo adicional para la negociación, y debería ser tanto más breve cuanto que se suma a un procedimiento obligatorio previo de mediación o de conciliación de por sí suficientemente largo. Así, por ejemplo, la Comisión consideró que resultaba excesivo un plazo de preaviso de 60 días ³⁴⁰.

146. Finalmente, en ciertos casos el preaviso debe ir acompañado de una indicación sobre la duración de la huelga, estipulándose que los trabajadores pueden ser sancionados si participan en una huelga cuya duración no esté especificada en la notificación requerida ³⁴¹. La Comisión estima que los trabajadores y sus organizaciones deberían poder declarar una huelga por tiempo indeterminado si así lo desean ³⁴².

³³⁵ Véanse, por ejemplo, *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Libia* – CEACR, observación, 2011, y *República Unida de Tanzania (Zanzíbar)* – CEACR, observación, 2010.

³³⁶ Estudio General de 1994, párr. 171.

³³⁷ *República Unida de Tanzania (Zanzíbar)* – CEACR, observación, 2011.

³³⁸ Véase, por ejemplo, *Kiribati* – CEACR, observación, 2011.

³³⁹ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011; *Seychelles* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania (Zanzíbar)* – CEACR, observación, 2011, y *Túnez* – CEACR, observación, 2011.

³⁴⁰ *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011.

³⁴¹ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bulgaria* – CEACR, observación, 2011; *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Georgia* – CEACR, observación, 2010; *Kirguistán* – CEACR, solicitud

Quórum y mayoría exigida para convocar una huelga

147. La legislación de ciertos países dispone que para poder convocar una huelga debe contarse con la aprobación de las dos terceras partes³⁴³ o de las tres cuartas partes³⁴⁴ de los trabajadores. La Comisión considera que, en general, la exigencia de que deba contarse con la aprobación de más de la mitad de todos los trabajadores concernidos para declarar una huelga es demasiado elevada y podría dificultar excesivamente la posibilidad de llevarla cabo, sobre todo en grandes empresas³⁴⁵. A juicio de la Comisión, si un país considera adecuado prever en su legislación disposiciones que exijan que las acciones de huelga deban ser votadas por los trabajadores, debería asegurar que sólo se tomen en consideración los votos emitidos, y que el quórum o la mayoría necesaria se fije a un nivel razonable³⁴⁶. Por ejemplo, el requisito de alcanzar un quórum de dos terceras partes de los presentes en la reunión puede resultar difícil de cumplir y podría restringir el derecho de huelga en la práctica³⁴⁷. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción de diversas medidas adoptadas; por ejemplo la adopción de enmiendas legislativas en *Letonia*³⁴⁸ que disponen la reducción del quórum requerido en una votación para declarar una huelga, pasando de tres cuartos a la mitad de los miembros de un sindicato o una empresa que participen en la reunión que adopte la resolución. Asimismo, en *Guatemala*³⁴⁹ se ha suprimido la obligación de contar con dos tercios de los afiliados a un sindicato para decidir si se convoca o no una huelga, y en su lugar se prevé el voto favorable de la mitad más uno de los afiliados que constituyen el quórum de la asamblea respectiva.

Aprobación previa y control de las votaciones para decidir una huelga

148. La Comisión estima que las disposiciones legislativas que imponen la aprobación previa de una organización sindical de grado superior para convocar la huelga³⁵⁰ son un obstáculo al ejercicio del derecho que tienen las organizaciones interesadas a organizar libremente sus actividades. Además, considera que el control o la supervisión de las votaciones para decidir una huelga por parte de una autoridad administrativa³⁵¹

directa, 2011; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁴² Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, observación, 2010; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011, y *Túnez* – CEACR, observación, 2011.

³⁴³ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010, y *México* – CEACR, observación, 2011.

³⁴⁴ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010, y *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010.

³⁴⁵ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010, y *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁴⁶ Estudio General de 1994, párr. 170.

³⁴⁷ Véanse, por ejemplo, *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kazajistán* – CEACR, observación, 2011, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁴⁸ *Letonia* – CEACR, observación, 2007.

³⁴⁹ *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

³⁵⁰ Esta aprobación previa se exige, por ejemplo, en *Egipto* – CEACR, observación, 2011, y *Túnez* – CEACR, observación, 2011.

³⁵¹ Este tipo de control se realiza en varios países, entre los que cabe mencionar los siguientes: *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Bahamas* – CEACR, observación, 2010; *Colombia* – CEACR, observación, 1997; *Swazilandia* – CEACR, observación, 2010, y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011.

constituye un acto de injerencia en las actividades de los sindicatos incompatible con el Convenio, salvo que los propios sindicatos lo soliciten de conformidad con sus estatutos.

Desarrollo de la huelga

Piquetes, ocupación de los lugares de trabajo, acceso a los locales de la empresa y libertad de trabajo

149. Las acciones de huelga suelen ir acompañadas de piquetes a la entrada del lugar de trabajo cuyo objetivo consiste en asegurar el éxito de la huelga persuadiendo a los trabajadores interesados de que no acudan a trabajar. A juicio de la Comisión, los piquetes de huelga y la ocupación de los lugares de trabajo deberían estar permitidos, siempre que estas acciones se desarrollen pacíficamente. Sólo pueden imponerse restricciones a este tipo de acciones cuando pierdan su carácter pacífico. Ahora bien, en todos los casos debe garantizarse el respeto de la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de la dirección a entrar en los locales de la empresa. La legislación de algunos países establece normas muy generales que se limitan a evitar los actos de violencia y a proteger el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad; otras en cambio limitan o prohíben explícitamente el derecho a emplear piquetes³⁵² o la ocupación de los lugares de trabajo en caso de huelga³⁵³. ***A juicio de la Comisión, en caso de huelga las autoridades sólo deberían recurrir a la fuerza pública en circunstancias excepcionales y cuando se produce una situación de gravedad en la que existe una seria amenaza de desorden público; dicho uso de la fuerza debe ser proporcionado a las circunstancias.***

150. Las organizaciones de empleadores han presentado varias quejas ante el Comité de Libertad Sindical sobre cuestiones relacionadas con el derecho de huelga. Estas quejas se refieren principalmente a casos en los que se ha impedido a los empresarios y al personal de dirección ingresar en las instalaciones de la empresa durante una huelga; las condiciones para el pago de los salarios de los trabajadores en huelga; la libertad de trabajo de los no huelguistas; y las modalidades que rigen el arbitraje obligatorio por decisión unilateral de las organizaciones sindicales. El Comité ha considerado que el cierre de la empresa, establecimiento o negocio en caso de huelga previsto en la legislación podría atentar contra la libertad de trabajo de los no huelguistas e ignorar las necesidades básicas de la empresa (mantenimiento de las instalaciones, prevención de accidentes y derecho de empresarios y personal de dirección a entrar en las instalaciones de la empresa y ejercer sus actividades) y, en consecuencia, plantear problemas de compatibilidad con el Convenio. También ha observado que un sistema estable de relaciones profesionales debe contemplar los derechos y obligaciones tanto de las organizaciones de trabajadores como de los empleadores y sus organizaciones³⁵⁴. En este sentido, la Comisión tomó nota con satisfacción, por ejemplo, de la adopción de una nueva disposición legislativa en Panamá³⁵⁵, que dispone que los propietarios, los directivos, el gerente general, el personal inmediatamente adscrito a estos cargos y los trabajadores de confianza podrán ingresar a la empresa durante la huelga, siempre que ello no tenga como objeto la reanudación de las actividades productivas (no se prevé sin embargo el libre acceso a los trabajadores no huelguistas).

³⁵² Véase, por ejemplo, *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011.

³⁵³ Véanse, por ejemplo, *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2010 (se prohíbe bajo pena de imposición de sanciones penales); *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2011 (se prohíbe bajo pena de imposición de sanciones penales), y *Senegal* – CEACR, observación, 2011.

³⁵⁴ Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1931 (*Panamá*) 310.º informe, párrs. 497 y 502.

³⁵⁵ *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

Mobilización forzosa de trabajadores y contratación de trabajadores ajenos a la empresa

151. Aunque algunos sistemas siguen otorgando poderes muy amplios para la movilización forzosa de trabajadores en caso de huelga³⁵⁶, la Comisión considera que es conveniente limitar dichos poderes a los casos en los que pueda limitarse el derecho de huelga, o incluso prohibirse, es decir: i) en la función pública respecto a los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; ii) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término; y iii) en situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local.

152. La Comisión subraya igualmente que la conservación del vínculo laboral es una consecuencia jurídica normal del reconocimiento del derecho de huelga. Ahora bien, en algunos países, en los que rige el sistema de «*common law*», se considera que uno de los efectos de las huelgas es la ruptura del contrato de trabajo, lo que permite a los empleadores reemplazar a los huelguistas por nuevos trabajadores³⁵⁷. ***La Comisión estima que las disposiciones legislativas que permiten al empleador despedir a los huelguistas o reemplazarlos temporalmente o por un período indeterminado plantean graves dificultades, y constituyen un serio obstáculo del derecho de huelga, sobre todo cuando los huelguistas no tienen garantizado, de derecho, su reintegro al empleo una vez finalizado el conflicto.*** En este sentido la legislación debería prever una protección realmente eficaz³⁵⁸.

Arbitraje obligatorio

153. Otra manera de prohibir el derecho de huelga o de limitar considerablemente su ejercicio consiste en someter los conflictos a un procedimiento de arbitraje obligatorio, lo que permite prohibir en la práctica todas las huelgas o suspenderlas a la mayor brevedad. En tales casos, los conflictos laborales colectivos se resuelven mediante una decisión judicial definitiva o una decisión administrativa que tienen fuerza vinculante para las partes interesadas; el derecho de huelga no puede ejercerse durante el tiempo que duren los procedimientos de arbitraje ni una vez que haya sido dictada la sentencia. La Comisión considera que el recurso al arbitraje obligatorio para poner término a un conflicto laboral colectivo y a una huelga sólo es aceptable en determinadas circunstancias, a saber: i) cuando las dos partes en el conflicto acuerdan someterlo a un arbitraje de este tipo; o ii) cuando el derecho de huelga puede ser restringido o incluso prohibido, es decir: *a)* en el caso de los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; *b)* en conflictos en los servicios esenciales en el sentido estricto del término; y iii) en situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local, aunque sólo durante un período de tiempo limitado y únicamente en la medida necesaria para hacer frente a la situación³⁵⁹. En consecuencia, ni la existencia de conflictos prolongados ni el fracaso en la conciliación son elementos que por sí mismos justifiquen la imposición de un arbitraje obligatorio³⁶⁰. No obstante, la Comisión también reconoce que, tras prolongadas e infructuosas negociaciones, llega un momento en que podría

³⁵⁶ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2011, y *Djibouti* – CEACR, observación, 2010.

³⁵⁷ *Reino Unido* – CEACR, observación, 2011.

³⁵⁸ Estudio General de 1994, párr. 139.

³⁵⁹ Estudio General de 1994, párr. 257.

³⁶⁰ *Kiribati* – CEACR, observación, 2011.

justificarse la intervención de las autoridades públicas; ello ocurre cuando es obvio que el estancamiento de las negociaciones no será superado sin una iniciativa de su parte ³⁶¹.

154. La legislación de varios países continúa autorizando el recurso al arbitraje obligatorio, ya sea de forma automática o según el criterio de las autoridades públicas ³⁶², o bien a petición de una de las partes en el conflicto (a veces tras el agotamiento de los procedimientos obligatorios de conciliación y mediación) ³⁶³. ***La Comisión estima que la utilización sistemática de este tipo de procedimiento equivale en la práctica a una prohibición general de la huelga, lo cual es incompatible con el Convenio.*** Además, en términos generales, el arbitraje impuesto por las autoridades a solicitud de una sola de las partes es contrario a los principios de la negociación colectiva. No obstante, muchos países continúan autorizando el recurso al arbitraje obligatorio en situaciones que no se ajustan al marco establecido por la Comisión ³⁶⁴, especialmente cuando los conflictos se prolongan más allá de cierto tiempo ³⁶⁵.

155. La legislación de otros países establece que, de fracasar el intento de conciliación entre las partes, el conflicto debe remitirse a un órgano específico que se encargará de elaborar un informe o formular recomendaciones, las cuales, tras expirar un plazo determinado, podrán ser de obligado cumplimiento si las partes en el conflicto no se pronuncian en su contra ³⁶⁶. La Comisión considera que este tipo de disposiciones pueden ser compatibles con el Convenio, a condición de que el plazo que se prescriba sea suficientemente largo, de modo que las partes tengan el tiempo necesario para examinar las recomendaciones.

156. La cuestión relativa al arbitraje también se desarrolla ampliamente en el capítulo 2 relativo al Convenio núm. 98.

³⁶¹ Estudio General de 1994, párr. 258.

³⁶² Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Dominica* – CEACR, observación, 2010; *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Kuwait* – CEACR, observación, 2011; *Mali* – CEACR, observación, 2011; *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2010; *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010, y *Reino Unido (Anguilla)* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁶³ Véanse, por ejemplo, *Canadá* – CEACR, observación, 2010 (cuando la suspensión del trabajo es superior a sesenta días); *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011 (desde el momento en que concluye el plazo del preaviso de huelga); *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Egipto* – CEACR, observación, 2004; *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Georgia* – CEACR, observación, 2010 (en un plazo de catorce días); *Haití* – CEACR, observación, 2010; *Malta* – CEACR, observación, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Rumania* – CEACR, observación, 2011, y *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

³⁶⁴ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011 (la posibilidad de recurrir al Tribunal Administrativo equivale al parecer a un sistema de arbitraje obligatorio para poner fin a los conflictos); *Egipto* – CEACR, observación, 2011 (arts. 179, 187, 193 y 194 del Código del Trabajo); *Ecuador* – CEACR, observación, 2010 (art. 326, 12) de la Constitución); *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010 (art. 160, 2) de la Ley de Trabajo); *Mauritania* – CEACR, observación, 2011 (arts. 350 y 362 del Código del Trabajo); *Mozambique* – CEACR, observación, 2011 (art. 189 de la Ley de Trabajo); *Panamá* – CEACR, observación, 2011 (arts. 452 y 486 del Código del Trabajo); *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, observación, 2010 (art. 11 de la ley núm. 4/92); *Togo* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010 (arts. 29, 30 y 32 de la ley núm. 2822), y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011 (arts. 5, 1) y 5, 3) de la Ley sobre Conflictos del Trabajo).

³⁶⁵ Véanse, por ejemplo, *Nicaragua* – CEACR, observación, 2011 (después de treinta días de huelga), y *Rumania* – CEACR, observación, 2011 (después de veinte días).

³⁶⁶ Véanse, por ejemplo, los arts. 242 a 248 del Código del Trabajo del Congo.

Sanciones

157. Los principios sobre el derecho de huelga elaborados por los órganos de control sólo son válidos para las huelgas lícitas, realizadas de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional, siempre que a su vez esas disposiciones estén en conformidad con los principios de la libertad sindical. Dichos principios no cubren el ejercicio abusivo o ilegal del derecho de huelga, que puede revestir diversas formas y dar lugar a ciertas sanciones. Si la huelga se declara ilegal por la autoridad judicial competente fundándose en disposiciones legislativas que están en conformidad con los principios de la libertad sindical, se pueden imponer sanciones disciplinarias proporcionales contra los huelguistas (por ejemplo amonestaciones, supresión de primas, etc.)³⁶⁷. A juicio de la Comisión, la decisión de declarar una huelga ilegal no debe corresponder al Gobierno sino a un órgano independiente que goce de la confianza de las partes interesadas³⁶⁸. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción, por ejemplo, de que en *Colombia*³⁶⁹ la legalidad o ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada judicialmente mediante trámite preferente. Cabe señalar que el no pago de los salarios durante el período de huelga es una simple consecuencia de la falta al trabajo y no una sanción. Por lo tanto, el descuento de los salarios durante los días de huelga no plantea problemas de conformidad con el Convenio. La cuestión del pago del salario correspondiente a los días de huelga es materia de negociación entre las partes concernidas.

Sanciones penales

158. La mayoría de las legislaciones que limitan o prohíben el derecho de huelga prevén sanciones, incluso penales³⁷⁰, contra los trabajadores y los sindicatos que infringen esa prohibición. Ahora bien, la Comisión ha insistido constantemente en que no debe imponerse ninguna sanción penal a un trabajador que participa en una huelga de manera pacífica, que no hace sino ejercer un derecho esencial y que por ello no debe ser sancionado con una multa o una pena de prisión. Tales sanciones sólo pueden imponerse si durante la huelga se cometen actos de violencia contra las personas o los bienes u otras infracciones graves del derecho penal y ello exclusivamente en aplicación de disposiciones legales que, como las disposiciones del Código Penal, sancionan este tipo de actos (por ejemplo, en caso de no asistencia a una persona en peligro o de lesiones o daños deliberados a las personas o a la propiedad). La preocupación expresada por la Comisión a fin de que se garantice que bajo ningún concepto se impongan penas de prisión a los huelguistas también es compartida por los órganos de control de las Naciones Unidas, en particular por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual ha señalado que la imposición de tales sanciones constituye un incumplimiento de las obligaciones del Estado Parte en el Pacto³⁷¹. Con todo, varios

³⁶⁷ *Kiribati* – CEACR, observación, 2011; *Madagascar* – CEACR, observación, 2011; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2011; *Túnez* – CEACR, observación, 2011, y *Zambia* – CEACR, observación, 2011.

³⁶⁸ Algunos sistemas no están en conformidad con el Convenio: véanse, por ejemplo, *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2011 (la decisión corresponde a la autoridad administrativa de trabajo), y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011 (la decisión corresponde al Gobierno).

³⁶⁹ *Colombia* – CEACR, observación, 2009.

³⁷⁰ Cabe señalar que el *art. 1* del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio como castigo por haber participado en huelgas.

³⁷¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observaciones finales: República Árabe Siria*, 24 de septiembre de 2001 (E/C.12/1/Add.63), párr. 21. Más concretamente, el Comité «también expresa preocupación por las restricciones en la práctica, denunciadas por la OIT, en relación con el

Estados siguen previendo sanciones penales específicas contra los huelguistas ³⁷², incluidas penas de prisión ³⁷³, en violación de los principios establecidos por la Comisión.

159. A veces se imponen otro tipo de sanciones, como multas, el cierre de los locales utilizados por las organizaciones sindicales, la suspensión o cancelación del registro del sindicato de que se trate ³⁷⁴, o la inhabilitación de los dirigentes sindicales para el ejercicio de puestos en cualquier otro sindicato ³⁷⁵. La Comisión considera que tales sanciones sólo deben ser posibles cuando la prohibición de la huelga en cuestión está en conformidad con los principios del Convenio y las sanciones guardan proporción con la gravedad de las faltas cometidas. En cualquier caso, debería existir el derecho de interponer recursos contra las sanciones impuestas por las autoridades. Por último, algunos sistemas presentan rasgos específicos y prevén la condena de huelguistas sobre la base de disposiciones de carácter más general de la legislación penal, como el delito de «obstrucción a la actividad económica de una empresa» ³⁷⁶; imponen penas de reclusión por no comparecer ante el conciliador en el marco de la solución de conflictos laborales ³⁷⁷; o imponen sanciones penales en el caso de las huelgas de celo ³⁷⁸. A juicio

derecho a la huelga, como la imposición de sanciones, incluida la cárcel, que constituyen un incumplimiento de las obligaciones del Estado Parte en relación con el art. 8 del Pacto».

³⁷² Véanse, por ejemplo, *Barbados* – CEACR, observación, 2011; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2010; *Chile* – CEACR, observación, 2010; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guatemala* – CEACR, observación, 2010; *Guyana* – CEACR, observación, 2011; *Kiribati* – CEACR, observación, 2011; *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Túnez* – CEACR, observación, 2011, y *Ucrania* – CEACR, observación, 2011.

³⁷³ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2010 (art. 27 de la ley núm. 23/91 relativa a las huelgas); *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2010 (art. 233 del Código Penal); *Bahamas* – CEACR, observación, 2010 (arts. 74, 3), 75, 3), 76, 2), b) y 77, 2) de la Ley de Relaciones de Trabajo); *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010 (arts. 196, 2), e) y 291, 294 a 296 de la Ley del Trabajo); *Barbados* – CEACR, observación, 2011 (art. 4 de la Ley sobre la Mejora de la Seguridad, 1920); *Benin* – CEACR, observación, 2010 (en relación con la gente de mar: ordenanza núm. 38 PR/MTPTPT de 18 de junio de 1968); *Chile* – CEACR, observación, 2010 (art. 11 de la Ley sobre Seguridad Interior del Estado núm. 12927); *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 326 del Código del Trabajo); *Ecuador* – CEACR, observación, 2010 (decreto núm. 105 de 7 de junio de 1967); *Fiji* – CEACR, observación, 2010 (arts. 256, a) y 250 de la Ley sobre Relaciones de Empleo); *Guyana* – CEACR, observación, 2011 (art. 19 del proyecto de ley sobre el arbitraje en las empresas de utilidad pública y en los servicios de salud pública (enmienda) de 2006); *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 176 del Código del Trabajo); *Madagascar* – CEACR, observación, 2011 (art. 258 del Código del Trabajo); *Países Bajos (Aruba)* – CEACR, observación, 2011 (arts. 374, a) a c) del Código Penal y art. 82 de la ordenanza núm. 159 de 1964); *Nigeria* – CEACR, observación, 2011 (art. 30, en su forma enmendada por el aptdo. 6, d) de la Ley sobre los Sindicatos (enmienda)); *Pakistán* – CEACR, observaciones, 2011 (ordenanza presidencial núm. IV de 1999 que enmienda la Ley sobre Lucha contra el Terrorismo) y 2010 (Ley sobre Servicios Esenciales); *Filipinas* – CEACR, observación, 2011 (arts. 264, a) y 272, a) del Código del Trabajo); *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2011 (arts. 330, 332, 333 y 334 del decreto legislativo núm. 148 de 1949 que promulga el Código Penal); *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 167 del Código Penal); *Seychelles* – CEACR, observación, 2011 (art. 56, 1) de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo); *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 160 del Código Penal); *Trinidad y Tabago* – CEACR, observación, 2011 (para el sector docente y para los empleados del Banco Central); *Túnez* – CEACR, observación, 2011 (art. 388 del Código del Trabajo); *Turquía* – CEACR, observación, 2010 (arts. 70, 71, 72, 73 (con excepción del párr. 3 derogado por el Tribunal Constitucional), 77 y 79 de la ley núm. 2822); *Ucrania* – CEACR, observación, 2011 (art. 293 del Código Penal); *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 29, 3) de la Ley sobre los Conflictos Laborales (arbitraje y solución); *Zambia* – CEACR, observación, 2011 (art. 107 de la Ley relativa a las Relaciones Profesionales y Laborales), y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011 (arts. 109 y 112 de la Ley del Trabajo).

³⁷⁴ Véanse, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2010 (art. 64, 7), de la Ley de Relaciones Laborales), y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011 (art. 107 de la Ley del Trabajo).

³⁷⁵ *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

³⁷⁶ Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2602 (República de Corea), 359.º informe, párrs. 342 a 370.

³⁷⁷ Véase, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010 (art. 301 de la Ley del Trabajo).

³⁷⁸ Véase, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

de la Comisión, este tipo de sanciones son incompatibles con el Convenio. En este sentido, tomó nota con satisfacción, por ejemplo, de la supresión en la *República de Moldova*³⁷⁹, *Guatemala*³⁸⁰ y la *República Árabe Siria*³⁸¹ de las sanciones penales a los huelguistas.

160. También tomó nota con satisfacción de la adopción en *Colombia*³⁸² de una ley que establece que el que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en multa de 100 a 300 salarios mínimos legales mensuales.

Despido y reintegro de los huelguistas

161. Al ser la conservación del vínculo laboral una consecuencia normal del reconocimiento del derecho de huelga, del ejercicio de este derecho no debería derivarse el despido o discriminaciones contra los huelguistas³⁸³. A juicio de la Comisión, el despido de trabajadores en caso de huelga legítima constituye una discriminación grave fundada en el ejercicio de actividades sindicales lícitas, en violación del Convenio núm. 98. Considera igualmente que para garantizar de manera efectiva el derecho de huelga los trabajadores que participan en una huelga legal deberían estar en condiciones de reintegrarse a su empleo una vez finalizada; además, el hecho de establecer determinados plazos para el reintegro de los huelguistas una vez que ha terminado la huelga o de supeditar ese reintegro al consentimiento del empleador constituyen obstáculos para el ejercicio efectivo de este derecho³⁸⁴.

Disolución y suspensión de las organizaciones por vía administrativa

162. ***La disolución y la suspensión de las organizaciones sindicales constituyen formas extremas de intervención de las autoridades en las actividades de las organizaciones. Es importante, pues, que esas medidas vayan acompañadas de todas las garantías necesarias, garantías que sólo puede asegurar un procedimiento judicial normal, el cual debería, además, tener un efecto suspensivo.*** Ahora bien, la legislación de algunos países sigue autorizando la disolución de las organizaciones de trabajadores y de empleadores por vía administrativa, lo que constituye una clara y grave violación del Convenio³⁸⁵. Por lo que respecta a la distribución de los bienes de las organizaciones sindicales en caso de disolución, la Comisión considera que los bienes deberían destinarse a las finalidades para las que fueron adquiridos. Las autoridades y el conjunto de las organizaciones interesadas deberían colaborar a fin de que todos los sindicatos puedan llevar a cabo sus actividades con plena independencia y en pie de igualdad³⁸⁶.

³⁷⁹ *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011.

³⁸⁰ *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

³⁸¹ *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2002.

³⁸² *Colombia* – CEACR, observación, 2010.

³⁸³ Estudio General de 1994, párr. 179.

³⁸⁴ Véase el capítulo 2 *infra* relativo al Convenio núm. 98.

³⁸⁵ Véase, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³⁸⁶ Estudio General de 1994, párrs. 180 y siguientes.