



## Parte II

CASO NÚM. 1865

INFORME PROVISIONAL

### **Quejas contra el Gobierno de la República de Corea presentadas por**

- **la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU)**
- **la Federación Sindical de la Industria Automotriz de Corea (KAWF)**
- **la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y**
- **la Federación Coreana de Trabajadores del Metal (KMWF)**

*Alegatos: los querellantes alegan el arresto y la detención de dirigentes y miembros sindicales; la negativa del Gobierno a registrar organizaciones recientemente constituidas; el despido de sindicalistas en la empresa Dong-hae Company, y la falta de adecuación de varias disposiciones de la legislación laboral a los principios de la libertad sindical*

**322.** El Comité ya examinó el fondo de este caso en sus reuniones de mayo de 1996, marzo y junio de 1997, marzo y noviembre de 1998, marzo de 2000, marzo de 2001 y marzo de 2002, en las que presentó un informe provisional al Consejo de Administración [véanse 304.º informe, párrafos 221 a 254; 306.º informe, párrafos 295 a 346; 307.º informe, párrafos 177 a 236; 309.º informe, párrafos 120 a 160; 311.<sup>er</sup> informe, párrafos 293 a 339; 320.º informe, párrafos 456 a 530; 324.º informe, párrafos 372 a 415; 327.º informe, párrafos 447 a 506, aprobados por el Consejo de Administración en sus 266.<sup>a</sup>, 268.<sup>a</sup>, 269.<sup>a</sup>, 271.<sup>a</sup>, 273.<sup>a</sup>, 277.<sup>a</sup>, 280.<sup>a</sup> y 283.<sup>a</sup> reuniones (junio de 1996, marzo y junio de 1997, marzo y noviembre de 1998, marzo de 2000, marzo de 2001 y marzo de 2003)].

**323.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicaciones de 18 de febrero y 30 de abril de 2003, así como mediante una nota de información adicional recibida el 16 de mayo de 2003.

324. La República de Corea no ha ratificado ni el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) ni el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

## A. Examen anterior del caso

325. En su reunión de marzo de 2002, en vista de las conclusiones provisionales del Comité, el Consejo de Administración aprobó las siguientes recomendaciones:

- a) en cuanto a los aspectos legislativos del caso, el Comité pide al Gobierno:
  - i) que continúe extendiendo el derecho de asociación sindical a todas aquellas categorías de funcionarios públicos que deben disfrutar de este derecho de conformidad con los principios de la libertad sindical;
  - ii) que continúe tomando medidas para reconocer cuanto antes el derecho de constituir y afiliarse a organizaciones sindicales a todos aquellos funcionarios que deberían disfrutar de este derecho de conformidad con los principios de la libertad sindical;
  - iii) que acelere la legalización del pluralismo sindical a nivel de empresa con miras a promover la aplicación de un sistema estable de negociación colectiva;
  - iv) que garantice que el pago de salarios a los dirigentes sindicales a tiempo completo por los empleadores no sea objeto de injerencias legislativas;
  - v) que modifique nuevamente la lista de servicios públicos esenciales contenida en el artículo 71 de la ley de reforma de las relaciones laborales y de sindicatos (TULRAA), de manera que el derecho de huelga solamente sea prohibido en los servicios esenciales en el sentido estricto del término;
  - vi) que abrogue el requisito contenido en el artículo 40 de la TULRAA, de notificar al Ministro de Trabajo la identidad de las terceras partes en los conflictos laborales y en la negociación colectiva, así como las sanciones previstas en el artículo 89, 1) de la TULRAA por violación de la prohibición de intervenir en conflictos colectivos o en la negociación colectiva a las personas que no han sido notificadas al Ministerio de Trabajo;
  - vii) que se abroguen las disposiciones relativas a la denegación del derecho de los trabajadores despedidos o desempleados de mantener su afiliación sindical y la ineligibilidad de los no miembros de los sindicatos para poder integrar cargos sindicales (artículos 2, 4), *d*) y 23, 1) de la TULRAA);
  - viii) que se ponga el artículo 314 del Código Penal (obstrucción de la actividad empresarial) en conformidad con los principios de la libertad sindical;
  - ix) que se aceleren los trabajos de la comisión tripartita y que se mantenga al Comité informado del resultado de las deliberaciones dentro de la misma sobre todas las cuestiones mencionadas con respecto a las cuales el Comité espera firmemente que serán examinadas y resueltas rápidamente de conformidad con los principios de la libertad sindical;
  - x) que se acelere el proceso legislativo a fin de modificar todas las disposiciones mencionadas anteriormente de conformidad con los principios de la libertad sindical. El Comité recuerda al Gobierno que a este respecto puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina. El Comité pide al Gobierno que facilite información sobre las medidas tomadas para dar efecto a las recomendaciones anteriores y que le mantenga informado al respecto;
- b) en cuanto a las cuestiones de hecho de este caso:
  - i) el Comité urge al Gobierno a que se asegure del levantamiento de los cargos pronunciados contra el Sr. Kwon Young-kil, antiguo Presidente de la KCTU, en relación con el ejercicio de actividades sindicales legítimas y le pide que le mantenga

informado del resultado del recurso de apelación presentado por el Sr. Kwon Young-kil contra la sentencia pronunciada por el Tribunal de Distrito de Seúl;

- ii) el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado del resultado final del recurso de apelación interpuesto por OMRON Automotive Electronics Korea ante la Corte Suprema en lo que respecta al despido de seis trabajadores de la compañía Dong-hae y alienta al Gobierno a que prosiga los esfuerzos para mantener el diálogo social entre los trabajadores y la dirección sobre esta cuestión;
- c) en cuanto los nuevos alegatos de la KCTU contenidos en su comunicación de fecha 8 de junio de 2001:
  - i) el Comité urge al Gobierno a que garantice que las actividades de la Asociación Coreana de Consejos Laborales de Empleados Gubernamentales (KAGEWC) no sean obstaculizadas en el futuro. El Comité pide al Gobierno que indique si algunos dirigentes o miembros de los KAGEWC han sido despedidos como consecuencia de la constitución de esta asociación, como se ha alegado y, en caso afirmativo, que tome las medidas necesarias para garantizar que sean inmediatamente reinstalados en sus puestos de trabajo. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de los progresos realizados al respecto;
  - ii) el Comité pide al Gobierno que indique el número total de sindicalistas arrestados y detenidos en 2001, así como los cargos presentados contra ellos. El Comité urge al Gobierno a que tome las medidas apropiadas para que las personas detenidas y procesadas como resultado de sus actividades sindicales sean liberadas o que los cargos contra ellos sean levantados. En el caso de las personas contra las que se han presentado cargos de violencia o de agresión, el Comité pide al Gobierno que garantice que tales cargos sean examinados lo antes posible. Pide al Gobierno que facilite informaciones en lo que respecta a las medidas tomadas sobre todos estos puntos, y
- d) el Comité reitera de nuevo su llamamiento a todas las partes para que actúen de buena fe; expresa la firme esperanza de que se proseguirá el diálogo tripartito sobre todas las cuestiones planteadas en este caso. El Comité dirige un llamamiento a todas las partes para que limiten las actividades en curso vinculadas a los conflictos en el ámbito de las relaciones laborales.

## B. Respuestas del Gobierno

**326.** En su comunicación de 18 de febrero de 2003 el Gobierno indicó que ha seguido esforzándose por mejorar los sistemas pertinentes de conformidad con las recomendaciones del Comité. Se ha presentado a la Asamblea Nacional un proyecto de ley sobre la creación y el funcionamiento de sindicatos de funcionarios públicos. Asimismo, el Gobierno ha realizado consultas exhaustivas con los miembros de la misión de asistencia técnica de la OIT, ha colaborado con la OIT en la organización de un seminario internacional en noviembre de 2002 y ha participado intensamente en el examen de las cuestiones laborales pertinentes realizado en el marco de la Comisión Tripartita.

**327.** A continuación, el Gobierno indica el estado de los progresos realizados a fecha de enero de 2003 en relación con esas cuestiones y añade que se informará a su debido tiempo de cualquier mejora o modificación introducida bajo el nuevo Gobierno, que entrará en funciones el 25 de febrero de 2003. Además de encabezar la iniciativa de presentar un proyecto de ley sobre la creación y el funcionamiento de sindicatos de funcionarios públicos, el Gobierno indica que ha tenido la iniciativa de presentar otros dos proyectos de ley ante la Asamblea Nacional: i) un proyecto de ley sobre la revisión de la ley de reforma de las relaciones laborales y de sindicatos (TULRAA) que garantizará los tres derechos laborales de los funcionarios públicos (de sindicación, de negociación colectiva y de huelga), y ii) un proyecto de ley sobre la creación y el funcionamiento de sindicatos de funcionarios públicos en el que se reconoce el derecho de estos trabajadores a sindicarse y a participar en negociaciones colectivas.

- 328.** En lo que respecta a la lista de servicios esenciales que figura en el artículo 71 de la TULRAA, el Gobierno indica que, para no limitar en exceso el derecho a la huelga en el ámbito de los servicios públicos esenciales, se había esforzado al máximo para reducir el número de casos en los que las huelgas en dichos servicios se someten a arbitraje. A fecha de noviembre de 2002, la Comisión de Relaciones Laborales ha sometido a arbitraje 22 de las 62 conciliaciones. El Gobierno tiene previsto examinar las cuestiones relativas a la modificación de la lista de los servicios públicos esenciales teniendo en cuenta las prácticas del país en el ámbito de las relaciones profesionales, los contenidos de las leyes laborales y las características de la estructura económica nacional. La posición del Gobierno sobre los otros aspectos legislativos del caso es similar a la presentada al Comité en su último examen del caso en marzo de 2002.
- 329.** En lo que respecta al arresto y la detención de sindicalistas, el Gobierno afirma que el Sr. Kwon Young-kil, ex Presidente de la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU), fue condenado en 2001 a diez meses de prisión con una suspensión de dos años para la ejecución de la pena. Según el Gobierno, no se pueden retirar los cargos presentados contra el Sr. Kwon porque su causa se encuentra todavía en proceso de apelación. En lo que respecta al recurso presentado por OMRON Automotive Electronics Korea en relación con el despido de seis trabajadores en la empresa Dong-hae Company, el Gobierno señala que el Tribunal Supremo desestimó dicho recurso el 29 de marzo de 2002 al considerar improcedente el despido de Hee-young Lee y de otros cinco trabajadores. En consecuencia, cinco de ellos se reincorporaron a sus puestos de trabajo el 22 de julio de 2002, mientras que uno decidió no hacerlo.
- 330.** En relación con la situación de los dirigentes y miembros de la Asociación Coreana de Comités de Empresa de los Empleados Gubernamentales (KAGEWC), el Gobierno indica que, a fecha de enero de 2003, 12 personas habían sido despedidas por realizar acciones colectivas ilegales, como la organización, planificación y participación en asambleas ilegales y el abandono de sus puestos de trabajo sin permiso.
- 331.** Por último, en relación con el número total de sindicalistas arrestados o detenidos en 2001, el Gobierno señala que, a fecha de enero de 2003, cuatro de las 221 personas arrestadas permanecían en prisión. Sesenta y tres sindicalistas fueron arrestados durante el período comprendido entre enero y abril de 2002, y sólo dos de ellos permanecían en prisión en enero de 2003. Ocho personas afiliadas al Sindicato de Funcionarios Públicos fueron arrestadas en 2002 y sus juicios o recursos de apelación siguen pendientes. El Gobierno adjunta las listas de todas las personas arrestadas junto con la mención del estado en que se encuentran sus procesos judiciales.
- 332.** En su respuesta de fecha 30 de abril de 2003, el Gobierno indica que el nuevo Gobierno que entró en funciones en febrero de 2003 está firmemente comprometido con el establecimiento de relaciones laborales que fomenten la integración social mediante el equilibrio de poder entre los trabajadores y los empleadores. A tal fin, el Gobierno modificará las leyes laborales para adecuarlas a las normas internacionales y armonizarlas con la realidad del país.
- 333.** Con el fin de contar con un examen exhaustivo de las cuestiones planteadas anteriormente en cuanto a todas las instituciones por los trabajadores y los empleadores, incluidas las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, el Gobierno pondrá en marcha el grupo de trabajo encargado de la mejora de las relaciones laborales. Este grupo elaborará planes detallados con miras a mejorar las instituciones para el próximo año. Antes de completar el proceso de modificación en 2005, el Gobierno recabará también las opiniones expuestas en la Comisión Tripartita a través del diálogo social. El Gobierno desearía que los expertos de

la OIT proporcionarán el asesoramiento necesario al grupo de trabajo encargado de la mejora de las relaciones laborales en la preparación de los proyectos de ley.

- 334.** La legalización del Sindicato de Funcionarios de Gobierno fue una promesa electoral del Presidente Roh. A tal fin, el Gobierno encomendó al Ministerio de Trabajo la preparación del proyecto de ley sobre el Sindicato de Funcionarios Públicos, tarea de la que previamente se había ocupado el Ministerio de Administración Gubernamental y Asuntos Interiores. Con el fin de conceder a los funcionarios gubernamentales los mismos derechos de que disfrutaban los docentes, el Gobierno está revisando el proyecto de ley que se presentó a la Asamblea Nacional en octubre de 2002 y, asimismo, está promoviendo la aplicación de la nueva legislación para 2004. El nuevo proyecto de ley permitiría la utilización de la denominación de sindicato y reconocería los derechos de sindicación, de negociación colectiva y de celebración de convenios colectivos de los funcionarios, a excepción de aquéllos encargados de cuestiones presupuestarias o jurídicas.
- 335.** Como preparativo para el reconocimiento general del pluralismo sindical en el ámbito empresarial en 2007, el Gobierno tiene previsto preparar las medidas necesarias que se habrán de adoptar para unificar los canales de negociación. Asimismo, elaborará medidas para modificar las disposiciones legales que puedan crear controversias, conflictos entre sindicatos y conflictos entre trabajadores y empleadores cuando se introduzca el pluralismo sindical en las empresas.
- 336.** El Gobierno afirma que tiene previsto modificar de forma razonable la lista de los servicios públicos esenciales que pueden ser sometidos al arbitraje de la autoridad en caso de conflicto laboral, teniendo en cuenta las normas internacionales y la realidad del país.
- 337.** El Gobierno indica que también propondrá medidas razonables para realizar mejoras en relación con otras cuestiones planteadas por los trabajadores y los empleadores, como una disposición sobre presentación de informes para la presencia de terceros en las negociaciones colectivas y los conflictos laborales y el derecho de los desempleados o despedidos a afiliarse a sindicatos.
- 338.** Por último, el Gobierno indica que pondrá en marcha una práctica de investigación sin detención para los trabajadores sindicalistas que violen leyes laborales en vigor, a menos que cometan un acto de violencia o destrucción. El Gobierno añade que el Presidente de la KCTU, el Sr. Dan Byung-ho, fue puesto en libertad el 3 de abril de 2003 tras cumplir su período de condena.
- 339.** El 16 de mayo de 2003, el Gobierno envió una nota de información sobre la situación actual de los sindicalistas que se encuentran en prisión en Corea. El 30 de abril de 2003, el Gobierno decidió conceder un indulto especial y rehabilitar a 1.424 presos, incluidos 268 condenados por violación a leyes laborales, en un intento por volver a empezar en el establecimiento de relaciones laborales para una integración social con tolerancia y reconciliación, junto con el lanzamiento del nuevo Gobierno. Sin embargo, a fin de garantizar el pleno respeto de la autoridad judicial, sólo se indultó a quienes habían cumplido parte de su condena. En ese contexto, aquellos cuya condena fue dictada con posterioridad al 1.º de octubre de 2002 quedaron excluidos del indulto. Además, tampoco se indultó a quienes ya habían sido indultados desde 2002 y cometieron una nueva infracción.
- 340.** En consecuencia, todos los dirigentes sindicales respecto de los cuales el Gobierno había informado que se encontraban en prisión en enero de 2003 fueron puestos en libertad. Entre ellos se encuentra el Sr. Kang Sung-chul (dirigente de la KCTU), quien fue puesto en libertad mediante una excepción al cumplimiento del resto de su condena. Los Sres. Dan Byung-ho (Presidente de la KCTU), Kim Byung-hak (sindicalista en la empresa

Taekwang) y Han Seok-ho (dirigente del KMWF) quienes habían sido puestos en libertad dando por terminado los plazos de sus condenas pero que se encontraban bajo varias restricciones legales por un cierto período, fueron rehabilitados y en la actualidad pueden ejercer la totalidad de sus derechos como ciudadanos. El Sr. Ku Jae-bo fue puesto en libertad luego de haber cumplido dos años de condena y con tres años de suspensión de ejecución de la condena, y el Sr. Lee Hae-nam fue liberado luego de haber estado tres años en prisión y con cuatro de suspensión de ejecución de la condena. Asimismo, Lee Yong-deuk (Presidente del KFBU), Lee Kyung-soo (Presidente del Sindicato del Banco Koomin) y Kim Cheol-hong (Presidente del Sindicato del Banco de Viviendas y Comercial) fueron igualmente rehabilitados en el ejercicio de sus derechos civiles.

### C. Conclusiones del Comité

- 341.** *El Comité recuerda que lleva examinando este caso desde 1996 y que, aunque en estos años se han adoptado medidas importantes para garantizar una mayor coherencia entre la legislación y la práctica nacionales y los principios de la libertad sindical, sobre todo en relación con el reconocimiento del pluralismo sindical en el ámbito nacional y el reconocimiento del derecho de los docentes a sindicarse, siguen quedando obstáculos significativos para la plena aplicación de los principios de la libertad sindical. Estos obstáculos existen tanto en la legislación nacional como en el enfoque práctico de las relaciones laborales en el país.*
- 342.** *Dicho esto, el Comité toma nota con interés de las últimas comunicaciones del Gobierno, en las que este último no sólo ha expresado su deseo y voluntad firmes de resolver la mayoría — si no la totalidad — de las cuestiones más importantes de este caso, sino que también ha demostrado la realización de progresos concretos en el establecimiento de un marco positivo para la promoción de relaciones laborales armoniosas mediante una serie de indultos especiales concedidos a sindicalistas que se encontraban en prisión. El Comité está convencido de que esta actitud facilitará en gran medida la búsqueda de soluciones para las complejas cuestiones planteadas en este caso. El Comité espera que todas las partes afectadas podrán encontrar soluciones consensuadas para todas esas cuestiones y espera poder comprobar en un futuro próximo que se han realizado progresos significativos adicionales en relación con sus recomendaciones. El Comité toma debida nota de que el Gobierno ha solicitado el asesoramiento de los expertos de la OIT en relación con los proyectos de ley que ha de preparar el grupo de trabajo encargado de la mejora de las relaciones laborales y recuerda al Gobierno que la asistencia técnica de la Oficina está a su entera disposición.*

### Cuestiones legislativas

- 343.** *El Comité recuerda que las cuestiones legislativas más importantes se refieren a la necesidad de: garantizar el derecho a sindicarse de los funcionarios públicos; legalizar el pluralismo sindical en el ámbito empresarial; resolver la cuestión del pago de salarios a los responsables sindicales a tiempo completo de forma que se respeten los principios de la libertad sindical; modificar el artículo 71 de la ley de reforma de las relaciones laborales y de sindicatos (TULRAA) de manera que el derecho de huelga sólo pueda prohibirse en los servicios estrictamente esenciales; derogar la obligación de notificación enunciada en el artículo 40 de la TULRAA y las sanciones previstas en el apartado 1) del artículo 89 en relación con la prohibición que recae sobre las personas cuya identidad no se haya notificado al Ministerio de Trabajo de intervenir en negociaciones colectivas o conflictos laborales; suprimir la prohibición que pesa sobre los trabajadores despedidos o desempleados de mantener su afiliación sindical o de desempeñar cargos sindicales (inciso d) del apartado 4 del artículo 2), y apartado 1) del artículo 23 de la TULRAA), y*

*modificar el artículo 314 del Código Penal relativo a la obstrucción de la actividad empresarial para que sea conforme a los principios de la libertad sindical.*

- 344.** *En cuanto a la recomendación anterior del Comité de que se tomen medidas para reconocer a la mayor brevedad posible el derecho de constituir y afiliarse a organizaciones sindicales a todos aquellos funcionarios que deberían disfrutar de este derecho de conformidad con los principios de la libertad sindical, el Comité toma nota con interés de que, a tenor de la última contestación del Gobierno, la legalización del Sindicato de Funcionarios de Gobierno era una promesa electoral del candidato que acababa de ser elegido Presidente. En la actualidad, el Gobierno ha encomendado al Ministerio de Trabajo la preparación del proyecto de ley sobre el Sindicato de Funcionarios Públicos, tarea de la que previamente se había ocupado el Ministerio de Administración Gubernamental y Asuntos Interiores, con el fin de reconocer el derecho a sindicarse, a participar en negociaciones colectivas y a concluir convenios colectivos de los funcionarios de gobierno, a excepción de aquéllos que se ocupan de cuestiones presupuestarias y jurídicas. El Comité acoge con satisfacción estos progresos. Asimismo, toma nota de que el Gobierno prevé promover la aplicación de la nueva legislación para 2004 y confía en que próximamente se adoptarán las medidas necesarias para garantizar que todos los funcionarios públicos disfruten plenamente del derecho a constituir un sindicato y a afiliarse a una organización sindical de su propia elección. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de los progresos realizados a este respecto.*
- 345.** *En relación con la cuestión de la legalización del pluralismo sindical en el ámbito empresarial, el Comité toma nota de que el Gobierno, de acuerdo con sus últimas observaciones, tiene previsto preparar las medidas necesarias para unificar los canales de negociación y solucionar otros problemas conexos como preparativo para la legalización en 2007 del pluralismo en el ámbito empresarial. Si bien toma debida nota de la complejidad inherente a ciertas cuestiones relacionadas con la introducción del pluralismo en el ámbito empresarial, el Comité confía en que el Gobierno, mediante consultas exhaustivas con los interlocutores sociales afectados, adoptará todas las medidas posibles para acelerar el proceso de legalización del pluralismo sindical y que, de esta forma, velará por el pleno respeto del derecho de los trabajadores a constituir un sindicato o a afiliarse a un sindicato de su propia elección. Asimismo, considerando que la prohibición del pago de salarios a los responsables sindicales a tiempo completo por los empleadores (asunto que también se ha pospuesto hasta 2007) guarda igualmente una estrecha relación con esta cuestión, el Comité recuerda sus anteriores conclusiones de que tales asuntos no deberían ser objeto de injerencias legislativas y pide al Gobierno que vele por que esta cuestión se resuelva de conformidad con los principios de la libertad sindical. El Comité solicita al Gobierno que le mantenga informado de los progresos realizados al respecto.*
- 346.** *En cuanto a la lista de servicios públicos esenciales en cuyo ámbito puede prohibirse el derecho de la huelga en virtud del apartado 2) del artículo 71 de la TULRAA, el Comité toma nota con interés de que el Gobierno tiene previsto modificar de manera razonable la lista de servicios públicos esenciales cuyos conflictos pueden someterse a arbitraje, teniendo en cuenta las normas internacionales y la realidad del país. El Comité recuerda a este respecto sus conclusiones anteriores, en las que señala que los servicios de ferrocarriles y de trenes interurbanos, así como el sector del petróleo no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término, ya que su interrupción no pondría en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de toda o parte de la población. No obstante, dadas las circunstancias de este caso, el Comité ha considerado que se trata de servicios públicos en los que se puede establecer el mantenimiento de unos servicios mínimos negociados entre los sindicalistas, los empleadores y las autoridades públicas en caso de huelga, con el fin de garantizar que las necesidades básicas de los usuarios de dichos servicios queden satisfechas [véase 327.º informe, párrafo 488]. Así pues, el*

*Comité confía en que estos principios se tendrán en cuenta al examinar la lista de los servicios públicos esenciales y pide al Gobierno que le mantenga informado de los progresos realizados en la supresión de los servicios que no sean estrictamente esenciales de la lista que figura en el apartado 2) del artículo 71.*

- 347.** *Asimismo, el Comité toma nota de la última indicación del Gobierno de que, en líneas más generales, se adoptarán medidas encaminadas a proponer mejoras razonables en relación con otros asuntos, a saber la obligación de notificar la identidad de las terceras partes que intervengan en las negociaciones colectivas y en los conflictos laborales, la denegación del derecho de los trabajadores despedidos o desempleados de mantener su afiliación sindical y la inelegibilidad de las personas no afiliadas a sindicatos para desempeñar cargos sindicales. El Comité recuerda sus conclusiones anteriores a este respecto y pide una vez más al Gobierno que derogue la obligación de notificación (artículo 40), las sanciones por violación de la prohibición que pesa sobre las personas cuya identidad no se haya notificado al Ministerio de Trabajo de intervenir en negociaciones colectivas o conflictos laborales (apartado 1) del artículo 89) y las disposiciones relativas a la denegación del derecho de los trabajadores despedidos y desempleados de mantener su afiliación sindical y a la inelegibilidad de las personas no afiliadas a sindicatos para desempeñar cargos sindicales (inciso d) del apartado 4) del artículo 2, y apartado 1) del artículo 23 de la TULRAA). El Comité solicita al Gobierno que le mantenga informado de los progresos realizados a este respecto.*
- 348.** *En cuanto a la infracción denominada obstrucción de la actividad empresarial que figura en el artículo 314 del Código Penal, el Comité recuerda que el Gobierno había declarado que algunos trabajadores, a pesar de no haber cometido actos de violencia, habían sido arrestados por encabezar huelgas ilegales en violación a este artículo, habida cuenta del tamaño de las empresas afectadas y del impacto negativo en la economía nacional. El Comité toma nota con interés de la indicación general hecha por el Gobierno en su última respuesta, según la cual se pondrá en marcha una práctica de investigación sin detención para los trabajadores que violen leyes laborales en vigor, a menos que cometan un acto de violencia o destrucción. El Comité considera que esta afirmación reviste gran importancia, especialmente en un contexto en el que todavía no se han reconocido algunos derechos sindicales básicos de ciertas categorías de trabajadores y en el que la noción de huelga legal se ha venido limitando a la negociación voluntaria entre trabajadores y empleadores para mantener y mejorar las condiciones laborales [véase 327.º informe, párrafos 491-492].*
- 349.** *Recordando que la definición legal de «obstrucción de la actividad empresarial» es tan amplia que abarca prácticamente todas las actividades relacionadas con las huelgas y que el delito de obstrucción de la actividad empresarial está sancionado con penas extremadamente severas (una pena máxima de cinco años de prisión y/o una multa de 15 millones de won), el Comité subraya una vez más que dicha situación no propicia un sistema estable y armonioso de relaciones laborales, por lo que pide al Gobierno que modifique el artículo 314 del Código Penal para adecuarlo a los principios de la libertad sindical. Entre tanto, el Comité espera que, con arreglo a la indicación del Gobierno, no se utilizarán medios de detención contra los sindicalistas en el ejercicio de sus actividades sindicales, a menos que hayan cometido actos violentos.*

### **Cuestiones fácticas**

- 350.** *El Comité recuerda que las cuestiones fácticas de este caso guardan relación con: el arresto y la detención del Sr. Kwon Young-kil, ex Presidente de la KCTU; el arresto y la detención de cientos de sindicalistas en 2001; el despido de seis trabajadores en la empresa Dong-hae Company; el presunto despido de dirigentes sindicales y miembros de*



la Asociación Coreana de Comités de Empresa de los Empleados Gubernamentales (KAGEWC), y la obstaculización de las actividades de dicha Asociación.

- 351.** *Si bien acoge con satisfacción la puesta en libertad del Presidente de la KCTU, Sr. Dan Byung-ho, de la que el Gobierno informó en su última contestación, el Comité lamenta, que dicha persona tuviera que cumplir la totalidad de su pena de prisión. Asimismo, el Comité toma nota de la indicación del Gobierno contenida en su comunicación de febrero de 2003, de que cuatro de los 221 sindicalistas arrestados o detenidos en 2001 se encuentran en prisión, mientras que los demás están a la espera de una sentencia definitiva. El Comité toma nota igualmente de que de los 63 sindicalistas y ocho funcionarios públicos que — según ha reconocido el Gobierno — fueron arrestados en la primera parte de 2002, dos se encuentran en prisión — tratándose en ambos casos de sindicalistas —, mientras que los demás se encuentran a la espera de una sentencia definitiva. Por último, el Comité lamenta que no se hayan producido novedades en relación con el Sr. Kwon Young-kil, cuya causa se encuentra todavía en proceso de apelación.*
- 352.** *El Comité recuerda su conclusión anterior de que un sistema estable de relaciones laborales no puede funcionar armoniosamente en el país en tanto en cuanto se sigan produciendo arrestos y detenciones de sindicalistas [véase 327.º informe, párrafo 505]. El Comité acoge con agrado las medidas adoptadas por el Gobierno para conceder indultos especiales a cierto número de sindicalistas que se encontraba en prisión. El Comité estima asimismo que la pretensión expresada por el Gobierno en su comunicación de abril de 2003 de establecer una práctica de investigación sin detención para los sindicalistas que violen leyes laborales vigentes, a no ser que cometan un acto de violencia, es un paso importante para la creación del clima de confianza necesario para el establecimiento de relaciones estables y armoniosas. En consecuencia, alienta una vez más al Gobierno a que tome nuevas medidas apropiadas para que las personas que aún se encuentran detenidas o a la espera de juicio como consecuencia de sus actividades sindicales sean puestas en libertad y que, asimismo, se retiren los cargos presentados contra ellas. En el caso de las personas a quienes se imputan actos de violencia o agresiones, el Comité pide al Gobierno que vele por que sus causas sean tramitadas a la mayor brevedad posible. El Comité solicita al Gobierno que le mantenga informado de cualquier medida que se adopte en relación con los puntos mencionados.*
- 353.** *El Comité recuerda también su conclusión anterior en relación con el Sr. Kwon Young-kil, ex Presidente de la KCTU, e insta una vez más al Gobierno a que vele por que se retiren los cargos presentados contra él en relación con sus actividades sindicales legítimas y solicita al Gobierno que le mantenga informado del resultado de su recurso de apelación.*
- 354.** *En cuanto a las actividades de la KAGEWC y las posibles medidas de represalia contra sus dirigentes y miembros, el Comité toma nota con pesar de que, según la información proporcionada por el Gobierno, 12 personas habían sido despedidas a fecha de enero de 2003 por participar en acciones colectivas ilegales. Retomando sus conclusiones en relación con el derecho de los funcionarios públicos, al igual que los demás trabajadores, de constituir sindicatos y de afiliarse a organizaciones de su propia elección para fomentar y defender los intereses de sus miembros, el Comité, de conformidad con su recomendación anterior [véase 327.º informe, párrafo 506, c), i)], solicita al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar la reincorporación inmediata y en las mismas condiciones salariales de esas personas a sus puestos de trabajo. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de los progresos realizados a este respecto.*
- 355.** *Por último, en lo que respecta a los seis trabajadores despedidos de la empresa Dong-hae Company, el Comité toma nota con interés de que el Tribunal Supremo ha considerado*

*dichos despidos improcedentes y que, de los seis trabajadores, cinco se reincorporaron a sus puestos de trabajo en julio de 2002, mientras que uno de ellos decidió no hacerlo.*

## **Recomendaciones del Comité**

**356.** *En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) el Comité observa con interés en la última comunicación del Gobierno su deseo y voluntad firmes de resolver la mayoría de las cuestiones — si no todas — más importantes de este caso, por lo que espera que todas las partes afectadas podrán reunirse y encontrar soluciones consensuadas para todas esas cuestiones. Asimismo, espera poder observar en un futuro próximo que se han realizado progresos significativos adicionales en relación con sus recomendaciones;*
- b) en lo que respecta a los aspectos legislativos de este caso, el Comité pide al Gobierno que:*
  - i) adopte sin demora las medidas necesarias para garantizar que todos los funcionarios públicos disfruten plenamente del derecho a constituir y afiliarse a un sindicato de su elección;*
  - ii) haga todo lo posible por acelerar el proceso de legalización del pluralismo sindical mediante consultas exhaustivas con los interlocutores sociales afectados, con el fin de garantizar el pleno respeto del derecho de los trabajadores a constituir y afiliarse a un sindicato de su elección;*
  - iii) vele por que el pago de los salarios por los empleadores a los responsables sindicales a tiempo completo no sea objeto de interferencias legislativas;*
  - iv) modifique la lista de servicios públicos esenciales que figura en el apartado 2) del artículo 71 de la ley de reforma de las relaciones laborales y de sindicatos (TULRAA) de manera que el derecho de huelga sólo pueda prohibirse en los servicios esenciales en el sentido estricto del término;*
  - v) derogue la obligación de notificación (artículo 40) y las sanciones por violación de la prohibición que pesa sobre las personas cuya identidad no se haya notificado al Ministerio de Trabajo de intervenir en las negociaciones colectivas o los conflictos laborales (apartado 1) del artículo 89 de la TULRAA);*
  - vi) derogue las disposiciones relativas a la denegación del derecho de los trabajadores despedidos y desempleados de mantener su afiliación sindical y la inelegibilidad de las personas que no estén afiliadas en un sindicato para desempeñar cargos sindicales (inciso d) del apartado 4) del artículo 2, y apartado 1) del artículo 23 de la TULRAA);*

vii) *modifique el artículo 314 del Código Penal (obstrucción de la actividad empresarial) para adecuarlo a los principios de la libertad sindical;*

viii) *le mantenga informado de los progresos realizados en relación con todas las cuestiones mencionadas más arriba;*

*el Comité toma nota de la solicitud por parte del Gobierno del asesoramiento de los expertos de la OIT en relación con los proyectos de ley que va a preparar el grupo de trabajo encargado de la mejora de las relaciones laborales y le recuerda que, a este respecto, la asistencia técnica de la Oficina está a su entera disposición;*

c) *en lo que respecta a los aspectos fácticos de este caso:*

i) *el Comité acoge con agrado las medidas adoptadas por el Gobierno para conceder un indulto especial a cierto número de sindicalistas que se encontraba en prisión;*

ii) *habida cuenta de la intención expresada por el Gobierno en su comunicación de abril de 2003 de crear una práctica de investigación sin detención para los sindicalistas que violen las leyes laborales en vigor, a menos que cometan un acto de violencia, el Comité alienta una vez más al Gobierno a que adopte nuevas medidas apropiadas para que todas las personas que aún se encuentran detenidas o a la espera de juicio como consecuencia de sus actividades sindicales sean puestas en libertad y para que se retiren los cargos presentados contra ellas. En el caso de las personas a quienes se imputan actos de violencia o agresiones, el Comité solicita al Gobierno que vele por que sus causas se tramiten lo antes posible. Asimismo, pide al Gobierno que le mantenga informado de cualquier medida que se adopte en relación con los asuntos mencionados;*

iii) *el Comité insta una vez más al Gobierno a que vele por el retiro de los cargos presentados contra el Sr. Kwon Young-kil, ex Presidente de la KCTU, en relación con sus actividades sindicales legítimas y pide al Gobierno que le mantenga informado del resultado de su recurso de apelación, y*

iv) *lamentando tomar nota de la información proporcionada por el Gobierno según la cual, a fecha de enero de 2003, 12 personas vinculadas a la Asociación Coreana de Comités de Empresa de los Empleados Gubernamentales (KAGEWC) habían sido despedidas por su participación en acciones colectivas ilegales, el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar la reincorporación inmediata de estas personas a sus puestos de trabajo sin pérdida de salario alguna. El Comité solicita al Gobierno que le mantenga informado de los progresos realizados a este respecto.*

CASO NÚM. 2231

INFORME PROVISIONAL

**Queja contra el Gobierno de Costa Rica  
presentada por  
la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) y  
apoyada por la Confederación Mundial del Trabajo (CMT)**

***Alegatos: amenazas de despido y de cambios en las condiciones de trabajo en la empresa PROPOKODUSA S.A. desde que se constituyó el sindicato; despido con responsabilidad patronal de los miembros de la junta directiva del sindicato y de otros trabajadores que no aceptaron el cambio de condiciones de trabajo ofrecido por la empresa***

- 357.** La queja figura en una comunicación de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) de fecha 8 de noviembre de 2002. La Confederación Mundial del Trabajo (CMT) apoyó la queja por comunicación de 13 de diciembre de 2002.
- 358.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 17 de febrero de 2003.
- 359.** Costa Rica ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

**A. Alegatos del querellante**

- 360.** En su comunicación de 8 de noviembre de 2002, la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) alega la violación de los derechos sindicales en la empresa avícola PROPOKODUSA en donde un grupo de trabajadores ha sido despedido por formar un sindicato (que se constituyó el 16 de junio de 2002 con 21 trabajadores): Sindicato de Trabajadores de la Industria Avícola y Afines (SINTRAINAVI). Este sindicato ha cumplido con todos los requisitos de la ley y está afiliado a la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC). A pesar de los intentos de la CMTC por lograr un diálogo entre la empresa y el sindicato para su reconocimiento y restituir a estos trabajadores a sus puestos de trabajo, no lo ha podido lograr. La CLAT envía diferentes documentos e informaciones sobre estos despidos que se pueden resumir de la forma siguiente.
- 361.** El 16 de junio de 2002, los trabajadores de dicha empresa, conformaron el sindicato SINTRAINAVI. La respuesta de la empresa no se hizo esperar mucho y el 25 de julio los trabajadores fueron sorprendidos por la patronal, al ser llamados en pequeños grupos a aceptar condiciones laborales unilaterales bajo un supuesto y desconocido para ellos proceso de reestructuración de dicha empresa. Los trabajadores que no aceptaron las nuevas y unilaterales condiciones, además de vertiginosas sin tiempo para sopesarlas, recibían de inmediato su carta de despido; se ha informado que los que no recogieron dicha carta van a ser esperados para que los representantes patronales les entreguen la misma en presencia de dos testigos.

**362.** La central sindical a la que está afiliado el sindicato SINTRAINAVI (CMTC) presentó una denuncia por violación de la libertad de organización sindical ante el Ministerio de Trabajo el 10 de septiembre de 2002. Desde la constitución del sindicato (16 de junio de 2002) se amenaza a los trabajadores con despidos y con cambios en las jornadas de trabajo y en su forma de remuneración; el 21 de julio el sindicato pidió una reunión, la empresa respondió el 24 de julio que se le informara de los temas a tratar y el 25 de julio los afiliados al sindicato fueron injustamente sorprendidos al ser llamados en pequeños grupos por representantes de la empresa, los cuales les plantearon dos opciones: aceptar nuevas condiciones claramente perjudiciales a los intereses económicos de los trabajadores o firmar una carta de despido con responsabilidad patronal y exigencia de cumplir un mes de trabajo (preaviso); los trabajadores se negaron a firmar. El 26 de julio la CMTC solicitó la urgente reunión del Ministerio de Trabajo para que la empresa reconsiderase los despidos y que primero atendiera la reunión solicitada por el sindicato. El 29 de julio se les entregó a los afiliados despedidos y a los miembros de la junta directiva el cheque de prestaciones legales y se les impidió el ingreso al centro de trabajo, contraviniendo el plazo legal de preaviso de un mes. El 5 de agosto, después de reunirse con representantes del sindicato y del Ministerio, la empresa manifestó su decisión de mantener los despidos.

## **B. Respuesta del Gobierno**

**363.** En su comunicación de 17 de febrero de 2003, el Gobierno informa que el Ministerio de Trabajo recibió una denuncia planteada en primera instancia por la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos Rerum Novarum (5 de septiembre de 2002) y posteriormente por la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) (24 de septiembre de 2002) contra la empresa PROPOKODUSA S.A. por persecución sindical y prácticas laborales desleales. El Ministerio les pidió las tarjetas de afiliación de los trabajadores de SINTRAINAVI y constancia de la personería vigente de este sindicato. Se planteó también cuál de las dos centrales tenía legitimación para representar al sindicato; la Confederación Rerum Novarum se apartó de su denuncia en un momento posterior.

**364.** En el informe del Director Regional competente de la Dirección Nacional de Trabajo de fecha 9 de diciembre de 2002 se señala que la CMTC sólo aportó información sobre los ocho miembros de la junta directiva del sindicato sin indicar entre otras cosas, en qué magnitud fueron afectados y cuáles otros afiliados al sindicato fueron afectados por supuestas acciones irregulares de parte de la empresa, información que aún no ha sido aportada por los sindicatos denunciante, como se les ha solicitado en reiteradas ocasiones. De manera independiente a la denuncia plantada por la CMTC por persecución sindical y prácticas laborales desleales, los Inspectores de Trabajo realizaron una visita inspectiva en el centro de trabajo PROPOKODUSA, la que se llevó a cabo el día 8 de octubre de 2002 y se previnieron las infracciones como jornada extraordinaria, jornada prohibida, descanso mínimo obligatorio y salario mínimo, entre otras. Además, según manifestaciones de los trabajadores, a la pregunta sobre quién estaba afiliado a un sindicato, ninguno de ellos en ese momento respondió afirmativamente. El informe del Director Regional indica que, imposibilitado para continuar con esta investigación por la falta de información requerida de ley (por parte de la organización denunciante), en los próximos días se realizará la resolución de archivo respectiva por falta de interés de la parte denunciante.

**365.** El Gobierno señala que el día 26 de julio de 2002, con instrucciones del señor Ministro de Trabajo, se habían presentado en las instalaciones de la empresa dos inspectores de trabajo, y el Director General de Asuntos Laborales, a fin de conocer y atender la denuncia inicial presentada por la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) sobre el despido de afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Industria Avícola y Afines (SINTRAINAVI). En dicha ocasión conversaron separadamente con representantes sindicales e hicieron las primeras gestiones en procura de una reunión conciliatoria.

Nuevamente el día 29 de julio de 2002 se presentaron al centro de trabajo, propiciando una reunión conciliatoria entre la organización sindical y la empresa. Se concreta en esta fecha los despidos de 37 trabajadores pagándoseles la liquidación. Una patrulla policial en el portón de las instalaciones, fue observada. El 1.º de agosto de 2002, con la presencia del señor Viceministro de Trabajo y el Director General de Asuntos Laborales, se efectúa una reunión conciliatoria, convocada por el despacho del señor Viceministro, en procura de una solución al diferendo entre el sindicato y la empresa. En esta reunión las partes reiteraron sus posiciones:

- *Empresa PROPOKODUSA*: desde el 20 de marzo de 2002 se le comunicó a los 82 trabajadores de la planta procesadora sobre la reestructuración que haría la empresa, consistente en el pago por horas en vez de pagar a destajo (por pollo procesado), como se había hecho hasta la fecha y en laborar únicamente ocho horas, conforme con la legislación laboral. El 12 de julio de 2002 se le presentó a estos trabajadores una nueva acción de personal con las modificaciones dichas: quien no aceptase los cambios, se le despedía con el pago de la totalidad de derechos laborales. El 25 de julio de 2002, se les conminó a tomar decisión, siendo pasados a la administración en grupos de 20, procediéndose al despido de aquellos que no aceptaron las nuevas condiciones. Sigue diciendo la empresa que el sindicato se formó durante el proceso de la reestructuración, sin que tuvieran conocimiento del nombre de los afiliados, aunque sí supieron el nombre de los directivos. En todo caso, fue a todos los trabajadores a los que se les dio la opción de continuar laborando y si los directivos sindicales no aceptaron las nuevas condiciones, nadie los obligó. De los 82 trabajadores afectados por la reorganización (número diferente del total de trabajadores), 37 no aceptaron las nuevas condiciones, por lo que se les dio la carta de despido con responsabilidad patronal. No sabe la empresa si se despidieron afiliados, por cuanto desconocen sus nombres.
- *Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses*: En la empresa hay un conflicto laboral como consecuencia del despido de la junta directiva, de un sindicato formado el 16 de junio de 2002 por lo que se solicita su reintegro al trabajo. El 26 de julio de 2002, la organización sindical presentó a la empresa una agenda en busca del diálogo, por cuanto entre otras cosas, en cinco minutos se quería que un trabajador aceptase las nuevas condiciones laborales o se les despedía. Solicita la organización de trabajadores: recontratación, reconocimiento del sindicato e inicio de negociaciones.

Otras posibles reuniones entre las partes, con la mediación del Ministerio de Trabajo fueron descartadas en virtud de que la empresa comunicó telefónicamente al señor Viceministro su negativa a considerar los puntos propuestos por la organización sindical.

- 366.** En oficio de 13 de diciembre de 2002, el Director Nacional e Inspector General de Trabajo solicita al Ministerio de Trabajo que se pueda continuar con la investigación del caso.
- 367.** El Gobierno envía una comunicación de la empresa sobre la queja en la que subraya los siguientes puntos: 1) desde enero de 2002 la empresa en plena expansión contrató nuevos trabajadores (con un nuevo régimen de jornada y de forma de pago) y tuvo que reestructurarse; 2) con plena transparencia desde ese mes la empresa informó a los trabajadores en varias reuniones y les anunció que habría cambios (diferente jornada laboral y pago diferente — que aumentaba —, en particular a fin de ajustarse a las condiciones de trabajo de los nuevos trabajadores que habían sido contratados en razón de la expansión de la actividad de la empresa); 3) en pleno proceso de reestructuración 21 de los 140 trabajadores de la empresa constituyeron un sindicato; 4) la fecha límite para aceptar la reestructuración y las nuevas condiciones era el 25 de julio de 2002, señalando la empresa que el que no las aceptara sería despedido, si bien la empresa deseaba que todos

aceptaran; 5) muchos de los que pertenecían al sindicato aceptaron las nuevas condiciones, otros no aceptaron pero posteriormente cambiaron de opinión y en tal caso la empresa anuló la orden de despido; 6) ningún miembro de la junta directiva del sindicato aceptó la reestructuración y fueron despedidos, pagándoseles todos sus derechos; 7) la empresa se ajustó a la legalidad y no existen procedimientos judiciales contra ella sobre este asunto; 8) la reestructuración no tuvo objetivos antisindicales sino económicos; y 9) las plazas vacantes han sido ya cubiertas.

**368.** Según documentos sindicales enviados por el Gobierno la constitución del sindicato fue notificada al Ministerio de Trabajo el 27 de junio de 2002 y a la empresa el 15 de julio de 2002. Según una comunicación de la empresa facilitada por el Gobierno salieron (despedidos) de la empresa 37 trabajadores que eligieron frente a dos alternativas debidas a la reestructuración de la empresa (oferta de mejores condiciones de trabajo o liquidación total de sus derechos laborales).

**369.** El modelo de carta de aceptación de la reestructuración es el siguiente:

El(la) suscrito(a) ..... por este medio les comunico lo siguiente:

1. Acepto la nueva reestructuración de la empresa.
2. Acepto el nuevo pago por mi trabajo que será de 400 colones la hora a partir del 5 de agosto de 2002.
3. Acepto la nueva jornada laboral que será de 48 horas por semana, esto a partir del 5 de agosto de 2002.
4. Por lo anterior, a partir del 5 de agosto de 2002 dejaré de laborar en las condiciones en que anteriormente lo hacía, y empezaré a laborar en las nuevas condiciones establecidas en los puntos 2 y 3 de esta carta.
5. Con eso continúo como trabajador(a) guardando mi derecho de antigüedad.

Firma del(de la) trabajador(a).

### C. Conclusiones del Comité

**370.** *El Comité observa que en el presente caso la organización querellante ha alegado el despido antisindical con responsabilidad patronal (es decir con pago de las indemnizaciones legales previstas en la legislación por despido sin justa causa) de un grupo de trabajadores de la empresa PROPOKODUSA (37 según las informaciones facilitadas por el Gobierno y la empresa) entre los que figuran los ocho miembros de la junta directiva del sindicato SINTRAINAVI, a raíz de la constitución de este sindicato, materializándose el despido de forma sorpresiva el 25 de julio de 2002 al no aceptar los trabajadores en cuestión las nuevas y unilaterales condiciones de trabajo planteadas por la empresa que invocó un supuesto y desconocido proceso de reestructuración de dicha empresa.*

**371.** *El Comité observa que la empresa por su parte sostiene que el despido no tiene objetivos antisindicales sino económicos, que el proceso de reestructuración era conocido por los trabajadores desde principios de 2002, que se habían mantenido con ellos reuniones (la última el 12 de julio de 2002), que el sindicato sólo afiliaba a 21 de los 140 trabajadores de la empresa y que el 25 de julio de 2002 era la fecha límite para que los trabajadores aceptaran la reestructuración, es decir las nuevas condiciones de trabajo planteadas por la empresa (véase último párrafo de la respuesta del Gobierno) y quien no aceptase los cambios se les despediría con el pago de la totalidad de los derechos laborales.*

**372.** *El Comité toma nota de las inspecciones y audiencias de conciliación (que no prosperaron) realizadas por las autoridades del Ministerio de Trabajo a raíz de una*

*denuncia de origen sindical y observa que en la investigación la parte sindical no aportó las tarjetas sindicales de todos los afiliados despedidos reclamadas por las autoridades sino tan solo las de los ocho miembros de la junta directiva del sindicato, ni tampoco informó en qué medida las alegadas acciones irregulares de la empresa afectaron y en qué magnitud a tales afiliados, por lo cual se imposibilitó la continuación de la investigación por falta de las informaciones solicitadas a la organización sindical denunciante. El Comité observa que el 13 de diciembre, el Director Nacional e Inspector General de Trabajo solicitó que se pudiera continuar con la investigación del caso.*

- 373.** *El Comité observa que, contrariamente a la empresa, la organización querellante sostiene que los trabajadores no tuvieron conocimiento de la reestructuración sino hasta el último momento.*
- 374.** *El Comité pide al Gobierno y a las organizaciones querellantes que envíen informaciones adicionales y, en particular, que le comuniquen todo texto legislativo por medio del cual se otorgue protección a los dirigentes sindicales y que indiquen si esta legislación protege contra el despido durante todo el período de su mandato (en la medida que no cometan una falta profesional grave) o si sólo les protege en la medida en que la decisión de su despido u otra medida perjudicial esté relacionada con la realización de actividades sindicales.*
- 375.** *Por último, el Comité lamenta en cualquier caso que la empresa no haya realizado consultas con el sindicato en relación con la reestructuración. El Comité subraya pues la importancia de que los empleadores y las organizaciones de trabajadores realicen consultas sobre las cuestiones de interés común e intenten llegar a un acuerdo y en particular de que discutan sobre las consecuencias de los programas de reestructuración en el empleo y en las condiciones de trabajo.*

### **Recomendación del Comité**

- 376.** *En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe la recomendación siguiente:*

*El Comité pide al Gobierno y a las organizaciones querellantes que envíen informaciones adicionales y, en particular, que le comunique todo texto legislativo por medio del cual se otorgue protección a los dirigentes sindicales y que indique si esta legislación protege contra el despido durante todo el período de su mandato (en la medida que no cometan una falta profesional grave) o si sólo les protege en la medida en que la decisión de su despido u otra medida perjudicial esté relacionada con la realización de actividades sindicales.*



CASO NÚM. 2214

INFORME PROVISIONAL

**Queja contra el Gobierno de El Salvador  
presentada por  
la Confederación Mundial del Trabajo (CMT)**

*Alegatos: la organización querellante alega la conversión de los contratos permanentes de los afiliados al sindicato SIMETRISSS en contratos temporales de tres meses, la contratación de guardias privados armados para disuadir todo intento de protesta en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), descuentos salariales ilegales en perjuicio de 11 personas (algunas sindicalistas), el despido de 18 personas, el traslado o impedimento para optar por un cargo en violación del laudo arbitral vigente y en perjuicio de dos sindicalistas, y el registro de personas y vehículos de sindicalistas en el Hospital Médico Quirúrgico y el Hospital de Especialidades, incluidos dos dirigentes sindicales a los que se vigila y han sido víctimas de privación de libre tránsito. El querellante se refiere también al proceso de privatización y a sus consecuencias laborales, así como a la alegada ausencia de negociación*

377. La queja figura en una comunicación de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) de fecha 9 de julio de 2002. Esta organización envió informaciones complementarias en su comunicación de 20 de agosto de 2002. El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de fecha 3 de marzo de 2003.

378. El Salvador no ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) ni el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

**A. Alegatos del querellante**

379. En su comunicación de 9 de julio de 2002, la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) alega que las negociaciones emprendidas entre mayo de 1998 y noviembre de 1999 por el Gobierno de El Salvador con el FMI y el Banco Mundial, que incluían la privatización de los servicios de salud pública, han tenido como consecuencia un aumento de la represión y la discriminación contra los miembros del Sindicato de Médicos y Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (SIMETRISSS). Estos médicos han visto su contrato de trabajo permanente convertido en contrato de corto plazo (tres meses), eventualmente renovable según la buena voluntad de los jefes.

380. La CMT añade que en un documento titulado «Propuesta de Reforma Integral de Salud», entregado al Presidente de la República de El Salvador, el SIMETRISSS ha propuesto

políticas alternativas con el fin de resolver definitivamente el problema del sector de salud en este país pero el Gobierno ha dado ninguna respuesta.

- 381.** La CMT señala que en vez de implementar una política de negociación con el personal, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) ha contratado a guardias privados, muy armados, con el objetivo, entre otros, de disuadir todo intento de protesta contra las políticas implementadas por la Dirección. Asimismo, ante los numerosos atentados de los que han sido víctimas los miembros de SIMETRIS (descuentos salariales arbitrarios, establecimiento de registros personales y vehículos en contra de los sindicalistas por empresas privadas armadas contratadas por la Dirección General del ISSS ), SIMETRIS ha presentado a la inspección del trabajo solicitudes de inspección para corroborar los hechos en los distintos establecimientos involucrados. Lamentablemente, los resultados de esta inspección son parciales y no corresponden a la realidad vivida por las trabajadoras y los trabajadores.
- 382.** La CMT concluye señalando que los elementos de esta queja revelan las consecuencias de las políticas preconizadas por las instituciones financieras internacionales sobre las privatizaciones de los servicios de salud pública.
- 383.** En su comunicación de 20 de agosto de 2002, la CMT menciona el nombre de 11 personas (algunas sindicalistas) cuyos salarios fueron descontados en forma arbitraria e ilegal aun cuando está registrada la presencia de estos trabajadores en el ISSS el mes en que se efectuó el descuento. La CMT se refiere al despido de 18 personas, también mencionadas por sus nombres (Juan Bautista Caballero, Beatriz Córdova de Caballero, Aníbal Avelar, Jaime Francisco Murillo, Ricardo Marvin Rodríguez, Elvia Elizabeth Antonio Beltrán, Richard Edgardo Castro, Angel Gabriel Aguilar, Silvia Canales de Alfaro, Camila Baquerano, José Alberto Elías Torres, Bernardo Gómez Escobar, Rigoberto Guillén, Santos Carlos Vásquez, Nelson Rafael Olivo Méndez, Walter Cecilio Serrano Monge, Nora Edith Martínez de Colcho y Juan Francisco Figueroa). Se ha trasladado a un nuevo centro de trabajo al Dr. Darío Sánchez (afiliado al sindicato) en violación de los criterios de la cláusula 23 del laudo arbitral; a la Dra. Teresa de Jesús Sosa (afiliada al sindicato) se le ha impedido optar por el cargo de directora de la clínica en la que trabaja contrariamente a lo dispuesto en la cláusula 33 del laudo arbitral. La representante sindical Sra. Zoila Aminta Menjibar y el secretario de educación del sindicato, Sr. Carlos Avilés han sido víctimas de privación del libre tránsito por parte de vigilancia privada y de registros sin orden de la autoridad competente. El registro de personas y de vehículos se realiza en centros como el Hospital Médico Quirúrgico y el Hospital de Especialidades, ambos en El Salvador.

## **B. Respuesta del Gobierno**

- 384.** En su comunicación de 3 de marzo de 2003, el Gobierno declara que después de una minuciosa investigación se constató que no se practicaron descuentos ilegales a ninguno de los miembros afiliados al Sindicato de Médicos y Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (SIMETRIS) que no prestaron servicio el día 11 de septiembre de 2001 y que, por el contrario, esos descuentos se hicieron en forma legal de acuerdo a lo prescrito en el artículo 171, inciso 2 del Código de Trabajo, el cual literalmente dice: «El trabajador que no complete su semana laboral sin causa justificada de su parte, no tendrá derecho a la remuneración establecida en el inciso anterior». Se constató que sin motivo alguno estas personas no prestaron el servicio para el cual habían sido contratadas y en consecuencia no completaron su semana laboral, por lo que no adquirieron el derecho a dicha prestación económica.
- 385.** En cuanto a los registros de personas que actualmente se llevan a cabo en las instalaciones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Gobierno declara que tales registros se han establecido para todo el personal de la institución, incluyendo a los derechohabientes y a los visitantes, y se justifican por las constantes irrupciones de miembros afiliados a ese

sindicato que han destruido bienes institucionales del ISSS, provocando un ambiente de inseguridad notorio. La implementación de tales registros no representa sólo una potestad sino que también es una obligación de la administración pública con base en las normas técnicas de control interno de la Corte de Cuentas de la República, así como los artículos 54, 57, 61, 99 núm. 1 y 102 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República. Estas disposiciones implican que es obligación grave de las autoridades del ISSS, velar por que dentro de sus instalaciones se proteja la integridad y los bienes de los derechohabientes y el personal de trabajo. El mobiliario y equipo del ISSS debe también ser salvaguardado para evitar que éste sea objeto de robo o destrucción. En consecuencia resulta que tales registros son justificados y totalmente legales de acuerdo a lo expuesto. La administración es responsable directamente del cumplimiento de sus obligaciones legales.

- 386.** El Gobierno declara que no es cierto que la implementación de estos registros violente en modo alguno la Constitución de la República, ya que en la presente situación no se está investigando ningún tipo de delitos o faltas, sino que la medida de implementar un control de registro es, con la finalidad de salvaguardar las instalaciones del ISSS, proteger la integridad y los bienes de los derechohabientes y el personal de trabajo.
- 387.** En cuanto a la pretendida privatización de los servicios médico hospitalarios, inclusive los que presta el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Gobierno declara enfáticamente que mantiene su compromiso constitucional de brindar salud a todos los habitantes de la República ya que de acuerdo a lo que prescribe el artículo 65 de la Constitución de El Salvador la salud de los habitantes del país constituye un bien público y por consiguiente el Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento. De lo anterior se deduce que el Instituto Salvadoreño de Seguro Social mantiene su compromiso legal de brindar servicios de seguridad social a todos sus derechohabientes, fundamentado en lo dispuesto por el artículo 59 de la Constitución, que textualmente dice que la seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma. Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones las que deberán guardar entre sí la adecuada consideración para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos. Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley. El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes a favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social.
- 388.** En relación a los supuestos despidos de trabajadores del ISSS, el Gobierno indica que la decisión de dar por finalizada la relación laboral, sin responsabilidad para el Instituto, se justificó ampliamente por diversas infracciones laborales que se cometieron y documentaron debidamente en cada uno de los expedientes respectivos, habiéndose cumplido con el debido proceso de acuerdo a lo preceptuado por el Código de Trabajo. En todos los casos se procedió de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 50 del Código de Trabajo que contiene las causales de terminación del contrato de trabajo sin responsabilidad para el patrono.
- 389.** Finalmente, en cuanto a la denuncia interpuesta por el Secretario General de la Junta Directiva del SIMETRISSS, en lo relativo a que presentaron solicitudes de inspección para corroborar las supuestas ilegalidades de que han sido víctimas los miembros de dicho sindicato y que según ellos los resultados de las mencionadas inspecciones han sido parciales, el Gobierno declara que todas las solicitudes interpuestas se tramitaron con la debida celeridad y prontitud, habiéndose determinado legalmente que no existían las violaciones alegadas como ya se han puntualizado anteriormente.

### **C. Conclusiones del Comité**

- 390.** *El Comité observa que en la presente queja la organización querellante alega la conversión de los contratos permanentes de los afiliados al sindicato SIMETRISSS en*

*contratos temporales de tres meses, la contratación de guardias privados armados para disuadir todo intento de protesta en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), descuentos salariales ilegales en perjuicio de 11 personas (algunas sindicalistas), el despido de 18 personas, el traslado o impedimento para optar por un cargo en violación del laudo arbitral vigente y en perjuicio de dos sindicalistas, y el registro de personas y vehículos de sindicalistas en el Hospital Médico Quirúrgico y el Hospital de Especialidades, incluidos dos dirigentes sindicales a los que se vigila y han sido víctimas de privación de libre tránsito. El querellante se refiere también al proceso de privatización y a sus consecuencias laborales, así como a la alegada ausencia de negociación, pero estos asuntos fueron examinados ya en el marco del caso núm. 2077 [véase 324.º informe, párrafos 537 a 553, examinado por el Comité en marzo de 2001].*

- 391.** *En la respuesta al alegado despido de 18 personas (mencionadas por su nombre), el Comité toma nota de que el Gobierno declara que tales despidos se justificaron por diversas infracciones laborales debidamente documentadas que configuran causales de terminación del contrato de trabajo sin responsabilidad para el patrono. El Comité, aunque observa que el querellante no ha indicado si las personas despedidas estaban o no afiliadas al sindicato SIMETRISSS, pide al Gobierno y al querellante que indiquen los hechos concretos que motivaron el despido de estas personas, así como que indiquen en qué medida estos despidos están vinculados con el ejercicio de los derechos sindicales y si los despedidos eran miembros del sindicato.*
- 392.** *En lo que respecta al alegado traslado o impedimento para optar por un cargo en perjuicio de la Dra. Teresa de Jesús Sosa y del Dr. Darío Sánchez (afiliados al sindicato SIMETRISSS), en violación del laudo arbitral vigente y a la alegada conversión de contratos permanentes en contratos de corta duración en perjuicio de los afiliados al sindicato, el Comité lamenta que el Gobierno no haya enviado sus observaciones al respecto y le pide que lo haga sin demora.*
- 393.** *En lo que respecta a los alegados descuentos ilegales en perjuicio de 11 personas (algunas sindicalistas) aun cuando, según el querellante, está registrada la presencia de estos trabajadores en el ISSS en el período en cuestión, el Comité toma nota de que el Gobierno declara que 1) los descuentos se hicieron en forma legal a trabajadores que no prestaron servicio el 11 de septiembre de 2001, y 2) se constató que estas personas no prestaron el servicio para el cual habían sido contratadas. El Comité pide al Gobierno y al querellante que indiquen el nombre de los trabajadores que no estaban en el lugar de trabajo el 11 de septiembre de 2001, así como la legislación a la que se refiere el Gobierno.*
- 394.** *En lo que respecta al alegado registro ilegal de personas y vehículos de sindicalistas en el Hospital Médico Quirúrgico y el Hospital de Especialidades (incluidos los dirigentes sindicales Sra. Zoila Aminta Menjíbar y Sr. Carlos Avilés) y la alegada contratación de guardias privados armados para disuadir todo intento de protesta, el Comité toma nota de las declaraciones del Gobierno según las cuales 1) los registros se han establecido para todo el personal del ISSS y los visitantes; 2) tales registros se justifican por la destrucción de bienes institucionales que han provocado un ambiente de inseguridad notorio (hechos éstos de los que el Gobierno responsabiliza a afiliados al sindicato SIMETRISSS); 3) la administración tiene obligación legal grave de velar por la integridad de los bienes y es responsable directamente del cumplimiento de estas obligaciones, y 4) la inspección de trabajo concluyó que no había habido ilegalidades. El Comité pide al Gobierno y al querellante que faciliten mayores informaciones sobre estos alegatos.*

## **Recomendaciones del Comité**

- 395.** *En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) *el Comité pide al Gobierno y al querellante que indiquen los hechos concretos que motivaron el despido de las 18 personas mencionadas por su nombre en los alegatos, así como que indiquen en qué medida estos despidos están vinculados con el ejercicio de los derechos sindicales y si los despidos eran miembros del sindicato;*
- b) *el Comité pide al Gobierno que sin demora envíe sus observaciones sobre los alegatos relativos al traslado o impedimento para optar a un cargo de que habrían sido víctimas la Dra. Teresa de Jesús Sosa y el Dr. Darío Sánchez, ambos afiliados al sindicato SIMETRISSS, y sobre la alegada conversión de contratos permanentes en contratos de corta duración en perjuicio de los afiliados al sindicato;*
- c) *en cuanto a los alegatos relativos a descuentos ilegales en perjuicio de 11 personas (algunas sindicalistas), el Comité pide al Gobierno y al querellante que indiquen el nombre de los trabajadores que no estaban en el lugar de trabajo (ISSS) el 11 de septiembre de 2001, así como la legislación a la que se refiere el Gobierno, y*
- d) *en lo que respecta al alegado registro de personas y vehículos de sindicalistas de SIMETRISSS y la contratación de guardias armados privados, el Comité pide al Gobierno y al querellante que faciliten mayores informaciones sobre estos alegatos.*

CASO NÚM. 2138

INFORME PROVISIONAL

### **Quejas contra el Gobierno de Ecuador presentadas por**

- **la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones  
Sindicales Libres (CEOSL) y**
- **la Organización Internacional de Organizaciones  
Sindicales Libres (CIOSL)**

*Alegatos: negativa de registro de un sindicato en la empresa COSMAG – incumplimiento de un contrato colectivo (en Cervecería Andina S.A.) – negativa a convocar un tribunal de arbitraje en el caso del Hotel Chalet Suisse – legislación restrictiva de los derechos sindicales – enjuiciamiento penal contra 11 dirigentes sindicales que habían promovido una acción de brazos caídos en el sector del seguro social*

**396.** El Comité examinó este caso por última vez en su reunión de marzo de 2002, en cuya ocasión presentó un informe provisional [véase 327.º informe, párrafos 525 a 547]. La CIOSL presentó nuevos alegatos por comunicación de 3 de abril de 2002 y la CEOSL por comunicación de 17 de junio de 2002.

397. El Gobierno respondió por comunicaciones de 2, 11, 25 y 29 de julio de 2002 y 6 y 27 de enero y 24 de marzo de 2003.
398. Ecuador ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), así como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

## A. Examen anterior del caso

399. Al examinar el caso en su reunión de marzo de 2002, el Comité formuló las siguientes recomendaciones sobre las cuestiones que quedaron pendientes [véase 327.º informe, párrafo 547]:

- en lo que respecta a la alegada negativa de registro del sindicato de trabajadores de la empresa de seguridad COSMAG y la intimidación de la empresa a trabajadores para que se desafilien del sindicato ante la lentitud del trámite de registro, el Comité pide al Gobierno que tome medidas para que se realice una investigación a efectos de determinar si se ha efectuado algún tipo de presión en los trabajadores de la empresa para que no participen en la formación del sindicato y en caso afirmativo se apliquen las sanciones legales y rápidamente se inscriba a la organización sindical en cuestión. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;
- en cuanto al alegado incumplimiento del contrato colectivo vigente en la empresa Cervecería Andina S.A. (concretamente se alega el incumplimiento de la cláusula relacionada con el pago de sueldos y salarios), el Comité pide al Gobierno que tome medidas para que se realice una investigación al respecto y que si se constata la veracidad de los alegatos vele por que se respete el contrato colectivo vigente;
- en cuanto a los alegatos objetando el artículo 85 de la ley para la transformación económica del Ecuador (sector privado) en virtud de la cual se permite la contratación de trabajadores por horas, el Comité pide al Gobierno que le informe si los trabajadores contratados por horas gozan del derecho de constituir o afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes, así como del derecho de negociación colectiva;
- en lo que respecta a los alegatos objetando el artículo 94 de la ley para la transformación económica del Ecuador (sector privado) que dispone la unificación salarial, el Comité pide a la organización querellante y al Gobierno que comuniquen informaciones sobre la aplicación de este artículo de la ley (concretamente si implica que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva);
- en cuanto a los alegatos objetando las disposiciones del Título 30 de la ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana, relativas al porcentaje de trabajadores (15 por ciento) que puede contratarse bajo la modalidad del contrato a prueba, el Comité pide al Gobierno que le informe si dichos trabajadores gozan de los derechos consagrados en los Convenios núms. 87 y 98;
- en lo que respecta a los alegatos objetando los artículos 190 y 191 de la ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana por medio de los cuales, según la CEOSL, se permite negociar un pacto libre colectivo de trabajo con los trabajadores, aun si éstos no han constituido una organización sindical, el Comité recuerda que la negociación directa entre la empresa y sus trabajadores, por encima de las organizaciones representativas cuando las mismas existen, puede en ciertos casos ir en detrimento del principio por el cual se debe estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores, y pide al Gobierno que rápidamente comunique sus observaciones al respecto, y
- el Comité pide al Gobierno que sin demora envíe sus observaciones en relación con la alegada no conformación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje por parte de la autoridad administrativa en virtud de la solicitud realizada por el Comité de empresa de los trabajadores del Hotel Chalet Suisse tras la presentación de un contrato colectivo.

## B. Nuevos alegatos

- 400.** Por comunicación de 3 de abril de 2002, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) alega que en el Instituto Ecuatoriano del Seguro Social (IESS), trabajadores amparados en el Código de Trabajo celebraron, el 8 de marzo de 2002, una asamblea en que decidieron seguir una «acción de brazos caídos» para exigir a las autoridades un incremento salarial, así como un aumento de las pensiones de los jubilados y huérfanos del país. Alega además que, en respuesta a esta acción legítima, el director general encargado del IESS presentó una denuncia ante la Fiscalía Distrital de Pichincha, por la que solicitó el enjuiciamiento penal de 11 dirigentes sindicales del IESS: Sr. Roberto Checa, Sras. Ana Herrera y Marlene Cartagena, Sr. José Ortiz, Sra. Gloria Correa, Sres. Wilson Salguero, Lenín Villalba y Bolívar Cruz Vásquez, Sra. Judich Chuquer y Sres. Angel López y Adolfo Nieto, a quienes acusó de ser autores de un delito flagrante de sabotaje y partícipes en él. Según la dirección del sindicato, esta denuncia es tendenciosa e infundada y pretende convertir un problema laboral en un asunto penal.
- 401.** Por comunicación de 17 de junio de 2002, la CEOSL alega que el Gobierno pretende conocer tan sólo extraoficialmente la existencia del conflicto laboral surgido en la Empresa Cervecería Andina S.A., cuando en realidad consta la existencia de múltiples documentos (reclamaciones de 26 de diciembre de 2000, y 2 y 21 de febrero de 2001, así como cuatro resoluciones pronunciadas por el director general del trabajo, 20 de junio y 18 de julio de 2000 y 29 de enero y 6 de marzo de 2001).

## C. Respuestas del Gobierno

- 402.** En sus comunicaciones de 2, 11, 25 y 29 de julio de 2002 y 6 y 27 de enero y 24 de marzo de 2003, refiriéndose al alegato de negativa de registro al sindicato de trabajadores de la empresa de seguridad COSMAG, el Gobierno indica que no hubo dicha negativa; en el plazo legal de 30 días para el registro de dicho sindicato, desistieron de su afiliación varios trabajadores lo cual hizo que el sindicato no contara con el mínimo legal de miembros; además la empresa impugnó el registro solicitado. El Gobierno destaca que el Convenio núm. 87 no detalla un número mínimo particular de afiliados para asociarse; este tema será de particular propuesta para discusión cuando haya la posibilidad de un diálogo tripartito. En cuanto a una posible presión patronal para no permitir el sindicato, el Gobierno señala que envía un informe investigativo por la Inspección de Trabajo para aclarar los hechos (este informe no se ha recibido en la OIT).
- 403.** El Gobierno indica que se realizó una inspección de verificación por la Inspectoría del Trabajo sobre el alegado incumplimiento del contrato colectivo celebrado en la empresa Cervecería Andina S.A. y se comprobó que no había existido dicho incumplimiento y que lo único que había reclamado el comité de empresa era un acuerdo del Ministerio de Trabajo (núm. 080 de 2000).
- 404.** El Gobierno añade que no hay impedimento para que los trabajadores con contratos por horas puedan constituirse en asociación o sindicato. El Código de Trabajo no dispone tampoco de excepciones en lo que respecta al goce de los derechos sindicales por parte de los trabajadores a prueba. El Gobierno explica por otra parte que la «unificación salarial» del sector privado no afecta en forma alguna la libertad de contratar colectivamente que sigue vigente.
- 405.** En cuanto a las recomendaciones del Comité sobre los artículos 190 y 191 de la ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana, el Gobierno declara que la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) es un instrumento ilustrativo pero no vinculante. Es relevante y prioritario que los derechos de los

trabajadores sean manejados por una organización sindical pero no se puede obligar a los trabajadores a sindicalizarse. El artículo 190 de dicha ley persigue precisamente aplicar el Convenio núm. 98. El Gobierno anuncia también el envío de observaciones sobre los alegatos relativos al Hotel Chalet Suisse.

- 406.** El Gobierno por último, envía recortes de prensa según los cuales en agosto de 2002 el Ministro de Gobierno y los representantes del Instituto Ecuatoriano del Seguro Social (IESS) suscribieron una acta de compromiso que prevé un incremento del 20 por ciento de los salarios (el sector trabajador reclamó en un principio un incremento del 300 por ciento), con el ofrecimiento de que no habrá ningún tipo de retaliación (represalias) contra los dirigentes del paro. Este acuerdo permitió poner término a la paralización de los servicios del IESS. El Gobierno destaca que el artículo 36 numeral 10 de la Constitución prohíbe la paralización a cualquier título de los servicios de salud (atención médica y servicios hospitalarios) y que en los actos de paralización no se plantearon, ni se propusieron, ni se quiso negociar servicios mínimos por parte del sector trabajador. Se trató pues de una larga paralización indebida e ilegal (casi dos meses) por parte de los servidores públicos del IESS (donde subraya el Gobierno la mayoría de los empleados no son servidores públicos sino trabajadores que se rigen por el Código de Trabajo, que tienen sus convenciones colectivas y que no promovieron el cese de actividades). A raíz de este paro que generó una crisis nacional de salud, incontables casos de afecciones de salud que no pudieron ser atendidos en clínicas privadas tuvieron desenlaces reservados. También se privó al país de los servicios de pensiones a raíz de la paralización de la mencionada minoría.
- 407.** El Gobierno añade que en casos de actuaciones de la Fiscalía por hechos de carácter puramente penal, se garantiza el debido proceso, quedando entendido que tales hechos no tienen vinculación con el ejercicio de los derechos laborales o sindicales de los responsables de los mismos.

#### **D. Conclusiones del Comité**

- 408.** *En cuanto a la negativa de registro del sindicato de Trabajadores de la empresa de seguridad COSMAG en razón de no alcanzar sus afiliados el número mínimo previsto en la legislación (30) a raíz de presiones de la empresa para que los trabajadores se desafilien del sindicato, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que desistieron de su afiliación varios trabajadores así como que se ha realizado un informe investigativo por la Inspección de Trabajo para aclarar los hechos. El Comité pide al Gobierno que le comunique dicho informe ya que aunque el Gobierno afirma que lo ha enviado no se ha recibido.*
- 409.** *En cuanto al alegado incumplimiento de ciertas cláusulas en materia de remuneraciones del contrato colectivo vigente en la empresa Cervecería Andina S.A., el Comité toma nota de que según una inspección de trabajo comprobó que no había habido incumplimiento.*
- 410.** *Por otra parte, el Comité toma nota de que el Gobierno declara en relación con los trabajadores por hora y los trabajadores a prueba que el Código de Trabajo no prevé excepciones en lo que respecta al goce de los derechos sindicales.*
- 411.** *En cuanto a los alegatos objetando el artículo 94 de la ley para la transformación económica del Estado que dispone la «unificación salarial», el Comité pide a las organizaciones querellantes que indiquen concretamente de qué manera se violan los derechos sindicales por medio de la aplicación de lo dispuesto en este artículo. El Comité pide también al Gobierno que comunique con mayor precisión su posición al respecto. (El artículo mencionado dispone lo siguiente: «Unificación salarial. A partir de la vigencia de la presente ley, unificase e incorpórase a las remuneraciones que se encuentren percibiendo los trabajadores del sector privado del país, los valores correspondientes al*



*decimoquinto sueldo mensualizado y el decimosexto sueldo; en virtud de lo cual dichos componentes salariales ya no se seguirán pagando en el sector privado.»)*

- 412.** *En lo que respecta a los alegatos en los que se objetaba los artículos 190 y 191 de la ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana, por medio de los cuales se permite negociar un pacto colectivo de trabajo con los trabajadores aún si éstos no han constituido una organización sindical, el Comité toma nota de las declaraciones del Gobierno y le pide que envíe el texto actualizado de dicha ley con objeto de poder pronunciarse sobre los alegatos con todos los elementos.*
- 413.** *En lo que respecta a los nuevos alegatos de la CIOSL relativos al enjuiciamiento penal de 11 dirigentes sindicales del Instituto Ecuatoriano del Seguro Social (IESS) en el marco de una paralización de labores, el Comité toma nota de que según el Gobierno el Ministro de Gobierno y los representantes de los servidores públicos llegaron a un acuerdo que puso fin a la paralización de labores. El Comité observa que el Gobierno pone de relieve la ilegalidad de la huelga en el sector de salud, los incontables perjuicios ocasionados, la negativa de los huelguistas a negociar un servicio mínimo pero observa que el Gobierno no se refiere de manera suficientemente específica al enjuiciamiento penal de los 11 dirigentes sindicales mencionados (Sr. Roberto Choca, Sras. Ana Herrera y Marlene Cartagena, Sr. José Ortiz, Sra. Gloria Correa, Sres. Wilson Salguero, Lenín Villalba y Bolívar Cruz Vásquez, Sra. Judith Chuquer y Sres. Angel López y Adolfo Nieto) sino que formula observaciones sobre los enjuiciamientos en general. El Comité pide, pues, al Gobierno que indique si los 11 dirigentes sindicales del IESS mencionados han sido enjuiciados penalmente, así como, en caso afirmativo, los cargos y hechos concretos que se les imputarían. El Comité pide también al Gobierno que comunique toda decisión o sentencia que se haya pronunciado al respecto. El Comité observa por otra parte que según recortes de prensa facilitados por el gobierno al concluirse el acuerdo con los servidores públicos ello se hizo con ofrecimiento de que no habrá ningún tipo de represalias contra los dirigentes del paro.*
- 414.** *Por último el Comité pide una vez más al Gobierno que envíe sus observaciones sobre los alegatos relativos al Hotel Chalet Suisse.*

## **Recomendaciones del Comité**

- 415.** *En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) el Comité pide al Gobierno que le comunique el informe de la Inspección de Trabajo sobre las alegadas presiones de la empresa COSMAG para que los trabajadores se desafilien, impidiendo así el registro del sindicato en formación por falta del número mínimo legal de miembros;*
  - b) el Comité pide al Gobierno que le envíe el texto actualizado de la ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana;*
  - c) en cuanto a los alegatos objetando el artículo 94 de la ley para la transformación económica del Estado que dispone la «unificación salarial», el Comité pide a las organizaciones querellantes que indiquen concretamente de qué manera se violan los derechos sindicales por medio de la aplicación de lo dispuesto en este artículo. El Comité pide también al Gobierno que comunique con mayor precisión su posición al respecto;*

- d) *el Comité pide una vez más al Gobierno que comunique sus observaciones sobre los alegatos relativos al Hotel Chalet Suisse, y*
- e) *el Comité pide al Gobierno que indique si los 11 dirigentes sindicales del IESS (Roberto Checa, Ana Herrera, Marlene Cartagena, José Ortiz, Gloria Correa, Wilson Salguero, Lenín Villalba, Bolívar Cruz Vásquez, Judich Chuquer, Angel López y Adolfo Nieto) han sido enjuiciados penalmente así como, en caso afirmativo, los cargos y hechos concretos que se les imputarían; asimismo el Comité pide al Gobierno que le comunique toda decisión o sentencia que se haya pronunciado al respecto.*

CASO NÚM. 2187

INFORME PROVISIONAL

**Queja contra el Gobierno de Guyana  
presentada por  
la Internacional de Servicios Públicos (ISP), en nombre del  
Sindicato de la Función Pública de Guyana (GPSU)**

*Alegatos: los querellantes alegan que el Gobierno trata de debilitar la capacidad de negociación del GPSU mediante diversas medidas, como la negativa a aplicar un acuerdo sobre arbitraje respecto de los salarios en el servicio público, la denuncia del acuerdo sobre contribuciones al sindicato negociador (agency fees agreement), la supresión del mecanismo de descuento en nómina de la cuota sindical, el despido de dirigentes y afiliados sindicales, el retiro al GPSU de su acreditación como sindicato mayoritario ante la Comisión Forestal de Guyana, las presiones ejercidas sobre el personal del Cuerpo de Bomberos para que abandonen el GPSU y la supresión de la Dirección Nacional de Energía de Guyana sin consultar al GPSU en su calidad de sindicato mayoritario*

- 416. La queja figura en una comunicación de fecha 15 de marzo de 2002 presentada por la Internacional de Servicios Públicos (ISP) en nombre de su organización afiliada, el Sindicato de la Función Pública de Guyana (GPSU). La organización querellante envió información complementaria por comunicaciones de fechas 14 de octubre y 12 de diciembre de 2002.
- 417. El Gobierno respondió a algunos de los alegatos por comunicación de 22 de enero de 2003.
- 418. Guyana ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), y el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

## A. Alegatos del querellante

419. En comunicaciones de 15 de marzo, 14 de octubre y 12 de diciembre de 2002, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y su organización afiliada, el Sindicato de la Función Pública de Guyana (GPSU), alegan que se han tomado diversas medidas antisindicales con el fin de debilitar al GPSU.

### ***Negativa a aplicar un acuerdo de arbitraje***

420. Los querellantes alegan que el valor real del salario mínimo en la función pública experimentó un gran deterioro como resultado de una década de hiperinflación (1979-1988), y que dicho salario mínimo nunca ha recuperado su nivel de 1977-1978, período en el que se suscribió el primer acuerdo sobre remuneración mínima en el sector público. Además, desde el cambio de gobierno de 1992, el GPSU ha tropezado con dificultades para establecer una relación de trabajo satisfactoria con el nuevo partido en el poder, que siempre ha considerado al GPSU como estrecho aliado del régimen anterior. En 1993, el GPSU formó una alianza con otros tres sindicatos del sector público a fin de abordar la cuestión de la pérdida del valor real de los salarios; en 1993-1995 y en 1998, este tema fue objeto de varios acuerdos con el Gobierno.

421. Los querellantes añaden que, al cabo de una huelga por reivindicaciones salariales que duró 57 días, en 1999 se negoció un Memorándum de Entendimiento con la ayuda de un equipo de mediación. En el artículo 8, inciso ii), de dicho Memorándum se indicaba específicamente como condición para poner fin a la huelga que «en el futuro, cuando las negociaciones respecto de los sueldos y salarios no desemboquen en un acuerdo y tampoco prosperen los esfuerzos de conciliación desplegados por terceras partes durante treinta (30) días, se conviene que, en espera de que así se disponga en el convenio colectivo, para la resolución de litigios futuros las partes adoptarán el mismo método de arbitraje descrito en el presente acuerdo». Los querellantes alegan que dos años después, en 2001, tras el fracaso de las negociaciones a propósito del aumento de los sueldos y salarios, el Gobierno se negó a someter dicho litigio al arbitraje previsto en el Memorándum de Entendimiento, pretextando que éste no era un convenio colectivo con fuerza ejecutoria y que por lo tanto no podía sustituir las disposiciones incluidas en el convenio colectivo y la ley laboral. Los querellantes sostienen que el Memorándum sí tiene fuerza ejecutoria e indican que ya se ha iniciado una acción judicial al respecto.

422. Los querellantes alegan también que en 2002 continuó el conflicto a propósito de los salarios. Aun cuando el Gobierno había aceptado, en un principio, someter dicho litigio al arbitraje, posteriormente se retractó. Más concretamente, las negociaciones relativas al mandato del tribunal de arbitraje se interrumpieron al no haber acuerdo sobre la cuestión de los subsidios. Los querellantes han adjuntado algunas cartas como prueba de ello. Acto seguido, el Gobierno determinó unilateralmente que todos los funcionarios públicos percibirían un incremento del 5 por ciento de sus sueldos y salarios. El GPSU impugnó la forma en que se fijó dicho incremento, es decir, al margen de los procedimientos debidamente establecidos.

### ***Supresión de mecanismos de recaudación***

423. En sus comunicaciones de 15 de marzo y 12 de diciembre de 2002, los querellantes alegan que el Ministerio de la Función Pública de Guyana modificó unilateralmente los procedimientos de recaudación de las cuotas sindicales y de las contribuciones al sindicato negociador, con el propósito de dejar sin fondos al GPSU y de conseguir que éste ya no pudiera oponerse efectivamente al Gobierno. Los querellantes aducen que el 8 de abril de

1999, el Secretario Permanente del Ministerio de la Función Pública notificó al GPSU que en los últimos ocho años este sindicato no había cumplido con sus obligaciones en virtud del acuerdo sobre contribuciones al sindicato negociador (agency fees agreement), de 1976, y que pondría fin a este acuerdo en un plazo de 90 días. El 11 de enero de 2000, el Secretario Permanente remitió otra carta al GPSU, informándole de que en el Ministerio no se había registrado ningún cumplimiento de los términos de la cláusula 8 del acuerdo sobre contribuciones, y que el GPSU tampoco había indicado su postura respecto a este tema. El 28 de enero, el GPSU respondió señalando que su incumplimiento de la cláusula 8 del acuerdo se debía básicamente a que los secretarios permanentes de varios ministerios, jefes de departamento y funcionarios ejecutivos regionales no habían acatado las directrices emitidas por el secretario permanente, PSM, en las Circulares núms. 43/1977, 8/1991 y 25/1991. Los querellantes no han explicado cuál es el contenido exacto del acuerdo sobre contribuciones al sindicato negociador ni tampoco en qué consistió exactamente su incumplimiento de los términos del acuerdo. Los querellantes afirman que, el 7 de junio de 2000, cuando se estaba en espera de un proceso de conciliación, el Secretario Permanente, PSM, informó por escrito al GPSU de que en adelante no se seguirían efectuando los descuentos en nómina de las contribuciones al GPSU en su calidad de sindicato negociador. Esta decisión es objeto actualmente de una denuncia ante los tribunales.

424. Por otra parte, los querellantes sostienen que el secretario permanente puso fin también a un sistema de recaudación de las cuotas sindicales que había estado vigente desde octubre de 1954, con el pretexto de que no había nada que demostrase que las personas de cuyas nóminas se descontaban las cuotas habían autorizado tales deducciones. Asimismo, los querellantes han adjuntado una carta del secretario permanente, PSM, en la que se afirma que siguen descontándose las cuotas sindicales con arreglo a autorizaciones escritas presentadas por los trabajadores.

### ***Despidos antisindicales***

425. Los querellantes alegan que se han llevado a cabo despidos antisindicales con el fin de modificar la composición de las unidades de negociación. Afirman que tres dirigentes de sección del GPSU, un vicepresidente y dos miembros fueron despedidos sin justificación del Registro del Tribunal Superior, el Ministerio de Agricultura, la Comisión Forestal de Guyana y la Dirección de Fomento Agrícola de Mahaica\_Mahaicony\_Abary (MMA-ADA) (William Blackman – delegado de sección, Registro del Tribunal Superior; Yvette Collins – Ministerio de Agricultura; Leyland Paul – delegado de sección, MMA-ADA; Bridgette Crawford – delegada de sección, MMA-ADA; Barbara Moore -Comisión Forestal de Guyana; Karen Vansluytman – miembro del Consejo Ejecutivo Central y tercer Vicepresidente, Registro del Tribunal Superior). Los querellantes indican que denunciaron estos hechos ante el Tribunal Superior, en su calidad de Tribunal de Apelación del Servicio Público. El 26 de agosto de 2002, el Tribunal Superior emitió una orden por la que se anulaba la decisión del Registro del Tribunal Superior de destituir a seis oficiales de justicia y un funcionario administrativo y disponía su reincorporación inmediata a sus puestos y el pago de los salarios pendientes.
426. Además, los querellantes sostienen que la Directora del Registro se negó a aplicar la orden del Tribunal Superior, y procedió a la sustitución de los funcionarios despedidos de forma improcedente. También se negó a pagar los salarios pendientes, con el pretexto de que los fondos destinados a tal efecto se habían utilizado para remunerar a los sustitutos de los despedidos. Asimismo, los querellantes alegan que varios miembros del GPSU empleados en el Registro del Tribunal Superior supuestamente fueron objeto de amenazas de la parte de la Directora (Cheryl Scotland, Marcia Oxford, William Pyle, Yutze Thomas, Anthony Joseph, Niobe Lucius y Odetta Cadogan). Los querellantes añaden otros nombres a la lista de las personas afectadas por medidas antisindicales en el Registro del Tribunal Superior,

pero sin especificar de qué medidas fueron objeto (Patrick Sancho, Clyde Bascom, Mithra Bhola, Odetta Fogenay y Andrea Brummel).

### ***Retiro al GPSU de su acreditación como sindicato mayoritario***

427. Los querellantes sostienen que el Gobierno ha estado modificando la composición de las unidades de negociación, organizando nuevas votaciones para la acreditación sindical en entidades donde el GPSU ya ha sido acreditado, y en particular en la Comisión Forestal de Guyana, el Ayuntamiento de Anna Regina y la MMA-ADA. Tras la promulgación de la ley sobre reconocimiento de los sindicatos, en 1997, y la designación del Consejo de Reconocimiento y Acreditación Sindical en 1999, se notificó al GPSU que se había cuestionado su acreditación como sindicato mayoritario en tres unidades de negociación. A raíz de esta impugnación, se organizaron dos votaciones. El GPSU perdió su acreditación y sus derechos exclusivos de negociación ante la Comisión Forestal de Guyana, pero los conservó en el Ayuntamiento de Anna Regina. El GPSU objetó la votación, por considerar que la capacidad del sindicato había sido deliberadamente menoscabada antes de la votación con medidas de reestructuración y el despido de dirigentes del GPSU. Los querellantes alegan en particular que, con ocasión de la reestructuración de la Comisión Forestal de Guyana, los dirigentes de sección fueron despedidos en 1998 y nuevamente en 2000, medidas que tenían por fin la destrucción del GPSU. Este sindicato alega que la organización que cuestionó su representatividad es el Sindicato General y de Trabajadores Agrícolas de Guyana (GAWU), considerado como el brazo sindical del partido gobernante y cuyo presidente ocupa un escaño en la Asamblea Nacional en las filas de dicho partido.

### ***Presiones para abandonar el sindicato***

428. Los querellantes alegan que el Jefe del Cuerpo de Bomberos, siguiendo instrucciones del Ministro del Interior, coaccionó a los funcionarios de este servicio para que se hiciesen miembros de una asociación que no fuese un sindicato. Los querellantes sostienen que con esta medida se pretendía debilitar al GPSU, privando de su afiliación a este sindicato a los funcionarios del servicio de bomberos que han estado representados por el GPSU durante muchos años, incluso antes de la independencia.

429. Por último, los querellantes alegan que aunque el GPSU está reconocido y acreditado como sindicato representativo ante la Dirección Nacional de Energía de Guyana, el Gobierno comunicó directamente al personal de dicha entidad que ésta iba a ser suprimida, por lo que deberían constituir un comité encargado de negociar con la administración sus indemnizaciones por despido.

## **B. Respuesta del Gobierno**

430. En una comunicación de fecha 30 de enero de 2003, el Gobierno facilita información relativa a algunas de las quejas.

### ***Despidos antisindicales***

431. En lo que respecta al despido del Registro del Tribunal Superior de que fue objeto la Sra. Van Sluytman, tercera Vicepresidenta del GPS, el Gobierno ha remitido un informe preparado por la Directora del Registro del Tribunal Superior, en el que se afirma que dicho despido se debió a que la Sra. Van Sluytman se ausentó de su trabajo para atender asuntos sindicales, infringiendo así los procedimientos y normas en vigor, dado que ya

había agotado sus derechos especiales en materia de permisos y no había obtenido la autorización necesaria para ausentarse. Las autoridades han adjuntado una serie de actas y otros documentos para sustentar esta afirmación. En cuanto a los despidos de los dirigentes del GPSU Leyland Paul y Bridgette Crawford, y del oficial jefe de justicia William Blackman y otras personas, el Gobierno se limita a afirmar que el Tribunal Superior se está ocupando de este asunto.

432. En cuanto a los alegatos de amenazas contra funcionarios del Registro del Tribunal Superior miembros del GPSU, el Gobierno ha remitido un informe de la Directora del Tribunal Superior en el que se afirma que este alegato se sustenta en habladurías, por lo que la carga de la prueba recae en los querellantes.

### **Retiro al GPSU de su acreditación como sindicato mayoritario**

433. En lo que respecta a las votaciones celebradas en la Comisión Forestal de Guyana, según el Gobierno, la ley sobre reconocimiento de los sindicatos, de 1997, establece que, bajo ciertas condiciones, el Consejo de Reconocimiento y Acreditación Sindical tiene que celebrar votaciones cada vez que se cuestione la acreditación de un sindicato como sindicato representativo. El Gobierno señala que, en virtud de esta ley, se presentaron nueve recusaciones, tres de las cuales se referían al GPSU. A raíz de estas recusaciones, se han celebrado dos votaciones y hay una pendiente. El GPSU ganó en el Ayuntamiento de Anna Regina y ha recibido la acreditación correspondiente. Sin embargo, tras perder en la Comisión Forestal de Guyana, presentó una demanda ante el Tribunal Superior. El Gobierno ha adjuntado un ejemplar de la ley y diversos documentos y cartas que demuestran los esfuerzos realizados por el Consejo para aplicar la ley y responder a las inquietudes del GPSU.

### **Presiones para abandonar el sindicato**

434. Respecto a los alegatos de rechazo de la representación sindical en perjuicio de los funcionarios del Cuerpo de Bomberos, el Gobierno indica que el Tribunal Superior está ocupándose de este tema.

## **C. Conclusiones del Comité**

435. *El Comité observa que este caso se refiere a alegatos de que el Gobierno ha tratado de debilitar la capacidad de negociación del GPSU mediante la adopción de diversas medidas, como la negativa a aplicar un acuerdo sobre arbitraje respecto de los salarios en el servicio público, la denuncia del acuerdo sobre contribuciones al sindicato negociador (agency fees agreement), la supresión del mecanismo de descuento en nómina de la cuota sindical, el despido de dirigentes y afiliados sindicales, el retiro al GPSU de su acreditación como sindicato mayoritario ante la Comisión Forestal de Guyana, las presiones ejercidas sobre el personal del Cuerpo de Bomberos para que abandonen el GPSU y la supresión de la Dirección Nacional de Energía de Guyana sin consultar al GPSU en su calidad de sindicato mayoritario.*
436. *El Comité observa que, pese al tiempo transcurrido desde la presentación de la queja y no obstante la gravedad de los alegatos, el Gobierno solo ha dado respuesta a unos pocos alegatos y ha entregado un mínimo de comentarios e información sobre otros, a pesar de que se le ha solicitado su respuesta en varias ocasiones. El Comité recuerda que los gobiernos deben reconocer la importancia que tiene para su propia reputación enviar respuestas precisas a los alegatos formulados por las organizaciones querellantes, para*

que el Comité pueda proceder a un examen objetivo con pleno conocimiento de los hechos [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 20].

### **Negativa a aplicar un acuerdo sobre arbitraje**

- 437.** *El Comité observa que el Gobierno no ha respondido a los alegatos sobre su negativa en 2001 a aplicar un acuerdo de arbitraje, adoptado en 1999, que establecía lo siguiente: «en el futuro, cuando las negociaciones respecto de los sueldos y salarios no desemboquen en un acuerdo y tampoco prosperen los esfuerzos de conciliación desplegados por terceras partes durante treinta (30) días, se conviene que, en espera de que así se disponga en el convenio colectivo, para la resolución de litigios futuros las partes adoptarán el mismo método de arbitraje descrito en el presente acuerdo». El Comité toma nota de que, según el Gobierno, el acuerdo de 1999 no es aplicable ni puede sustituir al convenio colectivo o a la Ley Laboral. El Comité observa que esta cuestión está en trámite ante los tribunales. El Comité recuerda que, en general, los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 818], y pide al Gobierno que, tan pronto como los tribunales se pronuncien sobre la aplicabilidad del Memorándum de Entendimiento de 1999, le proporcione una copia de dicha decisión a fin de disponer de toda la información necesaria para llegar a una conclusión sobre este aspecto del caso.*
- 438.** *El Comité observa también que en 2002, tras la interrupción de las negociaciones sobre sueldos y salarios, las partes convinieron inicialmente en someter el conflicto al arbitraje, pero posteriormente no lograron alcanzar un acuerdo con respecto al mandato del tribunal. Acto seguido, el Gobierno determinó unilateralmente que todos los funcionarios públicos percibirían un incremento del 5 por ciento de sus sueldos y salarios. El Comité toma nota de que según el querellante, los salarios reales en el servicio público han perdido una parte considerable de su valor tras una década de hiperinflación, y que desde entonces no se han recuperado. El Comité recuerda que en contextos de estabilización económica se debe dar prioridad a la negociación colectiva como medio para determinar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, en lugar de preferir promulgar una ley sobre limitación de los salarios en el sector público [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 900]. El Comité confía en que, en el futuro, el Gobierno dará prioridad a la negociación colectiva como forma de determinar las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, y desplegará todos los esfuerzos posibles para evitar las medidas unilaterales en este contexto.*

### **Supresión de mecanismos de descuento**

- 439.** *El Comité observa que el Gobierno no ha respondido a los alegatos según los cuales en junio de 2000 denunció unilateralmente el acuerdo sobre contribuciones al sindicato negociador (agency fees agreement) suscrito con el GPSU, por motivos que este sindicato ha impugnado, pese a estar pendiente un proceso de conciliación. El Comité pide a las partes que faciliten información suficientemente detallada con respecto al contenido del acuerdo sobre contribuciones al sindicato negociador, de 1976, así como sobre a las bases jurídicas en que se sustentó su denuncia, y que tan pronto como los tribunales se pronuncien sobre esta materia le proporcionen una copia de dicha decisión, a fin de disponer de toda la información necesaria para llegar a una conclusión sobre este aspecto del caso.*
- 440.** *El Comité observa también que el Gobierno no ha respondido a los alegatos según los cuales puso fin unilateralmente al sistema de descuento automático en nómina que había estado en vigor desde 1954, al exigir que el descuento de las cuotas sindicales quede condicionado a la autorización por escrito de cada uno de los miembros del sindicato. El*

Comité considera que, en general, la introducción de dicho requisito no constituye una violación de los Convenios núms. 87, 98 y 151, ratificados por Guyana, pero lamenta observar que dicha medida se adoptó sin consultar previamente a los sindicatos interesados. El Comité ha subrayado la importancia que debe atribuirse a la celebración de consultas francas y sin trabas sobre cualquier cuestión o legislación propuesta que incida en los derechos sindicales [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 927]. Asimismo, el Comité señala que la introducción de dicho requisito debería ser una medida de alcance general aplicable a todos los sindicatos. Ahora bien, de los alegatos se deduce que, al parecer, la medida solo se limitó al GPSU. El Comité observa que, en tales condiciones, esta medida podría constituir un acto de discriminación e injerencia en los asuntos internos del GPSU, violando así los Convenios núms. 87, 98 y 151. El Comité pide a las partes que indiquen si la introducción de un requisito que condiciona el descuento de las cuotas sindicales a la autorización por escrito de cada uno de los trabajadores es una medida de aplicación general o una decisión particular que sólo afecta al GPSU. Si esta medida es una decisión particular, el Comité pide al Gobierno que adopte, lo antes posible, todas las medidas necesarias con miras a poner fin a dicha situación de discriminación e injerencia, y que lo mantenga informado de la situación. El Comité pide también al Gobierno que se asegure de que, en el futuro, la adopción de medidas que incidan en los derechos sindicales vaya precedida de consultas francas y sin trabas con todos los sindicatos interesados.

### **Despidos antisindicales**

- 441.** El Comité toma nota de que, según los querellantes, seis dirigentes y miembros del GPSU fueron despedidos por motivos antisindicales de varias entidades del servicio público (Registro del Tribunal Superior, Comisión Forestal de Guyana, Ministerio de Agricultura y MMA-ADA). El Comité observa también que, según la última comunicación de los querellantes, por decisión de 26 de agosto de 2002, el Tribunal Superior ordenó la reincorporación a sus puestos de siete dirigentes del GPSU que habían sido despedidos del Registro del Tribunal Superior por motivos antisindicales, y el pago de los salarios que se adeudaban a esas personas. El Comité observa que, en la medida en que esta decisión se limita a los despidos en el Registro del Tribunal Superior, atañe a sólo dos de los dirigentes sindicales nombrados en los alegatos, a saber, la Sra. Van Sluytman (tercera Vicepresidenta) y el Sr. Blackman (delegado de sección). En lo que se refiere a la aplicación de la orden del tribunal, el Comité toma nota de que, según los querellantes, la Directora del Registro del Tribunal Superior sustituyó a los dirigentes sindicales despedidos y se negó a pagar los salarios pendientes argumentando que el dinero destinado a tal fin había sido utilizado para pagar a los nuevos empleados. El Comité lamenta que se hayan producido actos de discriminación antisindical (concretamente, despidos) en el Registro del Tribunal Superior y recuerda que nadie debe ser objeto de discriminación en el empleo a causa de su afiliación sindical o de sus actividades sindicales legítimas, ya sean presentes o pasadas [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 690]. El Comité pide al Gobierno que adopte, lo antes posible, todas las medidas necesarias con el fin de garantizar la plena aplicación de la decisión del Tribunal Superior, en la que se ordenaba la reincorporación a sus puestos de trabajo de siete dirigentes y miembros del GPSU despedidos del Registro del Tribunal Superior por motivos antisindicales, así como el pago de los salarios que se les adeudaban, y que lo mantenga informado sobre el particular.
- 442.** El Comité toma nota también de que, por lo que se refiere a los dirigentes despedidos de otras entidades del servicio público, el Gobierno se ha limitado a indicar que sus casos se encuentran actualmente en trámite judicial. El Comité pide al Gobierno que le envíe una copia de la decisión de los tribunales sobre el despido de los dirigentes y miembros del GPSU en otras entidades del sector público, y que, si los tribunales deciden que los



*despidos se debieron a motivos antisindicales, adopte todas las medidas necesarias para lograr el reintegro en sus puestos de trabajo de los dirigentes y miembros sindicales despedidos y el pago de los salarios que se les adeudan, y que lo mantenga informado sobre el particular.*

- 443.** *Asimismo, el Comité toma nota de que los querellantes han indicado los nombres de miembros del GPSU que fueron presuntamente amenazados en el Registro del Tribunal Superior. El Comité observa que el Gobierno se limitó a remitirle un informe sobre esta cuestión, preparado por la Directora del Registro del Tribunal Superior, es decir, por la misma persona implicada en los alegatos; ésta ha rechazado los alegatos, calificándolos de meros rumores. El Comité recuerda que las quejas contra las prácticas antisindicales deberían examinarse normalmente mediante un procedimiento nacional, que además de rápido no sólo debería ser imparcial, sino también parecerlo a las partes interesadas, las cuales deberían participar en el mismo de una manera apropiada y constructiva [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 750]. El Comité pide al Gobierno que adopte, lo antes posible, todas las medidas necesarias a fin de que un órgano independiente investigue los alegatos de discriminación antisindical en el Registro del Tribunal Superior y que, si se confirman dichos alegatos, garantice el fin inmediato de tales actos y la adopción de las medidas de reparación adecuadas. El Comité pide que se le mantenga informado sobre el particular.*

### **Retiro al GPSU de su acreditación como sindicato mayoritario**

- 444.** *El Comité toma nota de que las partes no están de acuerdo en cuanto a la validez jurídica de una votación celebrada en la Comisión Forestal de Guyana, a raíz de la cual el GPSU perdió su acreditación como sindicato mayoritario y sus derechos exclusivos de negociación en esa unidad. El Comité observa que, según lo indicado por el Gobierno, la celebración de dichas votaciones está prevista por la ley sobre reconocimiento de los sindicatos, de 1997, para todos los casos en que dos o más sindicatos solicitan la acreditación con respecto a una misma unidad de negociación, y no prosperan las gestiones encaminadas a resolver dicha controversia. La votación es organizada por un órgano tripartito, el Consejo de Reconocimiento y Acreditación Sindical; al cabo de dos años, es posible en general cuestionar la acreditación. El Comité toma nota de que, según los querellantes, la votación fue el punto culminante de todos los intentos, inclusive despidos, por modificar la composición de la unidad de negociación en la Comisión Forestal de Guyana. El Comité observa que los querellantes no han proporcionado una información suficientemente detallada que le permita realizar un examen sobre este aspecto del caso. El Comité observa también que, según el GPSU, el presidente del Sindicato General y de Trabajadores Agrícolas de Guyana (nuevo sindicato acreditado ante la Comisión Forestal de Guyana) ocupa un escaño en la Asamblea Nacional en representación del partido gobernante. El Comité toma nota de que el tema de la acreditación del sindicato mayoritario ante la Comisión Forestal de Guyana está siendo examinada por los tribunales, y pide al Gobierno que le remita una copia de la decisión judicial tan pronto como ésta sea pronunciada, de manera que el Comité pueda llegar a una conclusión sobre este aspecto del caso con pleno conocimiento de toda la información pertinente.*

### **Presiones para abandonar el sindicato**

- 445.** *El Comité observa que, según los querellantes, el Jefe del Cuerpo de Bomberos, siguiendo instrucciones del Ministro del Interior, coaccionó a los funcionarios de este servicio para que se hiciesen miembros de una asociación que no fuese un sindicato, es decir, se les negó la posibilidad de afiliarse al GPSU. Por su parte, el Gobierno se limita a indicar que este asunto está siendo examinado por los tribunales. El Comité pide a los querellantes*

*que faciliten precisiones en cuanto a los presuntos actos de coacción de que son objeto los trabajadores del Cuerpo de Bomberos en el sentido de que se hagan miembros de una asociación que no sea un sindicato, al tipo de asociación promovida y a la forma en que se ha vulnerado la libertad sindical de los trabajadores del Cuerpo de Bomberos. El Comité pide al Gobierno que le remita una copia de la decisión judicial tan pronto como ésta sea pronunciada, de manera que el Comité pueda llegar a una conclusión sobre este aspecto del caso con pleno conocimiento de todos los hechos pertinentes.*

- 446.** *El Comité observa que el Gobierno no ha respondido a los alegatos según los cuales los trabajadores de la Dirección Nacional de Energía de Guyana fueron informados de que dicha entidad iba a ser suprimida, y de que debían formar un comité encargado de negociar con la administración sus indemnizaciones por despido, a pesar de que el GPSU está reconocido y acreditado como sindicato representativo en dicha entidad. El Comité observa que en el artículo 23(4)-(6) de la ley sobre reconocimiento de los sindicatos, de 1997, se establece que un empleador que decida cerrar una empresa debe notificar su intención al sindicato acreditado y celebrar con éste consultas antes de tomar una decisión definitiva al respecto. En este contexto, el Comité considera que el hecho de que el Gobierno no haya celebrado consultas con el GPSU, acreditado como sindicato mayoritario ante la Dirección Nacional de Energía de Guyana, infringe la ley y vulnera el principio de que se debe promover y alentar la negociación entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y que la invitación hecha a los trabajadores de constituir un comité paralelo constituye una injerencia en los asuntos del GPSU. El Comité pide al Gobierno que adopte todas las medidas necesarias para garantizar que la Dirección Nacional de Energía de Guyana entable consultas con el GPSU en su calidad de sindicato acreditado mayoritario, y que lo mantenga informado sobre este particular.*

### **Recomendaciones del Comité**

- 447.** *En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) el Comité recuerda que los gobiernos deberían reconocer la importancia que tiene para su propia reputación enviar respuestas precisas a los alegatos formulados por las organizaciones querellantes, para que el Comité pueda proceder a un examen objetivo con pleno conocimiento de causa;*
  - b) el Comité recuerda que, en general, los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes, y pide al Gobierno que, tan pronto como los tribunales se pronuncien sobre la aplicabilidad del Memorándum de Entendimiento de 1999, le proporcione una copia de dicha decisión a fin de disponer de toda la información necesaria para llegar a una conclusión sobre este aspecto del caso;*
  - c) el Comité confía en que, en el futuro, el Gobierno dará prioridad a la negociación colectiva como medio para determinar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, y desplegará todos los esfuerzos posibles para evitar las medidas unilaterales en este contexto;*
  - d) el Comité pide a las partes que faciliten una información suficientemente detallada sobre el contenido del acuerdo sobre contribuciones al sindicato negociador, de 1976, así como sobre las bases jurídicas en que se sustentó su denuncia, y que tan pronto como los tribunales se pronuncien sobre esta*

*materia le proporcionen una copia de dicha decisión a fin de disponer de toda la información necesaria para llegar a una conclusión sobre este aspecto del caso;*

- e) el Comité pide a las partes que indiquen si la introducción de un requisito que condiciona el descuento de las cuotas sindicales a la autorización por escrito de cada uno de los trabajadores es una medida de aplicación general o una decisión particular que sólo afecta al GPSU. Si esta medida es una decisión particular, el Comité pide al Gobierno que adopte, lo antes posible, todas las medidas necesarias con miras a poner fin a dicha situación de discriminación e injerencia, y que lo mantenga informado de la situación. El Comité pide también al Gobierno que se asegure de que, en el futuro, la adopción de medidas que incidan en los derechos sindicales vaya precedida de consultas francas y sin trabas con todos los sindicatos interesados;*
- f) el Comité pide al Gobierno que adopte, lo antes posible, todas las medidas necesarias con el fin de garantizar la plena aplicación de la decisión del Tribunal Superior, en la que se ordenaba el reintegro en sus puestos de trabajo de siete dirigentes y miembros del GPSU despedidos del Registro del Tribunal Superior por motivos antisindicales, así como el pago de los salarios que se les adeudaban, y que lo mantenga informado sobre el particular;*
- g) el Comité pide al Gobierno que le envíe una copia de la decisión de los tribunales sobre el despido de los dirigentes y miembros del GPSU en otras entidades del sector público, y que, si los tribunales constatan que los despidos se debieron a motivos antisindicales, adopte todas las medidas necesarias para lograr el reintegro en sus puestos de trabajo de los dirigentes y miembros sindicales despedidos y el pago de los salarios caídos, y que lo mantenga informado al respecto;*
- h) el Comité pide al Gobierno que adopte, lo antes posible, todas las medidas necesarias a fin de que un órgano independiente investigue los alegatos de discriminación antisindical en el Registro del Tribunal Superior y que, si se confirman dichos alegatos, garantice el fin inmediato de tales actos y la adopción de las medidas de reparación adecuadas. El Comité pide que se le mantenga informado sobre el particular;*
- i) el Comité toma nota de que el tema de la acreditación del sindicato mayoritario ante la Comisión Forestal de Guyana está siendo examinada por los tribunales, y pide al Gobierno que le remita una copia de la decisión judicial tan pronto como ésta sea pronunciada, de manera que el Comité pueda llegar a una conclusión sobre este aspecto del caso con pleno conocimiento de toda la información pertinente;*
- j) el Comité pide a los querellantes que faciliten precisiones en cuanto a los presuntos actos de coacción de que son objeto los trabajadores del Cuerpo de Bomberos en el sentido de que se hagan miembros de una asociación que no sea un sindicato, al tipo de asociación promovida y a la forma en que se ha vulnerado la libertad sindical de los trabajadores del Cuerpo de Bomberos. El Comité pide al Gobierno que le remita una copia de la*

*decisión judicial tan pronto como ésta sea pronunciada, de manera que el Comité pueda llegar a una conclusión sobre este aspecto del caso con pleno conocimiento de todos los hechos pertinentes, y*

- k) el Comité pide al Gobierno que adopte todas las medidas necesarias para garantizar que la Dirección Nacional de Energía de Guyana entable consultas con el GPSU en su calidad de sindicato acreditado mayoritario, y que lo mantenga informado sobre este particular.*

CASO NÚM. 2228

INFORME PROVISIONAL

**Queja contra el Gobierno de la India  
presentada por  
la Central de Sindicatos Indios (CITU)**

***Alegatos: la organización querellante alega diversos actos de discriminación antisindical, despidos incluidos, la falta de mecanismos de solución de reclamaciones, la represión de una huelga por la policía y la negativa a negociar de la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd., situada en la ZFI de Visakhapatnam en el estado de Andhra Pradesh***

- 448.** La queja de la Central de Sindicatos Indios (CITU) figura en una comunicación de fecha 30 de octubre de 2002.
- 449.** El Gobierno envió sus observaciones en comunicaciones fechadas el 10 y 27 de enero de 2003.
- 450.** India no ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), ni el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

**A. Alegatos de la organización querellante**

- 451.** En comunicación de fecha 30 de octubre de 2002, la Central de Sindicatos Indios (CITU) alega diversos actos de discriminación antisindical contra el Sindicato de trabajadores de la zona franca de Visakhapatnam, afiliado a la CITU y establecido en la zona franca industrial de Visakhapatnam (ZFIV) en el estado de Andhra Pradesh. Según la organización querellante, aunque en general los sindicatos no están prohibidos en las ZFI de la India, en la ZFIV no se permite realizar actividades sindicales, y el Comisionado para asuntos de desarrollo, la autoridad encargada de la ZFIV, ha anunciado personalmente a los trabajadores que podrían perder sus puestos de trabajo si se afilian a algún sindicato. Según esta organización, los trabajadores no disponen de ningún mecanismo de solución de reclamaciones y sus servicios dejan de solicitarse inmediatamente en cuanto se sospecha que participan en algún tipo de actividad sindical.
- 452.** La organización querellante alega también que la administración de la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd., empresa situada en la ZFIV, se niega a negociar con el

sindicato y además ha cometido diversos actos de discriminación antisindical. En especial, dos trabajadores fueron despedidos de forma ilegal por su participación activa en el sindicato (Aruna y Vijaya), un trabajador fue suspendido por actividades sindicales (Neelakanteswara Rao) y se han impuesto multas arbitrarias a otros 22, de un importe que varía entre 100 y 700 rupias, por actividades sindicales (R.T. Santosh, Praveen, Babu Khan, Srinu, Ravi, Babu Rao, Sita Rama Raju, Raju, Nooka Raju, Kalyani, Aruna, N. Sailaja, Girija, Neeraja, Chandram, Veerajaju, T. Lakshmi Kanta, P. Govinda Raju, P. Manga Raju, Subba Raju, Rajeswari y Krishna).

- 453.** La organización querellante indica que los 350 trabajadores de una unidad de la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd. (que se divide en dos unidades) se declararon en huelga el 9 de enero de 2002. Los 850 trabajadores de la segunda unidad se unieron a la huelga el 17 de enero de 2002. La huelga se declaró para protestar por las condiciones de trabajo, que no son conformes a la legislación laboral aplicable, especialmente en lo relativo a los salarios, y por las supuestas prácticas abusivas de la administración.
- 454.** La organización querellante alega que, en un principio, el director ejecutivo de la empresa trató de coaccionar a los trabajadores para que abandonasen la huelga incondicionalmente y les insultó. Se alega que con posterioridad, la huelga pacífica de los trabajadores fue reprimida brutalmente por la administración de la ZFI y la policía. En vez de tomar medidas para resolver la cuestión mediante el diálogo, la administración prefirió atemorizar a los trabajadores que estaban haciendo campaña pacíficamente en favor de sus demandas, practicando arrestos y detenciones ilegales en las comisarías de policía y prohibiendo a los trabajadores que se reuniesen en un área de 20 kilómetros alrededor de la ZFIV. Las reuniones en la oficina local de la CITU se prohibieron, y cientos de trabajadores fueron arrestados y detenidos, incluida una de las secretarías nacionales de la CITU que fue arrestada cuando salía de la oficina local de la CITU después de haber participado en una reunión sindical. Uno de los trabajadores fue encadenado mientras permaneció en la comisaría de policía. Los trabajadores y sus dirigentes fueron golpeados brutalmente con bastones por la policía, y la administración creó un clima de terror. La CITU alega además que la policía penetró en los domicilios de los trabajadores y les amenazó para que regresasen al trabajo. La dirección, alentada por la actitud de la administración, se negó a hablar con los representantes de los trabajadores.
- 455.** Según la organización querellante, la huelga terminó el 18 de febrero de 2002, después de que el Ministro de Industria Pesada, el Administrador de Rentas y Contribuciones del Distrito y el Inspector Jefe de policía asegurasen que iban a velar por que se respetasen los derechos de los trabajadores, de conformidad con la legislación india, incluido el derecho a la negociación colectiva, y que no se discriminaría a ningún trabajador por haber participado en una huelga. No obstante, la organización querellante señala que la dirección de la empresa se ha negado a negociar con el sindicato. La organización querellante reitera estas reivindicaciones en una carta anexa a la queja, fechada el 4 de abril de 2002, y dirigida al Ministro de Industria Pesada. Asimismo, la organización querellante señala estos alegatos a la atención del presidente del Tribunal Supremo de la India en una carta fechada el 4 de julio de 2002, que también se incluye en anexo a la queja. En dicha carta, la organización querellante solicita al presidente del Tribunal Supremo que considere su petición e indica que la única alternativa que tienen los trabajadores de la ZFIV para solucionar estas reclamaciones es solicitar su protección.
- 456.** La organización querellante alega otros actos de discriminación antisindical relacionados con la huelga. Según esta organización, se enviaron cartas de despido a ocho trabajadores durante la huelga (G. Sony, Srinivasa Rao, Ganesh Reddy, Nagapaidi Raju, D.V. Sekhar, Ramesh Kumar, Rajaratnam Naidu y Prasad). Otros siete trabajadores fueron despedidos después de la huelga, el 25 de marzo de 2002, debido a sus actividades sindicales

(K. Sudhakar Rao, Ch. Hemalatha, P.U. Kishore Reddy, T. Guru Murthy, G.V. Raju Kumar, K.R.A.S. Varma e I. Kanaka Raju), a pesar de las garantías mencionadas anteriormente. La organización querellante presenta este último alegato en una carta anexa a la queja, de fecha 7 de mayo de 2002, y dirigida al Comisionado adjunto del trabajo.

457. Por último, la organización querellante indica que las condiciones son similares en las siete ZFI del país y que los ataques a los trabajadores están aumentando.

## **B. Respuesta del Gobierno**

458. En comunicaciones de fechas 10 y 27 de enero de 2003, el Gobierno envió los comentarios del gobierno provincial de Andhra Pradesh que fue quien investigó los alegatos. El gobierno provincial señala que, en general, los trabajadores de las ZFI tienen derecho a sindicarse y a negociar colectivamente, asimismo rechaza los alegatos por considerar que es falso que se restrinjan las actividades sindicales en la ZFIV y que el Comisionado para asuntos de desarrollo advirtiera a los trabajadores que podían perder sus trabajos si se sindicaban.

459. El Gobierno principal señala que las ZFI se rigen por las leyes y reglamentos laborales que se aplican en general a los trabajadores industriales como la ley de sindicatos de 1926 y la ley de conflictos laborales de 1947. La administración de la ZFIV debe asegurarse de que en su zona se aplique la legislación laboral. La Oficina del Comisionado para asuntos de desarrollo ha establecido un comité de solución de diferencias que está dirigido por un alto funcionario, el Comisionado adjunto para asuntos de desarrollo, que ha sido designado oficial encargado de la solución de conflictos. Mucho antes de que comenzara la huelga en la ZFIV, las reclamaciones planteadas por los trabajadores se habían resuelto en dicho comité. Además, para conveniencia de los trabajadores, se habían colocado en lugares visibles y frecuentados buzones de sugerencias para que depositasen sus quejas. Un equipo compuesto por miembros de los departamentos de trabajo a nivel provincial, y del Ministerio de Trabajo del Gobierno central, junto con los representantes de los sindicatos de las ZFI realizaba inspecciones periódicas.

460. En relación con los alegatos de discriminación antisindical, el Gobierno señala que examinó caso por caso la lista de trabajadores supuestamente suspendidos, despedidos o multados por sus actividades sindicales con la administración de la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd. y que se comprobó que las razones de la suspensión se debían a casos de indisciplina, a irregularidades y a la incapacidad para aprender de los mismos.

461. El Gobierno indica que mientras la Oficina del Comisionado para asuntos de desarrollo examinaba las reclamaciones de los trabajadores con la administración de la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd., los trabajadores declararon una huelga relámpago a partir del 9 de enero de 2002, a pesar de haber sido informados de que toda huelga declarada sin previo aviso sería ilegal, ya que la ZFIV estaba considerada como de «utilidad pública». El Gobierno especifica que el hecho de declarar a un establecimiento de utilidad pública, a efectos de la ley de conflictos laborales de 1947, no limita los derechos de los trabajadores. Solamente requiere que antes de iniciar una huelga se dé un aviso previo de 15 días, con objeto de disponer del tiempo necesario para entablar un proceso de conciliación o mediación, etc. antes de que la huelga se produzca realmente.

462. El gobierno provincial informa de que después de que se iniciase la huelga, el director ejecutivo de la empresa trató de convencer a los trabajadores de que volvieran al trabajo sin insultarles y de que el inspector y el subinspector de policía fueron testigos de la escena.

463. En relación con la supuesta represión de la huelga por parte de la policía, el Gobierno señala que se llamó a la policía local para que dispersase a la multitud que impedía que altos

funcionarios como el Secretario Segundo del Gobierno de la India, el Ministro de Comercio e Industria y los Comisionados para asuntos de desarrollo de todas las Zonas Francas Industriales (ZFI) de la India, incluido el Comisionado para asuntos de desarrollo de la ZFIV, asistieran a una reunión del Consejo de Dirección de la ZFIV el 10 de enero de 2002. Con ese fin, se tomaron varias medidas de precaución, entre ellas el cierre del perímetro próximo a la ZFIV, de conformidad con el artículo 144 del Código Penal de la India, con objeto de mantener la ley y el orden y garantizar la seguridad de la propiedad pública.

- 464.** Según el gobierno provincial, algunas de las cuestiones planteadas por la organización querellante podían haberse resuelto a través del diálogo y sin recurrir a una huelga. Siempre se producen pequeños malentendidos entre la administración y los trabajadores cuando una industria está creciendo, y el hecho de que todos los huelguistas volvieran al trabajo de forma voluntaria e incondicional indica que «se dieron cuenta de su error». No obstante, el Gobierno ha aconsejado a la administración que mejore su relación con los trabajadores de forma que tales incidentes puedan evitarse en el futuro.
- 465.** El Gobierno señala además que el gobierno provincial dio instrucciones a un equipo compuesto por el recaudador del distrito de Visakhapatnam, el Comisionado para asuntos de desarrollo de la ZFI de Visakhapatnam y el Comisionado adjunto del trabajo de Visakhapatnam para que inspeccionase una vez más la ZFIV, con objeto de asegurarse de la correcta aplicación de la legislación laboral, y que una vez se recibiese el informe de la inspección, se enviase al Comité.

### C. Conclusiones del Comité

- 466.** *El Comité observa que este caso tiene que ver con alegatos de actos de discriminación antisindical, incluidos despidos, la falta de mecanismos de solución de reclamaciones, la represión de una huelga por la policía y la negativa a negociar por parte de la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd., empresa situada en la ZFI de Visakhapatnam (ZFIV) en el estado de Andhra Pradesh.*
- 467.** *El Comité se encuentra ante una falta de información o un conflicto de pruebas con respecto a diversos alegatos relativos a la huelga celebrada del 9 de enero al 18 de febrero de 2002 en protesta por las condiciones de trabajo que se alegaban no ser conformes a la legislación laboral aplicable y por las prácticas abusivas de la administración. El Comité observa que mientras la organización querellante alega que la administración y la policía atemorizaron a los trabajadores que realizaban una huelga pacífica, el Gobierno rechaza estos alegatos e indica que la policía local tuvo que intervenir para dispersar a una muchedumbre que impedía a altos funcionarios visitar la ZFIV y que había tenido que adoptar medidas para aislar los alrededores de la ZFIV. El Comité observa que el Gobierno no proporciona información específica sobre el supuesto arresto de una sindicalista que salía de una reunión sindical y de la prohibición de celebrar reuniones en la oficina local de la organización querellante, ni sobre los alegatos de que la policía amenazó a los huelguistas en sus domicilios. Además, el Comité observa que el Gobierno no ha respondido a los alegatos referentes a la presentación de avisos de despido a ocho trabajadores durante la huelga y al despido de otros siete después de la misma. Por último, el Comité comprueba que la organización querellante y el Gobierno discrepan en cuanto a las condiciones en que comenzó y terminó la huelga. El Comité solicita al Gobierno que le transmita información suficientemente detallada sobre los alegatos relativos al arresto de una sindicalista, a la prohibición de celebrar reuniones en la oficina local de la organización querellante y a las amenazas de la policía a los huelguistas, así como sobre las condiciones en que los sindicalistas fueron supuestamente despedidos durante y después de la huelga organizada en la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd. en la ZFIV.*

468. *En relación con otros alegatos de discriminación antisindical, el Comité toma nota de la declaración del Gobierno según la cual rechaza los alegatos por considerar falso que el Comisionado para asuntos de desarrollo de la ZFIV amenazara personalmente con el despido a los trabajadores que se sindicaran. No obstante, el Comité observa que el Gobierno no proporciona información específica alguna sobre las razones que llevaron a esta conclusión. El Comité toma nota asimismo de la declaración del Gobierno de que examinó la lista de trabajadores supuestamente despedidos, suspendidos o multados por sus actividades sindicales con la administración de la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd. y de que se comprobó que estas medidas se debían a actos de indisciplina, a irregularidades y a la incapacidad para aprender de esos trabajadores. Habida cuenta de la brevedad de los alegatos y de la respuesta del Gobierno, el Comité considera que no dispone de información suficientemente detallada para realizar un examen objetivo de los alegatos. El Comité recuerda que en general, el Gobierno es responsable de la prevención de todo acto de discriminación antisindical y debe velar por que todas las quejas contra prácticas discriminatorias de esa índole sean examinadas con arreglo a un procedimiento que además de expeditivo no sólo debería ser imparcial sino también parecerlo a las partes interesadas [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafos 754 y 738]. El Comité pide a la organización querellante que proporcione más información específica sobre los alegatos de discriminación antisindical en la ZFIV, relativos a los trabajadores que han sido despedidos, suspendidos o multados y que confirme si se han restringido sus derechos sindicales.*
469. *El Comité observa que el Gobierno no ha respondido a los alegatos de que la administración de la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd. se niega a dialogar con el sindicato. El Comité recuerda que se deberían tomar medidas para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 781]. El Comité invita al Gobierno a que, tan pronto como sea posible, tome las medidas necesarias para animar a las partes a que resuelvan el actual conflicto a través de la negociación colectiva, y a que le mantenga informado a este respecto.*
470. *El Comité señala que de acuerdo con la organización querellante, en la ZFIV no existe ningún mecanismo de solución de reclamaciones y que el Gobierno rechaza estos alegatos e indica que existe un Comité de Solución de Reclamaciones dirigido por el Comisionado Adjunto para Asuntos de Desarrollo. No obstante, el Comité observa que el Gobierno no proporciona ningún dato sobre la composición, funcionamiento y eficacia de dicho comité ni sobre las medidas adoptadas para promover la solución del conflicto actual a través de la conciliación. El Comité observa que podría existir una incompatibilidad entre la funciones del Comisionado Adjunto para Asuntos de Desarrollo y el funcionario encargado de la solución de reclamaciones si las tareas con realizadas por la misma persona. El Comité pide al Gobierno que reexamine esta situación. Además, el Comité observa que este mecanismo, que parece funcionar en caso tanto de reclamaciones individuales como de conflictos colectivos, quizá no goce siempre de la confianza de todas las partes involucradas, especialmente cuando los alegatos de discriminación antisindical estén dirigidos contra la propia administración de la ZFIV. El Comité solicita al Gobierno que tome todas las medidas necesarias, tan pronto como sea posible, para promover la solución de todos los conflictos y reclamaciones referentes al presente caso a través de procedimientos de conciliación que sean económicos, rápidos e imparciales, y le mantenga informado al respecto.*
471. *El Comité opina que muchas de las cuestiones planteadas en esta queja podrían resolverse como último recurso a través de las instancias judiciales. El Comité observa, en ese*



*sentido, que la organización querellante envió una carta al presidente del Tribunal Supremo de la India solicitándole que considerase su solicitud, ya que a los trabajadores de la ZFIV no les quedaba otra alternativa para solucionar sus reclamaciones que pedir su protección. El Comité, refiriéndose a un caso anterior, recuerda que, ante la posibilidad de conflictos laborales colectivos y casos individuales de presunta discriminación antisindical, la remisión a los tribunales como último recurso, una vez que todos los demás esfuerzos de conciliación han fallado, parece depender del permiso otorgado por las autoridades laborales competentes [93.º informe, caso núm. 420, párrafos 158-161]. No obstante, puesto que esa decisión data de 1964, el Comité no puede determinar si sigue siendo así. El Comité solicita al Gobierno que indique si el recurso a la justicia sigue dependiendo del permiso de las autoridades laborales competentes. De ser así, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias, para modificar la legislación de manera que dicho permiso no sea exigido. El Comité pide que se le mantenga informado al respecto.*

## **Recomendaciones del Comité**

**472. En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:**

- a) el Comité pide al Gobierno que le transmita información suficientemente detallada sobre las condiciones en que los sindicalistas fueron supuestamente despedidos y sobre los alegatos relativos a la detención de una dirigente sindical, a la prohibición de celebrar reuniones en la oficina local de la organización querellante y a las amenazas de la policía a los huelguistas durante y después de la huelga declarada en la Worldwide Diamonds Manufacturing Ltd. en la ZFI de Visakhapatnam;**
- b) el Comité pide a la organización querellante que proporcione información más específica sobre los alegatos de discriminación antisindical en la ZFI de Visakhapatnam relativos a los trabajadores que han sido despedidos, suspendidos o multados y que informe si se han restringido sus derechos sindicales;**
- c) el Comité pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias, tan pronto como sea posible, para alcanzar una solución al actual conflicto a través de la negociación colectiva, y le mantenga informado al respecto;**
- d) el Comité pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias, tan pronto como sea posible, para promover la solución de todos los conflictos y reclamaciones de este caso a través de procedimientos de conciliación económicos, rápidos e imparciales, y le mantenga informado al respecto, y**
- e) el Comité pide al Gobierno que reexamine la situación cuando las funciones del Comisionado Adjunto para Asuntos de Desarrollo y el funcionario encargado de la solución de reclamaciones son realizadas por la misma persona y que indique si el recurso a la justicia continúa dependiendo del permiso de las autoridades laborales competentes. De ser así, el Comité solicita al Gobierno que se modifique la legislación de manera que dicho permiso no sea exigido. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado al respecto.**

CASO NÚM. 2236

INFORME PROVISIONAL

**Queja contra el Gobierno de Indonesia  
presentada por  
el Sindicato de Trabajadores de la Industria Química,  
la Energía y la Minería (Federasi Serikat Pekerja Kimia,  
Energi dan Pertambangan Serikat Pekerja Seluruh  
Indonesia – DPP SP KEP SPSI)**

*Alegatos: discriminación antisindical por parte de la empresa Bridgestone Tyre Indonesia contra cuatro dirigentes sindicales que en la actualidad están suspendidos y no han percibido sus haberes en espera de los resultados del procedimiento de despido iniciado por la empresa*

473. El Sindicato de Trabajadores de la Industria Química, la Energía y la Minería presentó una queja por comunicación de 25 de noviembre de 2002 complementada por 30 apéndices. Posteriormente, envió información complementaria por comunicaciones de 25 de enero, 28 de febrero y 1.º de abril de 2003.
474. El Gobierno respondió a la queja por comunicación de fecha 25 de febrero de 2003, y fue invitado a presentar sus observaciones sobre las tres comunicaciones con información adicional que presentó el querellante. Tanto el querellante como el Gobierno enviaron una versión en inglés del convenio colectivo de trabajo en vigor en la empresa Bridgestone Tyre Indonesia para el período 2001-2003.
475. Indonesia ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), así como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

**A. Alegatos del querellante**

476. El querellante alega que la empresa Bridgestone Tyre Indonesia ha violado derechos sindicales, contraviniendo en particular las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98 y el artículo 28 de la ley núm. 21 relativa a los sindicatos, al suspender (lo que en la terminología legal del país se denomina «schorsing») a cuatro dirigentes sindicales y solicitar a las autoridades competentes autorización para despedirlos. Los cuatro dirigentes sindicales involucrados son:

- el Sr. Sarno H., presidente de la sección sindical de la fábrica de la empresa en Bekasi;
- el Sr. Hazrial Nazar, presidente de la sección sindical de la fábrica de la empresa en Karawang;
- el Sr. Juli Setio Raharjo, presidente de la sección sindical de la oficina central de la empresa en Yakarta, y

— el Sr. Machmud Permana, secretario de la sección sindical de la fábrica de la empresa en Bekasi.

- 477.** El querellante sostiene que se debería ordenar a la empresa que deje de lado su decisión de suspensión. Además, se debería solicitar al Gobierno que se ocupe de esta cuestión a fin de rectificar la escasa aplicación de la legislación laboral, la duración y la complejidad del proceso de solución de conflictos de la ley laboral así como los prejuicios de las autoridades competentes en relación con los trabajadores.
- 478.** Los hechos relacionados con este caso y los argumentos presentados por el querellante pueden resumirse como sigue.

### **Antecedentes**

- 479.** En virtud del párrafo 1 del artículo 27 del convenio colectivo de trabajo vigente en la empresa Bridgestone Tyre Indonesia, a principios de marzo de 2002 comenzaron las negociaciones relativas a la revisión del salario mínimo. Habida cuenta de que a finales de mes no se había logrado ningún acuerdo, ambas partes acordaron presentar el caso ante el funcionario del Departamento de Recursos Humanos del distrito de Bekasi para su mediación.
- 480.** Al mismo tiempo, un dirigente sindical (muy probablemente de la fábrica de Bekasi, aunque el querellante no lo especifica) al que los trabajadores presionaban para que proporcionara explicaciones sobre las negociaciones, solicitó la autorización de la empresa para celebrar una reunión. Durante el curso de la misma, los trabajadores propusieron convocar una huelga. El representante sindical respondió que una iniciativa de este tipo sería contraria, en especial, al acuerdo firmado entre el sindicato local y la empresa, al que el querellante aludió como un acuerdo relativo al esfuerzo para prevenir la acción de huelga.
- 481.** El 27 de marzo de 2002, los tres presidentes de las secciones sindicales de las fábricas de Bekasi y Karawang y de la oficina central en Yakarta, así como el secretario de la sección sindical de la fábrica de Bekasi, elaboraron una comunicación con membrete del sindicato. Esta comunicación contenía tres apartados con instrucciones (para utilizar la terminología del querellante) destinadas a los trabajadores: 1) no realizar horas extraordinarias a partir del 28 de marzo hasta que se registre un incremento en el sueldo de abril; 2) el trabajo debe seguir su curso normal; 3) en el día feriado nacional (29 de marzo) se deben desempeñar las tareas de conformidad con el calendario laboral. El querellante indica que el pago de las horas extraordinarias representa entre el 40 y el 50 por ciento del total del salario. La comunicación, en consecuencia, tenía la finalidad de permitir que la empresa ahorrara dinero y así conceder a los trabajadores un porcentaje de aumento del salario mínimo superior al 25 por ciento.
- 482.** De conformidad con el artículo 10 del convenio colectivo de trabajo, la distribución de la comunicación sindical a los trabajadores debía ser autorizada por el gerente de asuntos generales. El 28 de marzo de 2002, este último se negó a autorizar la comunicación y la devolvió al sindicato. Habida cuenta de que se habían proporcionado explicaciones acerca del contenido de la comunicación en la reunión organizada por el sindicato, se consideró, al parecer, que esas instrucciones verbales eran suficientes. Finalmente, la comunicación se distribuyó (se adjunta a la queja una copia de la comunicación en el idioma nacional, firmada por los cuatro dirigentes; el nombre del gerente de asuntos generales está escrito pero carece de firma).
- 483.** El 1.º de abril de 2002, la dirección de la empresa solicitó al sindicato que volviera a remitir la comunicación a fin de que fuera firmada, sin embargo, según el querellante, la empresa nunca la devolvió. El mismo día, el director de la fábrica, en presencia del gerente de asuntos generales, convocó al presidente de la sección sindical de la fábrica de Bekasi, Sr. Sarno. El director cuestionó que no se hubiera remitido la comunicación del sindicato

al presidente director de la empresa y pidió explicaciones acerca de su contenido. Agregó que el nivel de producción estaba disminuyendo debido a que los trabajadores no trabajaban horas extraordinarias.

- 484.** El 5 de abril de 2002, el sindicato local y la empresa rechazaron la propuesta de aumento del salario mínimo presentada por el Departamento de Recursos Humanos del distrito de Bekasi. Las partes presentaron la cuestión al Comité Regional de Solución de Diferendos Laborales. El 26 de abril de 2002, el Comité decidió que se otorgara un aumento del salario mínimo del 26,59 por ciento. El mismo día, el presidente director convocó a una reunión a los tres presidentes de las secciones sindicales y al secretario del sindicato local de la fábrica de Bekasi. En el curso de dicha reunión, todas las partes aceptaron la decisión del Comité Regional de Solución de Diferendos Laborales. El presidente director indicó que los trabajadores debían estar dispuestos a trabajar horas extraordinarias a fin de aumentar la producción. El secretario del sindicato local de la fábrica de Bekasi le informó que se había elaborado una carta retirando la comunicación anterior del sindicato sobre las horas extraordinarias. El gerente de asuntos generales firmó la nueva carta del sindicato (copia de la cual, en el idioma nacional, se adjunta a la queja). En esta carta se informaba a los trabajadores acerca del acuerdo logrado en relación con el aumento del salario mínimo y del retiro de la instrucción anterior sobre las horas extraordinarias. La carta se distribuyó el mismo día y llevaba la firma de los tres presidentes de los sindicatos locales así como del secretario del sindicato local de la fábrica de Bekasi. El 26 de abril de 2002, asimismo, el sindicato, representado por el Sr. Sarno, y la empresa, firmaron un acuerdo sobre el aumento del salario mínimo (que se adjunta a la queja en el idioma nacional).

### **Decisión de la empresa de suspender a los cuatro dirigentes**

- 485.** El querellante indica que el 21 de mayo de 2002 la empresa convocó una reunión bipartita sin dar precisiones sobre el orden del día. El 22 de mayo de 2002, se celebró la reunión en presencia del Sr. Sarno H., el Sr. Machmud Permana, el Sr. Hazrial Nazar y el Sr. Julio Setio Raharjo. Todos fueron invitados a la reunión a título personal y no como representantes sindicales. Se informó a los cuatro dirigentes sindicales que, a causa de la comunicación de fecha 27 de marzo enviada por el sindicato durante el curso de las negociaciones sobre el aumento del salario básico, y en particular de la instrucción relativa a las horas extraordinarias, el objetivo de producción se había visto reducido. En consecuencia, la empresa decidía suspenderlos en espera de sus despidos. Estas sanciones fueron notificadas por escrito a cada uno de los cuatro empleados a través de las cuatro decisiones del presidente director. El mismo día, el presidente director también solicitó a las autoridades competentes la autorización para dar curso al despido.
- 486.** El querellante indica que, para respaldar las suspensiones y las solicitudes de despido, el presidente director invocó errores de los cuatro dirigentes sindicales (equiparándolos a acciones delictivas) previstos en el artículo 67 del convenio colectivo de trabajo y que suponen un «importante acto de violación». En consecuencia, se los acusaba, entre otras cosas, de inducir al empleador y a los trabajadores a llevar a cabo una acción «que atenta contra la ley y la moral», de perjuicio intencional a las ganancias, al buen nombre y a la reputación de la empresa, y de dejar trascender información. En una carta posterior dirigida al sindicato (que se adjunta a la queja), el presidente director señalaba que se despedía a los cuatro empleados en su calidad de trabajadores de la empresa, y no por su condición de dirigentes sindicales. En una declaración formulada ante algunos trabajadores de la compañía, así como frente al Ministro de Recursos Humanos y Trasmigración, el presidente director explicó que los tres años de conducción del Sr. Sarno y de sus colegas habían sido causa de problemas para la empresa, motivo por el cual la sede de la empresa en Japón había decidido proceder al despido de los mismos.

487. En la queja se agrega que las decisiones de suspensión se complementaron con las siguientes medidas. Primero, a los cuatro dirigentes sindicales se les prohibió la entrada a las instalaciones de la empresa, si bien en principio aún se los consideraba dirigentes sindicales; se les impedía, en consecuencia, ejercer sus actividades sindicales, ya que las dependencias del sindicato estaban ubicadas dentro de la compañía. Además, al principio se decidió la suspensión con el pago parcial (con un equivalente del 25 por ciento de reducción del salario) desde el 23 de mayo hasta el 22 de noviembre de 2002, y a partir de esa fecha sin goce de sueldo (ni de prestaciones).

### ***Violaciones de los derechos sindicales***

488. En la queja, se presentan los siguientes argumentos. Primero, la decisión de suspensión como medida preliminar al despido es contraria al convenio colectivo de trabajo, a varias disposiciones de la legislación nacional relativas a derechos sindicales y, en particular, al artículo 28 de la ley núm. 21 de 2000, que protege a los trabajadores de actos de discriminación antisindical en el curso de su empleo, así como a los Convenios núms. 87 y 98. Se señala que las acusaciones de la empresa fueron formuladas fuera de todo proceso legal y en particular en ausencia de una investigación pormenorizada a fin de establecer si existía algún fundamento para las acusaciones. Dichas acusaciones dañan el buen nombre y la reputación de los cuatro empleados. Se subraya además que a lo largo de los tres años de las actividades de los dirigentes sindicales, se habían celebrado varios acuerdos con el presidente director, en particular, el convenio colectivo de trabajo y el convenio sobre salarios. En general, durante este período el bienestar de los trabajadores había mejorado y, en última instancia, esto era provechoso para la empresa. También se subraya que los cuatro empleados suspendidos eran representantes de un sindicato debidamente reconocido por la empresa y con el cual ésta acababa de firmar un convenio relativo al aumento del salario mínimo. Por último, en la queja se sostiene que la suspensión de los cuatro dirigentes sindicales sin goce de sueldo es contraria al párrafo 4 del artículo 6 del decreto ministerial sobre derechos humanos núm. 150/2000.

### ***Acontecimientos posteriores a la decisión de suspensión***

489. El 22 de mayo de 2002 los cuatro dirigentes sindicales organizaron una reunión para comunicar la decisión de la empresa al sindicato. El mismo día la producción de bienes se detuvo a consecuencia de un movimiento que los trabajadores pusieron en marcha para expresar su solidaridad con los cuatro dirigentes sindicales. Al día siguiente, estos últimos solicitaron la intervención del Ministerio de Recursos Humanos y Trasmigración para solucionar el caso. El Ministro prometió hacerlo pero al mismo tiempo, solicitó a los dirigentes sindicales que instaran a los trabajadores a volver al trabajo. Así lo hicieron los dirigentes sindicales locales, pero fue en vano. Los cuatro dirigentes sindicales escribieron una carta al presidente director solicitándole retirar su decisión. También manifestaron preocupación por la interrupción del trabajo y propusieron la conciliación a través del mecanismo bipartito. El 25 de mayo de 2002, se informó a los cuatro dirigentes sindicales que el Ministerio fijaba una fecha límite para volver al trabajo, el 27 de mayo; de no cumplirse con esa fecha límite, el Ministro afirmaba que no intervendría en la solución del caso de los cuatro dirigentes sindicales. El 25 de mayo de 2002, en un llamamiento conjunto firmado por el presidente, el secretario de la sección sindical de la fábrica de Bekasi y el presidente director, se instó a los trabajadores a volver al trabajo, y como resultado de ello los trabajadores regresaron a sus puestos el mismo día.

490. El 27 de mayo de 2002, el Ministerio de Recursos Humanos y Trasmigración convocó al presidente director y al director de asuntos generales para solucionar el caso relativo a los cuatro dirigentes sindicales. En el curso de la reunión, el presidente director indicó que la decisión había sido adoptada por la dirección de alto nivel en Japón a causa de los

problemas que los dirigentes habían creado y que perjudicaban a la empresa y a sus trabajadores. El director de asuntos generales subrayó que la comunicación del sindicato instruyendo a los trabajadores a negarse a trabajar horas extraordinarias había reducido el nivel de producción y se la consideraba como una amenaza de los trabajadores. Por su parte, el sindicato presionó para que se reincorporara a los cuatro dirigentes sindicales y prometió permanecer receptivo a cualquier propuesta y consejo de la empresa sobre el manejo de las actividades del sindicato. El Ministro propuso que la cuestión se resolviera a través de una reunión bipartita. El presidente director rechazó esta propuesta, subrayando que la cuestión debía procesarse según la legislación aplicable. El Ministro mantuvo su posición y nombró facilitador al Responsable de Recursos Humanos del distrito de Bekasi; las dos partes aceptaron la convocatoria y celebraron una reunión el 10 de junio de 2002, pero las partes no lograron alcanzar un acuerdo. Dadas las circunstancias, el 26 de junio de 2002 el Ministro de Recursos Humanos y Trasmigración ordenó al Departamento de Recursos Humanos y Trasmigración dar curso a las solicitudes de despido de los cuatro dirigentes sindicales de conformidad con la ley núm. 21 de 2000.

491. El querellante, asimismo, presentó los alegatos de violación de los derechos sindicales por parte de la empresa ante las autoridades competentes. El 16 de julio de 2002, el director de «Dirección de Normas sobre Inspección del Trabajo» del Departamento de Recursos Humanos inició una investigación.

### ***Procedimientos nacionales aplicados***

492. La información adicional presentada por el querellante proporciona algunas indicaciones generales y da detalles sobre los procedimientos aplicados en cada caso.
493. El querellante indica que el director del «Departamento de Normas sobre Inspección del Trabajo» del Departamento de Recursos Humanos y Trasmigración inició la investigación de las acusaciones de violación de los derechos sindicales por parte de la empresa, en virtud del artículo 28 de la ley núm. 21. Sin embargo, al momento de presentar la queja, la investigación no había arrojado ningún resultado y el procedimiento utilizado no era claro. Además, en una carta de fecha 20 de enero de 2003 dirigida al «inspector general» del Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Recursos Humanos y Trasmigración, el querellante solicitó que se interrumpiese el despido debido a la investigación por violación de los derechos sindicales en curso. El querellante también subraya que el «Director General de Inspección y Supervisión de Recursos Humanos» del Departamento de Recursos Humanos y Trasmigración propuso a la Oficina de Derechos Humanos del distrito que pospusiera el proceso de despido y que otro funcionario del mismo Departamento proponía lo contrario.
494. En el tercer envío de información adicional, la organización querellante indica que había solicitado a los órganos competentes encargados de examinar las solicitudes de despido formuladas por la empresa que interrumpieran el procedimiento. La razón esgrimida era que se trataba de una cuestión de discriminación antisindical y que, en consecuencia, debía ser remitida a un tribunal civil una vez que se hubiese completado la investigación. La organización querellante subraya que el proceso de investigación es muy lento.
495. Se pueden efectuar las siguientes indicaciones sobre los procedimientos nacionales aplicados en relación con los cuatro dirigentes sindicales interesados.

Sr. Hazrial Nazar (presidente del sindicato local de la fábrica de Karawang)

496. En la primera etapa del procedimiento, el Responsable de Derechos Humanos del distrito de la ciudad de Karawang, actuando en calidad de mediador, propuso el reintegro del

Sr. Nazar con una carta de advertencia. La empresa rechazó esta propuesta y el caso se presentó ante el Comité Regional de Solución de Diferendos Laborales. El 8 de enero de 2003, el Comité transmitió una decisión de despido. Se reflejan extractos de la decisión (en una versión traducida) en la documentación presentada por el querellante.

- 497.** Según esos extractos, la empresa señalaba que el despido se justificaba por la instrucción de la comunicación de 27 de marzo firmada por el Sr. Nazar y la perturbación que la misma había generado. La empresa consideraba que la conducta del Sr. Nazar violaba varias disposiciones del convenio colectivo de trabajo y que había cometido una grave violación del convenio y, que por lo tanto, su despido estaba justificado en virtud del artículo 67. Por su parte, el Sr. Nazar rechazó los argumentos de la empresa acerca de su contravención de esas disposiciones, sostuvo que la instrucción dada a los trabajadores era compatible con el artículo 20 del convenio y argumentó que la decisión de suspensión y la solicitud de su despido eran contrarios a varias disposiciones de la legislación nacional y a los Convenios núms. 87 y 98. El Comité consideró que al distribuir la instrucción sin la autorización de la empresa, en su calidad de dirigente sindical, el Sr. Nazar había violado varias disposiciones del convenio colectivo de trabajo. Considerando que se remitió una carta de advertencia al Sr. Nazar (hecho que el querellante cuestionó) y que este último no dio signos de modificar su conducta, el Comité concluyó que el despido era inevitable y que debía procederse a la liquidación de sus haberes.
- 498.** El Comité finalmente revocó su fallo mediante una decisión de fecha 4 de febrero de 2003, en particular porque el mismo se basaba en una carta de advertencia que no había existido; en este sentido, se remitió una carta de disculpas al Sr. Nazar. El Comité comunicó una segunda decisión el 11 de febrero de 2003 sobre la transferencia de la cuestión al Comité Nacional de Solución de Diferendos Laborales.

Sr. Sarno H. y Sr. Machmud Permana, respectivamente, presidente y secretario del sindicato local en la fábrica de Bekasi

- 499.** El 22 de enero de 2003 el caso del Sr. Sarno y el del Sr. Permana se presentaron ante el Responsable de Recursos Humanos del distrito de Bekasi, que se desempeñaba como mediador. El 18 de febrero de 2003, este funcionario de distrito presentó una recomendación a las partes. El querellante tradujo y distribuyó el texto de esta recomendación, que puede resumirse como sigue. A efectos de fundar su decisión, la empresa proporcionó explicaciones similares a las que había dado en el caso del Sr. Nazar, agregando que el 27 de marzo se había distribuido una comunicación sin su autorización. Los dos dirigentes sindicales interesados subrayaron que habían emitido y distribuido la instrucción del 27 de marzo en su calidad de representantes sindicales. Recordaron el propósito de la instrucción y que habían solicitado la autorización de la empresa para proceder a su distribución pero que la gerencia no había firmado la misma.
- 500.** El mediador opinó que la distribución de la instrucción sin una autorización previa de la empresa violaba el artículo 10 del convenio colectivo de trabajo. En este sentido, se podía comprender la decisión de la empresa de suspender a los dos funcionarios y solicitar su despido. Por otra parte, el mediador señaló que la carta de advertencia, prevista por la legislación nacional, no se había enviado a los dos funcionarios. En esta situación, el mediador propuso que la empresa reintegrara al Sr. Sarno y al Sr. Permana con una carta de advertencia.

Sr. Julio Setio Raharjo, presidente del sindicato local de la oficina central de Yakarta

- 501.** Al presentar su información complementaria el 25 de enero de 2003, el querellante sólo señala que en este caso particular el proceso de mediación aún no se ha celebrado. En el

tercer conjunto de información adicional, el querellante indica que la Oficina de Recursos Humanos del distrito de la ciudad de Yakarta ha celebrado una última reunión entre las partes el 21 de febrero de 2003.

## B. Respuesta del Gobierno

- 502.** Señalando la importancia y la gravedad del caso, en su respuesta de fecha 25 de febrero de 2003, el Gobierno presenta principalmente información sobre la puesta en práctica de los procedimientos nacionales.
- 503.** En primer lugar, subraya que en virtud de la legislación nacional los gobiernos locales tienen autoridad para solucionar problemas relacionados con el trabajo pero que, habida cuenta de la importancia de la cuestión, el Gobierno central había adoptado algunas medidas que caían dentro de su competencia directa.
- 504.** En relación con los hechos, el Gobierno confirma que las difíciles negociaciones sobre el aumento de salario desencadenaron todo el caso. También afirma que la empresa y el sindicato habían llegado a un acuerdo mediante el cual cada parte acordaba no adoptar ninguna medida que pudiera influir en el proceso de negociación. Frente a la falta de acuerdo, el sindicato emitió la instrucción de fecha 27 de marzo, solicitando a los trabajadores que se abstuvieran de trabajar horas extraordinarias. Algunos trabajadores se negaron a acatar esta instrucción y fueron objeto de actos de intimidación, lo que produjo anarquía. El 26 de abril de 2002, la empresa concedió un aumento de salario y se retiró la instrucción del sindicato.
- 505.** El 23 de mayo de 2002, la empresa decidió suspender a los cuatro trabajadores, que también se desempeñaban como dirigentes sindicales, por acciones incompatibles con el convenio colectivo de trabajo. La empresa también prohibió el acceso de estos trabajadores a sus instalaciones con lo que les impedía ejercer sus actividades sindicales, dado que las dependencias del sindicato funcionan dentro del edificio de la empresa.
- 506.** En relación con los procedimientos utilizados, el Gobierno considera que puede concluirse que se ha aplicado el artículo 28 de la ley núm. 21 relativa a la protección de los trabajadores contra actos de discriminación antisindical. Más específicamente, subraya que los cuatro trabajadores presentaron una queja ante la «Dirección de Normas sobre Inspección del Trabajo» del Departamento de Recursos Humanos. Como consecuencia, se llevaron a cabo investigaciones en el curso de las cuales se tomó declaración a los cuatro trabajadores y a algunos testigos. El Gobierno indica que «se considera» que las decisiones de suspensión no son compatibles con lo dispuesto por el párrafo a) del artículo 28 y el artículo 42 de la ley núm. 21 de 2000. No obstante, el Gobierno indica que el informe de la investigación fue presentado el 7 de septiembre de 2002 en el destacamento policial según el procedimiento nacional correspondiente. El Gobierno agrega que las regiones de Bekasi, Karawang y Yakarta consideraban que sólo podría darse curso a la solicitud de despido de la empresa cuando se efectuara la investigación del Gobierno central. El jefe de la Oficina local de Recursos Humanos y Trasmigración de Bekasi solicitó cierta información sobre el avance de la investigación. En su respuesta, de fecha 26 de noviembre de 2002, el Director General de «Relaciones Industriales y Normas del Trabajo» del Departamento de Recursos Humanos y Trasmigración subrayó que la investigación y el despido debían llevarse a cabo respetando la legislación nacional. En opinión del Gobierno, ambas cuestiones debían resolverse sin la intervención de ninguna otra parte. Sobre el procedimiento, el Gobierno subraya de manera general que la ley núm. 21 de 2002 es una ley nueva y que la investigación de las violaciones de los derechos sindicales se examina en el marco de los procedimientos vigentes. Agrega que el Departamento de Recursos Humanos y Trasmigración recientemente se ha puesto de acuerdo con el cuartel general de la policía a fin de presentar los resultados de la investigación a la Fiscalía y que luego el caso sería tratado a nivel de la audiencia nacional.



### C. Conclusiones del Comité

- 507.** *El Comité observa que el presente caso se refiere a procedimientos de despido por parte de la empresa Bridgestone Tyre Indonesia en relación con cuatro dirigentes sindicales reconocidos por la empresa y que en la actualidad están suspendidos, sin goce de sueldo.*
- 508.** *El Comité observa que el querellante ha presentado información detallada sobre los aspectos sustanciales y de procedimiento del caso mientras la respuesta del Gobierno en esta etapa hace observaciones de naturaleza factual y describe los procedimientos nacionales actualmente en curso. El Comité pide al Gobierno que obtenga informaciones de las organizaciones de empleadores concernidas a fin de poder disponer de su punto de vista sobre las cuestiones en instancia, así como sobre el de la empresa en cuestión.*
- 509.** *A partir de la información que ha recibido, el Comité considera que pueden determinarse los siguientes elementos. Primero, el caso nace en las difíciles negociaciones relativas al aumento de salarios entre el sindicato local y la empresa. En este contexto, el 27 de marzo de 2002, los cuatro dirigentes sindicales en representación del sindicato local en las negociaciones salariales emitieron una comunicación en la cual se solicitaba a los trabajadores que se negaran a trabajar horas extraordinarias y a continuar con sus tareas dentro del horario normal. El recurso a las horas extraordinarias en la empresa parece ser muy importante para mantener un cierto nivel de producción. Según la información proporcionada tanto por el querellante como por el Gobierno, si bien en diferentes términos, esta comunicación tuvo un efecto muy importante. El 26 de abril de 2002, se logró un acuerdo sobre el aumento de salario y el sindicato retiró la convocatoria formulada a los trabajadores en relación con las horas extraordinarias. A través de cuatro decisiones de fecha 22 de mayo de 2002 provenientes del presidente de la empresa, los dirigentes sindicales que habían firmado la comunicación de 27 de marzo fueron suspendidos en su trabajo por violar el convenio colectivo de trabajo; el mismo día la empresa solicitó a las autoridades competentes la autorización para despedirlos.*
- 510.** *El Comité observa que la decisión de la empresa fue producto de dos clases de procesos. El primero es un proceso que inicia la empresa a fin de obtener la autorización de despido de los cuatro dirigentes sindicales. El Comité observa que la cuestión corresponde al ámbito de la autoridad local. El querellante inició un segundo proceso en representación de los cuatro dirigentes sindicales por violación de los derechos sindicales por parte de la empresa. El Comité señala que la base jurídica de este proceso es, particularmente, el artículo 28 de la ley núm. 21 de 2000 relativa a los sindicatos y que se refiere a la protección de los trabajadores contra actos de discriminación antisindical por parte de los empleadores. En este sentido, el Comité toma nota, por una parte, de las observaciones del Gobierno acerca de que las acusaciones formuladas en el marco del artículo 28 se abordan en el marco del procedimiento que existía en el momento en que la ley entró en vigor y, por otra parte, de las observaciones del querellante relativas a que el procedimiento que se siguió en su caso no es claro. El Comité señala que se ha designado a la administración central para que se ocupe de las acusaciones de discriminación antisindical. El Comité ha tomado nota en este sentido de la declaración del Gobierno acerca de que, dada la gravedad y la importancia del caso, ha adoptado medidas directamente relacionadas con el ejercicio de su autoridad. Además, el Comité señala que el vínculo entre los dos procesos planteaba algunas cuestiones por parte de las autoridades locales. La idea del Gobierno parece ser que ambos procesos deberían seguir su curso, de conformidad con la legislación aplicable.*
- 511.** *En cuanto a la información adicional comunicada por el querellante, el Comité observa que los procedimientos de despido han evolucionado de forma diferente en cada caso, pero aún no se ha autorizado ningún despido. En relación con los alegatos de violación de los derechos*

sindicales, si bien se ha llevado adelante una investigación, y se ha elaborado un informe, no se ha adoptado ninguna decisión concreta. El Comité toma nota de la declaración del Gobierno acerca de que ha adoptado medidas para transmitir el informe de la investigación a la Fiscalía con miras a su posible presentación ante la Audiencia Nacional. El Comité también toma nota de la carta del «Inspector General» de fecha 4 de marzo de 2003, adjunta a la tercera serie de información adicional presentada por el querellante. Según esta carta, tal como ha sido traducida por el querellante, se han transmitido las acusaciones de violación de los derechos sindicales al presidente del tribunal civil.

512. El Comité observa que, para fundar sus decisiones, la empresa afirmó que los cuatro dirigentes sindicales habían violado el convenio colectivo de trabajo y que, según la información adicional presentada por el querellante, la empresa consideró que ésta constituye una grave violación del convenio en virtud del artículo 67. El Comité observa a partir de la queja, que la empresa invocó varias violaciones del convenio colectivo de trabajo que aparentemente no estaban relacionadas con las actividades sindicales de los cuatro trabajadores. Por otra parte, el Comité observa que según surge de la información adicional presentada por el querellante, en sus conclusiones, los órganos competentes que manejan los cuatro procedimientos de despido parecen haberse referido exclusivamente a la comunicación firmada el 27 de marzo, emitida y retirada por los cuatro trabajadores en su calidad de dirigentes sindicales. Por consiguiente, a fin de pronunciarse sobre este caso con pleno conocimiento de todos los hechos, el Comité solicita al Gobierno que presente sus observaciones sobre los tres grupos de información adicional presentados por el querellante y en particular sobre la descripción que allí se proporciona de los procedimientos de despido.
513. Sin perjuicio de lo anterior, el Comité observa que en la respuesta del Gobierno se indica que el caso plantea, al menos en parte, una cuestión de discriminación antisindical, señalando que la base legal del procedimiento aplicado por el Gobierno central es la ley núm. 21 de 2000 relativa a los sindicatos y, en particular, su artículo 28. El Comité ha tomado debida nota de la observación del Gobierno relativa a que «se considera» que la suspensión es incompatible con el párrafo a) del artículo 28 y el artículo 42 de la ley núm. 21, si bien no es posible en esta etapa determinar quién llegó a esta conclusión y cuándo. Ante esta situación, el Comité desea recordar los siguientes principios de libertad sindical. Ninguna persona debe ser objeto de discriminación en el empleo a causa de su actividad o de su afiliación sindical legítimas, sean pasadas o presentes [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 690]. Además, el respeto de los principios de libertad de asociación exige claramente que los trabajadores que consideran haber sido objeto de discriminación debido a sus actividades sindicales deben tener acceso a medios de reparación que sean expeditos, económicos y totalmente imparciales [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 741].
514. El Comité observa que diez meses después de la presentación de los alegatos de violación de los derechos sindicales, el procedimiento no ha concluido y que se seguirán otras etapas que, aparentemente, no se han determinado completamente. Asimismo, el Comité observa que los trabajadores en cuestión no han percibido haberes durante algo más de seis meses y muy probablemente se ven imposibilitados de buscar otro empleo pues no han sido despedidos. El Comité toma nota de las observaciones del Gobierno acerca de que no existe un procedimiento específico para examinar alegatos de discriminación antisindical, y señala al Gobierno que, a este respecto, puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina. Asimismo, habida cuenta de los principios antes mencionados, el Comité solicita al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar que el procedimiento que se aplica en este sentido concluya sin demora y de forma totalmente imparcial y que a continuación presente sus observaciones. El resultado del procedimiento, especialmente si los alegatos de discriminación antisindical se comprobaran justificados, tendrá una repercusión sustancial en los procedimientos de despido; en efecto, en determinada

situación, las autoridades locales aparentemente creían que sólo podían proceder con los procedimientos de despidos si la investigación de los alegatos de discriminación antisindical había concluido. Así las cosas, el Comité solicita al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar que se dé prioridad al procedimiento relativo a los alegatos de discriminación antisindical por sobre los procedimientos de despido. El Comité pide igualmente al Gobierno que examine la manera de brindar asistencia adecuada a los cuatro trabajadores afectados hasta tanto se dicte una sentencia definitiva y se asegure de que todos los procedimientos nacionales aplicados en el presente caso concluyan rápidamente. Por último, el Comité solicita al Gobierno que envíe sus observaciones sobre el alegato del querellante acerca de que la suspensión sin percepción de haberes es contraria al párrafo 4) del artículo 6 del decreto relativo a los recursos humanos núm. 150/2000.

## Recomendaciones del Comité

**515. En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:**

- a) *el Comité pide al Gobierno que obtenga informaciones de las organizaciones de empleadores concernidas a fin de poder disponer de su punto de vista sobre las cuestiones en instancia, así como sobre el de la empresa en cuestión;*
- b) *a fin de pronunciarse sobre este caso con pleno conocimiento de todos los hechos, el Comité solicita al Gobierno que envíe sus observaciones relativas a los tres grupos de informaciones complementarias presentados por el querellante y, en particular, sobre la descripción de los procedimientos de despido formulados en ellas;*
- c) *tomando nota de las observaciones del Gobierno acerca de que no existe un procedimiento específico para examinar alegatos de discriminación antisindical, el Comité señala al Gobierno que puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina a este respecto;*
- d) *el Comité solicita al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar que el procedimiento relativo a los alegatos de discriminación antisindical finalice sin demora y de forma totalmente imparcial, y que a continuación envíe sus observaciones;*
- e) *el Comité solicita al Gobierno que:*
  - i) *adopte las medidas necesarias para garantizar que el procedimiento relativo a los alegatos de discriminación antisindical tenga prioridad por sobre los cuatro procedimientos de despido;*
  - ii) *examine la manera de brindar asistencia adecuada a los trabajadores afectados y se asegure de que todos los procedimientos nacionales aplicados en el presente caso concluyan rápidamente, y*
- f) *el Comité solicita al Gobierno que envíe sus observaciones sobre el alegato del querellante acerca de que la suspensión sin percepción de haberes es contraria al párrafo 4) del artículo 6 del decreto relativo a los recursos humanos núm. 150/2000.*

CASOS NÚMS. 2177 Y 2183

INFORME PROVISIONAL

## **Quejas contra el Gobierno de Japón presentadas por**

*Caso núm. 2177:*

- **la Confederación de Sindicatos de Japón (JTUC-RENGO)**
- **el Consejo de Enlace del Sector Público de la RENGÓ (RENGO-PSCL)**
- **la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)**
- **la Internacional de Servicios Públicos (ISP)**
- **la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)**
- **la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM)**
- **la Internacional de la Educación (IE)**
- **la Federación Internacional del Personal de los Servicios Públicos (INFEDOP) y**
- **la Union Network International (UNI)**

*Caso núm. 2183:*

- **la Confederación Nacional de Sindicatos (ZENROREN) y**
- **la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Prefecturas y Municipios de Japón (JICHIROREN)**

*Alegatos: las organizaciones querellantes alegan que la próxima reforma de la legislación de la administración pública, desarrollada sin la procedente consulta con las organizaciones de trabajadores, endurece todavía más la legislación de la administración pública vigente y mantiene las restricciones a los derechos sindicales básicos de los empleados públicos, sin compensación adecuada*

**516.** El Comité examinó los casos citados en su reunión de noviembre de 2002, en la cual presentó un informe provisional aprobado por el Consejo de Administración en su 285.<sup>a</sup> reunión [véase 329.<sup>o</sup> informe, párrafos 567-652].

**517.** En comunicaciones de fecha 26 de diciembre de 2002 y 28 de marzo de 2003, la organización querellante JTUC-RENGO (caso núm. 2177) presentó la información solicitada por el Comité, así como información adicional. La organización querellante ZENROREN (caso núm. 2183), presentó información adicional en una comunicación con fecha 18 de marzo de 2003. El Gobierno envió sus observaciones en comunicaciones de fechas 26 de diciembre de 2002, 31 de marzo y 15 de abril de 2003.

**518.** En una comunicación del 17 de febrero de 2003, la Union Network International (UNI) se asoció a las organizaciones querellantes en el caso núm. 2177.

519. El Japón ratificó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

## A. Examen anterior del caso

520. En su reunión de noviembre de 2002, el Comité formuló las siguientes recomendaciones [véase 329.º informe, párrafo 652]:

- a) el Gobierno debería reconsiderar su declarada intención de mantener las restricciones actuales de los derechos fundamentales de los empleados públicos;
- b) el Comité recomienda firmemente que en breve se celebren consultas francas, sin trabas y significativas con todas las partes concernidas sobre los motivos y el fondo de la reforma de la administración pública, para obtener un consenso más amplio en el tema y con el objetivo de enmendar la legislación y ponerla en conformidad con los principios de la libertad sindical. Estas consultas deberán tratar concretamente sobre las cuestiones siguientes, relativas a la legislación y/o a la práctica que constituyen una violación de las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98:
  - i) concesión al personal de extinción de incendios y al personal de establecimientos penitenciarios del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes;
  - ii) enmienda del sistema de inscripción en el registro en el ámbito local, de modo que los empleados públicos puedan constituir las organizaciones que estimen convenientes, sin quedar sujetos a medidas equivalentes a la autorización previa;
  - iii) autorización a los sindicatos de empleados públicos a que determinen ellos mismos el mandato de los dirigentes sindicales a tiempo completo;
  - iv) concesión a los empleados públicos que no trabajan directamente en la administración del Estado del derecho de negociación colectiva y del derecho de huelga, de conformidad con los principios de libertad sindical;
  - v) en lo que atañe a los trabajadores cuyos derechos de negociación colectiva y/o derecho de huelga pueden restringirse o prohibirse legítimamente con arreglo a los principios de la libertad sindical, el establecimiento de procedimientos e instituciones adecuados, en los ámbitos nacional y local, para compensar adecuadamente a estos empleados privados de un medio esencial de defensa de sus intereses;
  - vi) enmiende la legislación para que no se impongan sanciones severas civiles o penales a los empleados públicos que ejercen legítimamente el derecho de huelga;
- c) el Comité solicita al Gobierno y a la RENGO que le informen acerca de si los 18.000 empleados trasladados a las instituciones administrativas independientes pueden constituir las organizaciones que estimen convenientes sin autorización previa, o afiliarse a las mismas;
- d) el Comité solicita al Gobierno que le transmita la decisión del tribunal relativa al caso de Oouda-cho (Prefectura de Nara);
- e) el Comité pide también al Gobierno que inicie un diálogo significativo con los sindicatos en relación con el alcance del contenido de la negociación en el sector público;
- f) el Comité pide al Gobierno y a las organizaciones querellantes que comuniquen mayores informaciones sobre la legislación y la práctica en lo que respecta al procedimiento por prácticas laborales indebidas;
- g) el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de toda evolución sobre todas las cuestiones arriba mencionadas y someta copias de las enmiendas legislativas propuestas;
- h) el Comité recuerda al Gobierno que puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina, si así lo desea, e
- i) el Comité señala a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones los aspectos legislativos de este caso.

## B. Informaciones complementarias proporcionadas por las organizaciones querellantes

521. En su comunicación del 26 de diciembre de 2002, la RENGO plantea en términos generales que el Gobierno no ha mostrado una actitud positiva en cuanto a mejorar la situación, al no haber aceptado las recomendaciones del Comité. Todo lo contrario, el representante del Gobierno dijo en el Consejo de Administración que las recomendaciones del Comité eran «inaceptables». Esa opinión fue apoyada en el plano local por el Ministro de Administración Pública, Asuntos Interiores, Correo y Telecomunicaciones, quien añadió que el Comité no había comprendido plenamente la situación y que era inadecuado que aconsejase al Gobierno la reconsideración de su política de mantener las restricciones existentes sobre los derechos laborales básicos de los empleados de la administración pública, ya que se trataba de un asunto exclusivamente interno. Ante esta actitud, los representantes de la RENGO solicitaron el 29 de noviembre de 2002 al Secretario General del Gabinete que: *a*) aceptase plenamente las recomendaciones del Comité y redefiniera el plan de reforma de manera de otorgar los derechos laborales básicos a los funcionarios del servicio público, y *b*) celebrase consultas de manera inmediata con los sindicatos interesados para elaborar ese plan, conforme a las normas internacionales del trabajo. Se hicieron peticiones similares al Ministro encargado de la reforma administrativa, el Ministro de Administración Pública, Asuntos Interiores, Correo y Telecomunicaciones, y al Ministro de Salud, Trabajo y Bienestar Social. Si bien el Secretario General del Gabinete prometió examinar las solicitudes de la RENGO, no brindó ninguna indicación concreta de cómo el Gobierno respondería a las recomendaciones del Comité. En respuesta a las preguntas planteadas en la Dieta, el Gobierno se limitó a declarar que haría nuevos planteamientos para que su posición fuese plenamente comprendida. En resumen, el Gobierno no mostró la menor intención de aceptar las recomendaciones y prosigue con la reforma en base a los principios generales a fin de someter los proyectos de ley pertinentes a la próxima sesión ordinaria de la Dieta, a comienzos de 2003.

522. Con respecto a la cuestión planteada por el Comité [véase 329.º informe, párrafo 652, *c*] sobre la situación sindical en las instituciones administrativas independientes (IAI), la RENGO recuerda que ahora existen dos categorías de instituciones de este tipo: las «IAI no específicas», cuyos trabajadores no son empleados de la administración pública, y las «IAI específicas», cuyos trabajadores tienen el estatuto de empleados del sector público. Antes del cambio, todas esas instituciones eran órganos estatales. Todos sus empleados pertenecían a la administración pública en lo que el Gobierno llama el «sector no productivo» (es decir, los trabajadores de cuello blanco) y pertenecían al sistema de la Autoridad Nacional del Personal (NPA). El cambio había tenido consecuencias concretas en las relaciones laborales: como las IAI específicas funcionan en base a la autofinanciación, actualmente están cubiertas por la ley de relaciones laborales de las empresas nacionales y las instituciones administrativas independientes específicas (NELRL). El resultado ha sido que trabajadores que eran miembros de las mismas organizaciones sindicales ahora están divididos y se les aplican legislaciones laborales diferentes. Dada la restricción de los derechos a la negociación colectiva que han de sufrir las organizaciones con miembros mixtos en el marco del sistema actual de inscripción en el registro, la única posibilidad que queda a esas organizaciones de trabajadores registradas, cuyos miembros están cubiertos por diferentes leyes laborales, es la reorganización.

523. La RENGO da ejemplos específicos de situaciones experimentadas por sus miembros:

- el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Agricultura, Forestación y Pesca del Japón (ZENNORIN), tiene aproximadamente 28.000 miembros en el sector no operativo (empleados de cuello blanco). Como 17 entidades del Ministerio se reorganizaron en IAI, el sindicato se vio obligado a dividirse para cumplir con los

requisitos del sistema de inscripción en el registro, hecho que para la RENGO significa una violación de la libertad sindical. En el Ministerio se constituyó una nueva ZENNORIN, que reúne a 21.500 trabajadores, y en las IAI se crearon 17 sindicatos (en el marco de la ley sobre los sindicatos), con un total de aproximadamente 6.500 miembros;

- el Sindicato de Trabajadores Administrativos para el Desarrollo de Hokkaido (ZENKAIHATSU) contaba con aproximadamente 6.000 trabajadores afiliados del sector no productivo. Como el Instituto de Ingeniería del Desarrollo del Ministerio se reorganizó en una IAI, el sindicato tuvo que dividirse en dos, un sindicato para los trabajadores administrativos y otro para la IAI, hecho que para la RENGO constituye otro ejemplo de violación de la libertad sindical.

**524.** La RENGO alega que, cuanto más se promuevan las reorganizaciones en las IAI en el marco de la política gubernamental se violarán más las libertades sindicales. En cuanto a las IAI ordinarias (cuyos trabajadores no tienen el estatuto de empleados públicos) no se ha informado acerca de ningún caso de violación de la libertad sindical ya que ninguno de los organismos reorganizados en las IAI hasta el momento se ha sindicado. No obstante, es evidente que una vez que los organismos con trabajadores sindicados se reorganicen en IAI, se plantearán problemas similares. La RENGO considera que este tipo de violación en principio no ocurriría si el Gobierno aceptase las recomendaciones del Comité [véase 329.º informe, párrafo 652, *b*), *iv*)] de otorgar el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga a los funcionarios públicos que no pertenecen directamente a la administración del Estado, y de abolir el sistema actual de inscripción en el registro.

**525.** Con respecto a la cuestión planteada por el Comité sobre la decisión del Tribunal en el caso de Oouda-cho [véase 329.º informe, párrafo 652, *d*)] la RENGO dice que el Tribunal del Distrito de Nara sostuvo que el fallo pronunciado el 1.º de febrero de 1999 por el Comité de Equidad de Oouda-cho de suspender la inscripción en el registro de las organizaciones de trabajadores debía anularse. La RENGO considera que la decisión del Tribunal contenía algunos aspectos positivos y que en el caso específico era apropiada. No obstante, no examina suficientemente lo esencial de la regla en lo que se refiere a las posibilidades del personal de gestión de Oouda-cho («la regla»), en la medida en que no se menciona la constitucionalidad de la regla y la necesidad de revisarla. Esa decisión sólo mantiene la posición del Gobierno y la jurisprudencia, y evita todo juicio sobre la legitimidad de la legislación, lo que implica un problema serio de violación de la libertad sindical y los derechos fundamentales de las organizaciones. Si bien esta decisión no la satisface totalmente, la RENGO confía en que permitirá restablecer los derechos de las organizaciones disueltas y la libertad sindical, y que contribuirá a la normalización de las relaciones laborales. La organización querellante solicita que el Gobierno acepte la decisión del Tribunal como definitiva y la ponga en aplicación, y que proceda a la revisión de la regla y la legislación.

**526.** En cuanto al procedimiento de reparación por prácticas laborales indebidas [véase 329.º informe, párrafo 652, *f*)], la RENGO dice que en virtud de la legislación vigente, las relaciones laborales de los empleados del sector público y los derechos de sus organizaciones se tratarán de manera diferente conforme a las diferentes funciones. Como esas organizaciones se rigen por diferentes leyes, como la ley de la administración pública nacional (NPSL), la ley de relaciones laborales de las empresas nacionales, la ley de la administración pública local (LPSL) y la ley de relaciones laborales de las empresas públicas locales (LPELRL), hay casos en que, para la misma causa dentro de la misma institución, una organización puede recurrir a medidas de desagravio, mientras que otras no tienen esa posibilidad. Una de las cuestiones planteadas en la queja se refiere a las organizaciones de trabajadores que no están cubiertas por la ley sobre los sindicatos y

deben hacer frente a restricciones de su derecho sindical lo que les plantea dificultades para cumplir sus objetivos como organizaciones de trabajadores. Por ejemplo, en el pueblo de Ariake-cho (Prefectura de Kagoshima), los trabajadores manuales administrativos municipales y su sindicato dependen de la LPSL, mientras que los obreros municipales y su sindicato (Consejo de Trabajadores Productivos) están regidos por la LPELRL. En junio de 1999, el alcalde propuso que se aumentase el número de horas semanales de trabajo y puso en práctica esta propuesta el mes siguiente sin ninguna negociación ni acuerdo. El Consejo de Trabajadores Productivos tenía derecho a presentar una queja por práctica laboral indebida ante el Comité de Relaciones Laborales de la Prefectura de Kagoshima, donde las partes acordaron en última instancia que en el futuro resolverían esta cuestión por medio de la negociación colectiva. Por el contrario, el sindicato que representa a los empleados administrativos no tenía derecho a solicitar reparación legal. La RENGO alega que este trato diferente es una clara violación del derecho sindical y que el actual sistema de inscripción en el registro vigente, que no puede impedir esas violaciones, infringe los Convenios núms. 87 y 98. La organización querellante solicita que se revise la legislación de manera de garantizar la igualdad de derechos entre los sindicatos de los trabajadores del sector privado y los del sector público.

**527.** En su comunicación del 28 de marzo de 2003, la RENGO indica que no ha habido ningún progreso, y que sus representantes se reunieron nuevamente el 24 de febrero de 2003 con el Secretario General del Gabinete quien, por un lado, dijo que el Gobierno consultaría y negociaría sinceramente con las organizaciones sindicales y, por otro, mencionó que el Gobierno no tenía la intención de insistir en que se procediese a una revisión del sistema de la administración pública. La RENGO también reiteró su pedido precedente al Ministro encargado de la reforma administrativa, quien indicó que el Gobierno estaba trabajando actualmente sobre las enmiendas a la NPSL en base a los principios generales, y tenía la intención de consultar ocasionalmente a los sindicatos. Ningún otro adelanto tuvo lugar en la Dieta. A pesar de las reiteradas peticiones, es evidente que el Gobierno no tiene la intención de celebrar las «consultas francas, sin trabas y significativas» recomendadas por el Comité. Entretanto, el Gobierno prosigue su labor sobre las enmiendas en base a los principios generales, y mantiene su intención de presentar los proyectos de ley ante la Dieta en su actual período de sesiones, que se clausurará el 18 de junio de 2003. Ello significa un categórico rechazo de las recomendaciones del Comité. Por último, el 28 de marzo de 2003 la Oficina de promoción de la reforma administrativa presentó los proyectos de ley a los ministerios interesados para que formularan comentarios. Como esos proyectos de ley habitualmente se presentan al Gabinete dos semanas después de establecidas las conclusiones de las consultas oficiales con los ministerios, es probable que los proyectos de ley aquí considerados se promulguen antes de que el Comité pueda examinarlos.

**528.** En su comunicación de 18 de marzo de 2003, la ZENROREN dice que el Gobierno considera que la reforma de la administración pública es un asunto exclusivamente interno, y que no hay consultas con los sindicatos. La ZENROREN señala con respecto al régimen de relaciones laborales en las IAI que siete sindicatos, incluidos la sección de empleados administrativos de la KOKKO-ROREN y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Transporte, se han visto obligados a reorganizarse ya que cuentan con miembros mixtos. El Sindicato de Trabajadores de los Hospitales Nacionales del Japón (JNHWU-ZEN-IRO), enfrenta actualmente el mismo problema ya que en abril de 2004 los hospitales del Estado se convertirán en IAI. Como la transición de una institución administrada por el Estado a una IAI requiere una división y una reorganización de los sindicatos existentes, se corre el riesgo de que ello afecte considerablemente la capacidad y las posibilidades de los sindicatos de llevar a cabo sus actividades. El problema principal es el sistema actual de inscripción en el registro de las organizaciones de trabajadores, que según la ZENROREN se debería suprimir. El Gobierno tiene previsto presentar un proyecto de ley sobre el



establecimiento de IAI locales, lo que significa que los empleados municipales deberán enfrentar el mismo problema de organización si se adopta dicho proyecto de ley.

### C. Respuesta del Gobierno

- 529.** En su comunicación de 26 de diciembre de 2002, el Gobierno declara que su propósito al crear las IAI es separar las funciones de formulación de políticas de las de ejecución de las mismas, como parte del proceso de la reforma administrativa. La ley de relaciones laborales de las empresas nacionales y de las instituciones administrativas independientes específicas (NELRL) se aplica a los empleados de las IAI específicas (que tienen el estatuto de empleados públicos). Estos tienen garantizado el derecho de negociar colectivamente, incluido el derecho de concluir acuerdos colectivos. Además, de las funciones de ejecución de políticas, ya trasladadas a las IAI en 2001 y 2002, la administración de la Oficina de Estadística, de la Casa de la Moneda y de la Oficina de Publicaciones se trasladará en abril de 2003 a IAI específicas. Se ha previsto que en abril de 2004 se procederá a un traslado similar con respecto a los hospitales y sanatorios nacionales. Al trasladar de esta manera un mayor número de funciones a las IAI, el Gobierno ha ampliado el ámbito de los empleados públicos, cuyos derechos a la negociación colectiva y a la huelga están garantizados. Además, con respecto a la recomendación 652, c), del Comité, el artículo 4, 1) de la NELRL el derecho de sindicarse de los empleados trasladados a las IAI específicas.
- 530.** En su extensa comunicación del 31 de marzo de 2003 (resumida *infra*), el Gobierno declara que está celebrando actualmente negociaciones y consultas con las partes a fin de revisar la ley de la administración pública nacional. A mediados de febrero, el Gobierno presentó un plan específico, en el que se incluían cuestiones primordiales como la introducción de un sistema de grados de competencia y una reforma del sistema de contratación (véase anexo), y solicitó que se debatiese al respecto. Numerosos altos funcionarios, entre los que figuraban el Secretario General del Gabinete y el Ministro encargado de la reforma administrativa, se reunieron con la RENGO y le aseguraron que el Gobierno deseaba mantener el diálogo con las organizaciones de trabajadores y celebrar con ellas consultas y negociaciones francas y significativas.
- 531.** El Gobierno describe la historia de las relaciones laborales en la administración pública remontándose a 1946. Si bien existen ciertas restricciones de los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos debido a su estatuto particular y al carácter público de sus funciones, se garantizan una serie de medidas compensatorias pertinentes, como el sistema de recomendación de la Autoridad Nacional del Personal. El sistema actual ha sido bien aceptado en el país.
- 532.** Al recordar las razones de la promoción del establecimiento de las IAI es decir, la separación de la formulación de las políticas de la ejecución de las mismas), el Gobierno sostiene que en el marco de este sistema los derechos fundamentales de los empleados públicos se han ampliado sin cesar. Los trabajadores trasladados a las IAI específicas (unas 64.000 personas a partir del 1.º de enero de 2003, o el 12,6 por ciento de los empleados públicos nacionales) mantienen su estatuto de empleados públicos y, al igual que los empleados de las empresas nacionales, están cubiertos por la NELRL, por lo que tienen derecho de negociar colectivamente y de concluir acuerdos colectivos. En cuanto a los empleados trasladados a las IAI no específicas (unas 2.000 personas a partir del 1.º de enero de 2003), las restricciones de los derechos laborales fundamentales desaparecen ya que dejan de ser empleados públicos; se les aplica la ley sindical, por lo que tienen derecho de negociar colectivamente, de concluir acuerdos colectivos y el derecho de huelga. Actualmente se considera el caso de la Corporación de Universidades Nacionales, que afecta a 125.000 personas, que también dejarán de ser empleados públicos y cuyas

restricciones a los derechos laborales fundamentales desaparecerán; se ha previsto que ese traslado comience durante el ejercicio económico de 2004.

- 533.** Respecto a los derechos del personal de extinción de incendios, el Gobierno reitera sus argumentos precedentes, es decir que las funciones de dicho personal corresponden a las de las fuerzas policiales mencionadas en el artículo 9 del Convenio núm. 87, en las que se comparan los antecedentes históricos, las funciones desempeñadas, la autoridad y el sistema de categorías. El Gobierno también reitera su argumento precedente sobre la importancia y el papel de las comisiones del personal de extinción de incendios. En el marco de ese sistema, el personal de extinción de incendios ha logrado condiciones de remuneración y de trabajo similares, o mejores, a las de los demás empleados administrativos. El Gobierno está determinado a realizar el mayor esfuerzo posible para mejorar, trabajando con el personal de extinción de incendios y con las comisiones de personal correspondientes, sus condiciones de trabajo.
- 534.** En cuanto al derecho del personal de los establecimientos penitenciarios, el Gobierno reitera su argumento precedente de que las funciones de dicho personal corresponden a las de las fuerzas policiales mencionadas en el artículo 9 del Convenio núm. 87. Su exclusión del derecho de sindicarse se debe a la naturaleza específica de sus funciones, que obligan a que esos funcionarios estén sometidos a un control particularmente rígido y a una disciplina estricta. Son funcionarios que gozan de condiciones de remuneración y de trabajo similares, o mejores, a las de los demás empleados administrativos; su escala salarial es la misma que la de los funcionarios policiales. El sistema de recomendaciones de la Autoridad Nacional del Personal ha mejorado las condiciones de trabajo: en 1998, por ejemplo, la NPA recomendó una nueva categoría especial para la escala salarial, teniendo especialmente en cuenta las funciones del personal penitenciario, y el mismo año se adoptaron y aplicaron las enmiendas correspondientes.
- 535.** Respecto al sistema de inscripción en el registro de las organizaciones de trabajadores [véase 329.º informe, párrafo 652, *b*), ii)], el Gobierno indica que no se requiere ninguna autorización para la constitución de organizaciones de ese tipo, ya que dicho sistema de inscripción no impone ninguna restricción al establecimiento de organizaciones de trabajadores. Los empleados públicos locales pueden constituir las organizaciones que estimen convenientes sin que se necesite autorización previa ni procedimiento equivalente. Los empleados de los gobiernos locales están autorizados a crear organizaciones de trabajadores cuyo ámbito de actuación vaya más allá de los límites de dicho gobierno local y estas organizaciones pueden formar parte de federaciones y confederaciones. El sistema de inscripción en el registro se creó para verificar que esas organizaciones son democráticas e independientes, y no impone ninguna otra restricción. El Gobierno añade que el hecho de que una organización de trabajadores esté o no registrada no significa una diferencia sustancial en cuanto a la adquisición de personalidad jurídica o a la capacidad para negociar. Por consiguiente, el sistema de inscripción en el registro no crea ninguna división sindical y no plantea ningún problema con respecto a la aplicación del Convenio núm. 87.
- 536.** En cuanto a la recomendación del Comité relativa al sistema de autorización para ausentarse de los dirigentes sindicales a tiempo completo [véase 329.º informe, párrafo 562, *b*), iii)], el Gobierno indica que el sistema considerado no es más que un privilegio que permite otorgar autorización para ausentarse a los empleados públicos, exclusivamente para que cumplan con las actividades de las organizaciones de trabajadores en su calidad de dirigentes sindicales, a la vez que conservan su estatuto de funcionarios públicos. La Dieta aumentó dos veces el tiempo máximo de la autorización para ausentarse de los dirigentes sindicales a tiempo completo, que actualmente es de siete años. Este sistema es mucho más generoso que el que se aplica en el sector privado, donde los trabajadores no gozan automáticamente de esos derechos. Según el Gobierno, la Comisión

de Expertos ya había concluido en su informe de 1994, que no correspondía aplicar a esta cuestión el artículo 1 del Convenio. Por consiguiente, el Gobierno considera que no existe ningún problema al respecto.

- 537.** Con respecto al derecho de negociación colectiva y al derecho de huelga de los empleados públicos que no trabajan directamente en la administración del Estado [véase 329.º informe, párrafo 652, b), iv)], el Gobierno reitera su argumento precedente de que si bien existen ciertas restricciones de los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos debido a su estatuto particular y a la naturaleza de carácter público de las funciones que cumplen, gozan de medidas compensatorias adecuadas, como el sistema de la Autoridad Nacional del Personal. Esas medidas compensatorias también existen para los empleados públicos del sector no productivo. Los empleados públicos a los que se ha negado el derecho de concluir acuerdos colectivos son *sólo* aquellos que trabajan en el sector no productivo de instituciones nacionales y gobiernos locales. Esos empleados públicos (a los que se aplica la ley de la administración pública nacional) trabajan para ministerios, organismos o instituciones equivalentes, en la planificación de las políticas y la ejecución de las mismas que lleva a cabo el Estado y están, por consiguiente, «al servicio de la administración del Estado». Respecto al derecho de huelga de esos funcionarios, el Gobierno declara que gozan de medidas compensatorias adecuadas como el sistema de la NPA, posición avalada por el Tribunal Supremo del Japón. Por consiguiente, el Gobierno considera que las restricciones del derecho de negociación colectiva y del derecho de huelga de los empleados públicos no presenta ningún problema en cuanto a la conformidad con los convenios de la OIT.
- 538.** En cuanto a la recomendación del Comité sobre el establecimiento de procedimientos e instituciones adecuados para compensar debidamente a los trabajadores a los que pueda restringirse o prohibirse legalmente el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga [véase 329.º informe, párrafo 652, b), v)], el Gobierno sostiene que las actuales medidas compensatorias de la NPA actuales funcionan correctamente desde 1986, fecha a partir de la cual se aplican plenamente las recomendaciones de la NPA, y la mayoría de los gobiernos locales han puesto en práctica revisiones salariales acordes con las recomendaciones de las comisiones de personal. Entre esas medidas compensatorias figuran: una garantía de categoría, la determinación de las condiciones de trabajo por ley el sistema de recomendaciones de la NPA, un procedimiento para solicitar medidas administrativas sobre las condiciones de trabajo y presentar objeciones contra el trato desfavorable. El resultado es que los empleados públicos gozan de condiciones laborales similares, o mejores, a las de los trabajadores del sector privado. La reforma actual va a mantener las restricciones de los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos y el sistema compensatorio de la NPA.
- 539.** Sobre la cuestión de las sanciones civiles y penales impuestas por violación de la prohibición del derecho de huelga [véase 329.º informe, párrafo 652, b), vi)], el Gobierno declara que esas sanciones penales se aplican solamente a quienes conspiren, instigando o incitando a los empleados públicos a la huelga; los funcionarios que simplemente participen en una huelga nunca serán objeto de una sanción. En virtud de las leyes del servicio público nacional o local, se podrán imponer a los líderes de actos ilegales sanciones penales, que podrán comprender encarcelamiento de hasta tres años o multas de hasta los 100.000 yenes. Durante los últimos 20 años, no ha habido ningún caso de encarcelamiento de empleados públicos por motivos de huelga. Por ley, se prohíbe a los empleados públicos tanto nacionales como locales, hacer huelga y por ende, es lógico que se apliquen sanciones disciplinarias a quienes infringen dicha prohibición.
- 540.** En cuanto la constitución de sindicatos en las instituciones administrativas independientes [véase 329.º informe, párrafo 652, c)], el Gobierno declara que la NELRL garantiza a los

empleados de las IAI (que mantienen su estatuto de empleados públicos) el derecho de organizar sindicatos. Por otra parte, los empleados de las IAI no específicas (que no conservan su estatuto de empleados públicos) se convierten en trabajadores ordinarios y están cubiertos por la ley sobre los sindicatos. En respuesta al alegato adicional de la RENGO (contenido en su comunicación de 9 de enero de 2003) de que se violó la libertad sindical de los trabajadores obligados a reorganizarse como resultado del traslado a las IAI, el Gobierno declara que la libertad sindical de estos empleados está garantizada y que corresponde a las organizaciones decidir acerca de la estructura de la nueva organización posterior al cambio. Además, incluso después de la reestructuración será posible constituir una confederación.

**541.** En cuanto al caso Oouda-cho [véase 329.º informe, párrafo 652, *d*)], el Gobierno explica que el Tribunal decidió que la Comisión de igualdad se había equivocado al decidir que el subdirector de la división correspondiente pertenecía al personal administrativo y, por consiguiente, revocó la cancelación de la inscripción en el registro de la organización de trabajadores considerada. No obstante, el Tribunal decidió asimismo que las razones de la disposición relativa a la separación de los trabajadores de base y el personal administrativo era válida, y que era pertinente dejar este tipo de determinación en manos de un órgano neutro. El caso ha sido objeto de apelación ante el Tribunal Supremo y el Gobierno informará al Comité sobre la decisión final.

**542.** En relación con la información solicitada por el Comité sobre el procedimiento de obtención de reparación por prácticas laborales indebidas [véase 329.º informe, párrafo 652, *f*)], el Gobierno declara lo siguiente. Los empleados públicos del sector no productivo (no cubiertos por la ley sobre los sindicatos) gozan de protección contra las prácticas laborales indebidas en virtud de la ley de la administración pública nacional y de la ley de la administración pública local. Pueden presentar solicitudes para la adopción de medidas administrativas relativas a las condiciones de trabajo y/o presentar demandas por perjuicios sufridos ante la NPA. Los empleados públicos del sector productivo están cubiertos por la ley sobre los sindicatos y gozan de la misma protección general que los trabajadores del sector privado contra las prácticas laborales indebidas, ya sea en virtud de la ley de relaciones laborales de las empresas nacionales (para los empleados públicos nacionales) o en virtud de la ley de relaciones laborales de las empresas locales (para los empleados públicos locales).

**543.** En su comunicación del 15 de abril de 2003, el Gobierno señala ciertos puntos que considera como una falta de comprensión de los hechos que puede observarse en la comunicación de RENGO (28 de marzo de 2003) y de ZENROREN (18 de marzo de 2003):

- en lo que respecta a la comunicación de RENGO, el Gobierno niega que pretenda dejar de lado o posponer el examen de los derechos fundamentales en el trabajo de los empleados públicos o que vaya a someter los proyectos a la Dieta sin consultas/negociaciones. Las reuniones del 24 y 25 de febrero y del 31 de marzo de 2003 fueron consultas/negociaciones, que promovieron la mutua comprensión; como resultado de ello la Oficina de promoción de la reforma administrativa empezó a negociar y a consultar con RENGO-PSLC sobre el proyecto destinado a modificar la ley sobre el servicio público nacional. El 8 de abril de 2003 las negociaciones/consultas seguían su camino;
- en lo que respecta a la comunicación de ZENROREN, el Gobierno objeta la declaración del querellante en el sentido de que no hubo consultas concretas dos meses después de la decisión del Comité. La Oficina de promoción de la reforma administrativa ha ofrecido a organizaciones como KOKKO-ROREN (un afiliado de ZENZOREN) negociaciones y consultas; esta oferta fue rechazada. La última

consulta tuvo lugar el 4 de abril con KOKKO-ROREN y el Gobierno pretende realizar consultas/negociaciones de buena fe.

- 544.** En cuanto al estado presente de la reforma del servicio civil, el Gobierno explica que la Oficina de promoción de la reforma administrativa ha presentado de manera no oficial el proyecto de enmienda de la ley del servicio público nacional a las organizaciones de trabajadores el 28 de marzo; al mismo tiempo presentó de igual manera el borrador a los ministerios concernidos. Esto significa solamente que el Gobierno ha iniciado consultas sobre el proyecto y que no ha fijado una fecha para la decisión del Gabinete sobre el proyecto. El Gobierno ha expresado a las organizaciones de trabajadores que habría plenas consultas con ellos, inclusive en lo que respecta al calendario de tramitación del proyecto en la Dieta.
- 545.** En lo que respecta a los comentarios de ZENZOREN sobre la alegada inequidad del sistema de la NPA, el Gobierno reitera que este sistema establece plena audiencia de las opiniones de las organizaciones de trabajadores en lo que respecta a los cambios en las condiciones de trabajo y que tales opiniones se reflejan lo más posible en las políticas y en las medidas. Al preparar su recomendación para 2002, la Autoridad Nacional del Personal (NPA) escuchó un mayor número de opiniones que anteriormente provenientes de organizaciones de trabajadores; las recomendaciones que siguieron reflejaron comparativamente las tendencias en el sector privado y el Gobierno intentó facilitar todo tipo de explicaciones a las organizaciones de trabajadores a fin de que pudieran comprenderlas y esto se hizo en todas las reuniones que se solicitaron. La revisión salarial para este período fue una medida totalmente racional en aplicación del «principio del afrontamiento de las condiciones cambiantes» prescrito por la legislación. Las mismas consideraciones y principios fueron tenidas en cuenta en lo que respecta a las medidas de ajuste de los salarios de los empleados públicos locales.
- 546.** A través de sus respuestas el Gobierno hace una serie de puntualizaciones sobre diversas cuestiones: se trata de cuestiones puramente internas en las que el Comité no debería intervenir (por ejemplo, la reforma de la administración pública), los tribunales nacionales han considerado que algunos de esos sistemas o disposiciones legislativas son válidos (por ejemplo, el sistema de la NPA), el Comité de Expertos, el Comité de Libertad Sindical, o ambos, han aceptado en el pasado los criterios del Gobierno (por ejemplo, sobre las cuestiones relativas al personal de extinción de incendios y de establecimientos penitenciarios), y durante los últimos 40 años el Gobierno ha mantenido un diálogo con la OIT y ha tomado diferentes medidas en respuesta a las observaciones de los órganos de control.

#### **D. Conclusiones del Comité**

- 547.** *El Comité recuerda que este caso se refiere a la actual reforma de la administración pública en el Japón, desde el punto de vista tanto de las disposiciones de fondo como del procedimiento. El Comité señala que si bien recibió de las organizaciones querellantes y del Gobierno la mayor parte de la información suplementaria solicitada, así como observaciones adicionales que en numerosos casos reiteran las ya proporcionadas, todavía no ha recibido el texto de los proyectos de ley de enmienda, si bien están por ser presentados a la Dieta. Por consiguiente, el Comité debe realizar el presente examen sobre la base de la información disponible facilitada por las partes, prescindiendo de estos textos. El Comité solicita al Gobierno que los proporcione junto con el texto de toda legislación de enmienda.*
- 548.** *Antes de examinar el caso en cuanto al fondo, el Comité recuerda que las cuestiones examinadas por la OIT respecto de las condiciones de trabajo y de la defensa de la libertad sindical no pueden considerarse como una injerencia indebida en los asuntos internos de un Estado soberano puesto que ello entra dentro del marco del mandato que la*

*OIT ha recibido de sus miembros, que se ha comprometido a cooperar con miras a alcanzar los objetivos que le han sido asignados [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, 1996, cuarta edición, párrafo 3].*

### **Derecho de sindicación del personal de extinción de incendios y del personal de establecimientos penitenciarios**

**549.** *Cuando se examinó este caso por última vez, el Comité recordó sus opiniones sobre esta cuestión, a las cuales remite [véanse 329.º informe, párrafo 633, y recomendación 652, b), i)]. Desde entonces, la Comisión de Expertos ha apoyado nuevamente esta posición en su informe de 2003 (páginas 296-297). El Comité no puede hallar ningún elemento nuevo en las observaciones y notas proporcionadas por el Gobierno y lamenta profundamente que, pese a los numerosos debates en diversos foros, no se haya realizado ningún progreso sobre estas cuestiones. Recordando una vez más que las fuerzas armadas y las fuerzas policiales son las únicas excepciones previstas en el Convenio núm. 87, el Comité insta nuevamente al Gobierno a que modifique su legislación para asegurar que el personal de extinción de incendios y el personal de establecimientos penitenciarios tengan derecho de sindicación, y que le mantenga informado de la evolución al respecto.*

### **Mandato de los dirigentes sindicales a tiempo completo**

**550.** *El Comité también solicitó al Gobierno que autorizase a los sindicatos de empleados públicos para que determinen el mandato de los dirigentes sindicales a tiempo completo. El Gobierno responde en lo esencial que a este respecto la situación es más ventajosa en el sector público que en el privado, y que la Comisión de Expertos concluyó en su informe de 1994 que este tema no pertenecía al ámbito del artículo 1 del Convenio. El Comité destaca que: en este caso la cuestión no consiste en comparar disposiciones entre los sectores públicos y privado sino en determinar si la restricción existente en la administración pública es compatible con los principios de la libertad sindical; y que la observación de la Comisión de Expertos mencionada por el Gobierno se refería al Convenio núm. 98 y no al Convenio núm. 87, mientras que la cuestión tratada reside en el principio que se desprende del Convenio núm. 87 sobre el derecho de las organizaciones de trabajadores de elegir de forma plenamente libre a sus representantes. Por lo tanto, el Comité remite a sus comentarios anteriores a este respecto [véase 329.º informe, párrafo 633] y solicita nuevamente al Gobierno que enmiende su legislación para asegurar que las organizaciones de trabajadores puedan determinar el mandato de los dirigentes sindicales a tiempo completo.*

### **Alcance de la exclusión del personal administrativo**

**551.** *El Comité toma nota tanto de los comentarios generales formulados a este respecto, como de la información relativa al caso judicial de Oouda-cho, donde se observa que el Tribunal revocó la anulación de la inscripción en el registro del sindicato en ese caso particular. Recordando los principios manifestados a este respecto en su último examen [véase 329.º informe, párrafo 638], el Comité confía en que la decisión final adoptada en el caso Oouda-cho, así como la legislación y la práctica generalmente aplicables en este tipo de cuestiones, se encuentren en conformidad con los principios mencionados. El Comité solicita al Gobierno que le transmita la sentencia definitiva, una vez que haya sido dictada.*

## **Empleados trasladados a instituciones administrativas independientes (IAI)**

**552.** *El Comité señala a ese respecto, que si bien no tiene mandato para comentar las razones de esa política ni la decisión del Gobierno de efectuar una reorganización administrativa, es competente para examinar si al hacer lo precedente el Gobierno ha violado los principios de libertad sindical y si los empleados públicos gozan de los derechos de sindicación y de negociación colectiva [véase 329.º informe, párrafo 648]. El Comité toma nota de la amplia información presentada al respecto por el Gobierno y por las organizaciones querellantes. El Comité observa que las organizaciones querellantes objetan que estas reorganizaciones las obliguen a reorganizarse (y mantendrán esa posición en el futuro) cuando, por ejemplo, sus miembros pasan a pertenecer, en razón de la reorganización, a una categoría mixta. Las organizaciones querellantes alegan que esto constituye una violación de su derecho de sindicación. El Comité observa que, si bien la reorganización administrativa de la administración pública ha de suponer indudablemente una importante reorganización de las estructuras sindicales, los trabajadores actualmente empleados tanto en las IAI específicas como en las no específicas tienen el derecho de sindicarse, independientemente de si siguen siendo empleados públicos (como en las IAI específicas) o si pierden ese estatuto y pasan a ser trabajadores ordinarios cubiertos por la ley sobre los sindicatos (como en las IAI no específicas). No obstante, el Comité pide al Gobierno y a los querellantes que indiquen las consecuencias de esta reorganización sobre los derechos de negociación colectiva de estos trabajadores y de sus sindicatos.*

## **Derecho de los empleados públicos de negociar colectivamente y concluir acuerdos colectivos**

**553.** *El Comité recuerda los principios que se aplican al respecto, independientemente de si los trabajadores del sector público siguen estando empleados en ministerios o instituciones similares, o si ya han sido trasladados a una IAI (específica o no específica). El derecho de negociación colectiva es un derecho fundamental de los trabajadores, que tanto el sector público como el privado deben reconocer, y existen sólo unas pocas excepciones posibles, a saber, las fuerzas armadas, las fuerzas policiales y los funcionarios empleados en la administración del Estado [véase 329.º informe, párrafo 643]. Aquellos empleados públicos a los que se puede excluir legalmente de esos derechos deben gozar de garantías adecuadas, que cuenten con la confianza de todas las partes interesadas, a fin de salvaguardar plenamente los intereses de esos trabajadores así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses laborales [véase 329.º informe, párrafo 648]. A través de las numerosas críticas formuladas por las organizaciones querellantes, tanto en su queja inicial como en su información adicional, queda claro que el actual sistema de la NPA, como procedimiento compensatorio adecuado, no cuenta con la confianza de las organizaciones de trabajadores. El Comité observa según el Gobierno no todos los gobiernos locales han aplicado las revisiones de pago de salarios en conformidad con las recomendaciones de las comisiones de personal. Por consiguiente, el Comité se remite a sus comentarios precedentes relativos a los derechos de los empleados públicos de negociar colectivamente, concluir acuerdos colectivos y, para aquellos cuyos derechos se pueden restringir legalmente, el derecho de contar con procedimientos compensatorios adecuados. El Comité pide al Gobierno que asegure que la legislación que se enmiende esté plenamente en conformidad con esos principios.*

## **Derecho de huelga y sanciones**

**554.** *El Comité recuerda que los empleados del sector público, al igual que los del sector privado, deben gozar del derecho de huelga, salvo las siguientes posibles excepciones: los*

*miembros de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales, los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, los trabajadores empleados en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, o en casos de crisis nacional aguda. A los trabajadores privados de este derecho, o a quienes se les pueda restringir, deberían otorgarse garantías de compensación adecuadas. Además, no deberá sancionarse a los trabajadores ni a los dirigentes sindicales por la realización de huelgas legales. Por consiguiente, el Comité se remite a sus comentarios anteriores al respecto [véase 329.º informe, párrafo 641]. Si bien toma nota de que la declaración del Gobierno según la cual no ha habido casos de prisión por huelga durante los últimos 20 años en la función pública, el Comité pide al Gobierno que señale si se han impuesto otras sanciones, por ejemplo multas en casos de este tipo. El Comité pide al Gobierno que asegure que la legislación que se enmiende esté plenamente en conformidad con esos principios.*

### **Inscripción en el registro de las organizaciones de trabajadores a nivel local**

**555.** *En su anterior examen del caso el Comité formuló comentarios sobre esta cuestión [véase 329.º informe, párrafo 635] y se remitió a su decisión anterior sobre el tema, que a su vez se refería a los comentarios de la Comisión de Investigación y Conciliación. Los querellantes sostienen que el problema reside esencialmente en el actual sistema de inscripción en el registro, que en la práctica los subdivide. El Gobierno reitera su argumento precedente según el cual los empleados locales pueden sindicarse más allá de los límites del gobierno local, y afiliarse a las federaciones y confederaciones. En esas circunstancias, el Comité no puede sino recordar que probablemente una fragmentación excesiva de los sindicatos los debilite y también debilite su acción en defensa de los intereses de los trabajadores, y recomienda que se enmiende la legislación para permitir que los empleados públicos a nivel local constituyan las organizaciones que estimen convenientes.*

### **Procedimiento por prácticas laborales desleales**

**556.** *El Comité toma nota de la información proporcionada por el Gobierno y por las organizaciones querellantes a este respecto. Sobre la base del ejemplo de lo que ocurrió en el pueblo de Ariake-cho (Prefectura de Kagoshima), al Comité le parece que los trabajadores productivos (trabajadores manuales) y los trabajadores no productivos (empleados administrativos) son objeto de un trato diferenciado en circunstancias similares, ya que se les aplican leyes diferentes. A la vez que afirma la existencia de procedimientos correctivos apropiados para hacer frente a todas situaciones, el Gobierno no formula comentarios sobre el caso particular de Ariake-cho. El Comité pide al Gobierno que envíe sus observaciones a este respecto.*

### **Proceso de consulta**

**557.** *El Comité toma nota de la información proporcionada por el Gobierno y las organizaciones querellantes sobre el proceso de consulta y debe observar, nuevamente, que sus posiciones son totalmente contradictorias sobre esta cuestión. El Comité debe, por tanto, remitirse a sus anteriores comentarios a este respecto [véase 329.º informe, párrafo 651] y señalar nuevamente a la atención del Gobierno la importancia de celebrar consultas francas, sin trabas y significativas, particularmente en circunstancias semejantes, que van a afectar a muy numerosos empleados públicos en los años venideros. Sobre una cuestión conexas, el Comité también había solicitado al Gobierno que lo mantuviese informado acerca de la evolución del diálogo con los sindicatos interesados en lo que se refiere al alcance de las cuestiones relativas a la negociación en la*



administración pública [véase 329.º informe, párrafo 652, e) y g)]. No se ha proporcionado información alguna a este respecto. El Comité insta a las partes a que realicen esfuerzos a fin de llegar a un consenso que esté en conformidad con los principios de la libertad sindical que dimanen de los Convenios núms. 87 y 98 y a que se le mantenga informado de la evolución de la situación al respecto.

## Recomendaciones del Comité

**558. En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:**

- a) *el Comité insta una vez más al Gobierno a que reconsidere su intención de mantener las actuales restricciones de los derechos fundamentales de los empleados públicos;*
- b) *el Comité insta firmemente una vez más a las partes que realicen esfuerzos a fin de llegar rápidamente a un consenso sobre la reforma de la administración pública y la modificación de la legislación, que esté en conformidad con los principios de libertad sindical que dimanen de los Convenios núms. 87 y 98, ratificados por Japón, y que se le mantenga informado de la evolución de la situación. Las consultas deberían referirse principalmente a los puntos siguientes:*
  - i) *acordar el derecho de sindicación al personal de lucha contra incendios y el personal penitenciario;*
  - ii) *asegurar que los empleados públicos a nivel local puedan constituir las organizaciones que estimen convenientes, sin estar sujetos a una fragmentación excesiva como consecuencia del funcionamiento del sistema de inscripción en el registro;*
  - iii) *asegurar que las organizaciones de trabajadores puedan establecer por sí mismas el mandato de los dirigentes sindicales a tiempo completo;*
  - iv) *garantizar a los empleados públicos el derecho de negociar colectivamente y concluir acuerdos colectivos, y que aquellos a quienes se pueda restringir legalmente tales derechos dispongan de procedimientos compensatorios apropiados, que deberían ser plenamente conformes con los principios de libertad sindical;*
  - v) *asegurar que se confiere a los empleados públicos el derecho de huelga, de conformidad con los principios de libertad sindical, y que los miembros y dirigentes de los sindicatos que ejerzan legalmente ese derecho no sean objeto de sanciones penales o civiles severas;*
- c) *el Comité pide al Gobierno que inicie un diálogo real con los sindicatos en cuanto al alcance de las cuestiones negociables en los servicios públicos;*
- d) *el Comité pide al Gobierno que indique si aquellos empleados públicos que hayan recurrido a la huelga en el pasado han sido objeto de sanciones distintas de las penas de prisión como por ejemplo de multas;*
- e) *el Comité pide al Gobierno que le proporcione el texto de toda legislación que modifique el sistema de relaciones laborales de la administración pública;*

- f) *el Comité pide al Gobierno que le comunique la sentencia definitiva del caso Oouda-cho una vez que ésta sea dictada;*
- g) *el Comité pide al Gobierno que transmita sus comentarios sobre los alegatos relativos al trato diferenciado de las prácticas laborales desleales en el caso de Ariake-cho;*
- h) *el Comité pide al Gobierno y a los querellantes que comuniquen sus observaciones relativas a las consecuencias de la reorganización sobre los derechos de negociación colectiva de los empleados transferidos a las instituciones administrativas independientes y de sus sindicatos;*
- i) *el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de la evolución de todas las cuestiones mencionadas anteriormente, y*
- j) *el Comité recuerda al Gobierno que si lo desea puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina.*

## **Anexo**

### **Sistema de grados de competencia**

#### **1. Lo esencial del sistema de grados de competencia**

- Con arreglo al sistema de grados de competencia introducido en esta reforma, los cargos de los funcionarios han de clasificarse en grados de competencia, conforme al tipo de cometidos desempeñados y según los grados de complejidad y dificultad de las funciones y responsabilidades de que se trate. Además de ello, a los empleados públicos también se les ha de evaluar de forma apropiada en lo que se refiere a su competencia efectivamente demostrada en el desempeño de sus funciones. Sobre la base de estas evaluaciones, se determinan los grados de competencia de los empleados públicos de manera tal que la competencia que requieran los cargos de los funcionarios y que demuestren poseer los empleados públicos puedan comprenderse con precisión en cualquier momento en el marco de un sistema.
- Con respecto al sueldo, los empleados públicos son remunerados sobre la base de su grado de competencia, determinado con arreglo al grado de competencia con que desempeñan sus funciones. Por consiguiente, en la remuneración no sólo se tendrá en cuenta la ocupación del cargo desempeñado, sino que ésta se basará en el estudio de la competencia que ha demostrado el funcionario público en el desempeño de las funciones correspondientes a ese cargo.

#### **2. Finalidad de la introducción del sistema de grados de competencia**

- a) Establecimiento del nuevo sistema, mejor adaptado al principio de la gestión del personal en el marco de la legislación de los empleados públicos nacionales
  - El objeto de esta reforma es describir por ley las funciones estándar para clasificar los puestos de trabajo y las competencias necesarias para desempeñar esas funciones de la mejor manera posible, lo que modifica el actual marco dentro del cual la gestión del personal depende de los reglamentos y órdenes, y no de la ley. En consecuencia, esta reforma apunta a establecer efectivamente un sistema de la administración civil nacional en que el servicio civil se administre de manera más democrática reflejando las intenciones de la Dieta.

- Además, conforme a la idea de la Constitución, según la cual la gestión del personal de la administración pública se efectuará de conformidad con las normas previstas a ese efecto en la ley, el Gobierno propone prever, con arreglo a la ley, la evaluación de la competencia de los empleados públicos según los criterios de competencia del desempeño de las funciones correspondientes con miras a utilizar esa evaluación para determinar los grados de competencia de dichos empleados públicos. De esa forma se proporcionará una base para la administración de la gestión del personal al amparo de la ley.

b) **Establecimiento efectivo del sistema de gestión del personal que contribuye a lograr una administración pública más eficiente mediante la utilización del sistema de grados de competencia en los nombramientos**

- Mediante la clasificación de los cargos, así como de los empleados públicos, en grados de competencia, el Gobierno determina con precisión en todo momento, además de la competencia que requieren los cargos, la competencia demostrada por los empleados en el desempeño de sus funciones. Asimismo, este sistema proporciona la base para los nombramientos más apropiados de los empleados públicos en los cargos de manera que se refleje su competencia para el desempeño de las funciones. A través de lo expuesto, el Gobierno se propone basar la gestión del personal en la competencia, así como contribuir a que la administración pública sea más eficiente, colocando a la persona idónea en el lugar que corresponde, considerando el sistema en su totalidad.

c) **Otras cuestiones**

- A fin de que las respectivas instituciones administrativas puedan abordar con flexibilidad las cuestiones administrativas en rápida evolución, y de que el Gobierno administre adecuadamente la administración pública en su totalidad, es fundamental que se elabore un sistema de grados de competencia, que sea administrado como un sistema para contribuir a que la administración pública sea más eficiente desde el punto de vista de la gestión del personal. Por consiguiente, el Primer Ministro, como organismo central personal responsable del funcionamiento democrático del sistema y de una administración pública que sea más eficiente, administrará el sistema de grados de competencia. La Autoridad Nacional del Personal, habida cuenta de sus funciones, participará como corresponda.

**3. Cuestiones que deben considerarse al adoptar un sistema de grados de competencia**

a) **Establecimiento de un sistema de evaluación de competencias para establecer la meritocracia**

- La introducción del sistema de grados de competencia en esta reforma sentará las bases institucionales necesarias para la meritocracia. Además, será necesario que el funcionamiento efectivo corresponda en forma precisa al principio de la meritocracia.
- Después de la enmienda de la ley nacional de la administración pública, se definirán en detalle los criterios para determinar los grados de competencia de los empleados públicos. Al mismo tiempo, será importante establecer un sistema de evaluación de competencias, en el que estará basado el funcionamiento efectivo del sistema de grados de competencia.
- En consecuencia, el Gobierno, a fin de establecer un sistema de evaluación de la competencia apropiado, seguirá celebrando consultas con las organizaciones de empleadores y las instituciones pertinentes, etc., hasta el ejercicio de 2006, fecha en que comenzará a aplicarse el sistema de grados de competencia.

b) **Medidas necesarias para facilitar la introducción del sistema**

- Al revocar el sistema de categorías, base de la gestión del personal en el marco de la ley nacional de la administración pública, y del sistema provisional y mediante la introducción del

sistema de grados de competencia, en esta reforma se modifican el sistema de nombramientos y el concepto básico del sistema salarial. Esto puede afectar en cierta forma a los empleados públicos si el nuevo sistema se establece sin prestar la debida consideración a la continuidad con respecto al sistema actual.

- En tales circunstancias, se considera necesario, entre otras cosas, establecer claramente la meritocracia en la administración pública sobre la base de la evaluación de las competencias. Con respecto al número de grados que constituye el marco de clasificación de los cargos, así como el número de escalones de remuneración en que se basan los importes de remuneración específicos, se consideró necesario prestar la debida atención a la continuidad con respecto al sistema actual y no causar una confusión innecesaria en el momento de la transferencia al nuevo sistema.

CASO NÚM. 2220

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA  
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

### **Queja contra el Gobierno de Kenya presentada por la Organización Internacional de Empleadores (OIE)**

*Alegatos: arresto ilegal, acoso y detención  
del presidente nacional de la Federación  
de los Empleadores de Kenya (FKE) por sus  
actividades legítimas como representante  
de los empleadores*

- 559.** La queja figura en una comunicación de 24 de septiembre de 2002 de la Organización Internacional de Empleadores (OIE).
- 560.** El Gobierno envió sus observaciones en una comunicación de 28 de enero de 2003.
- 561.** Kenya no ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Ha ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

#### **A. Alegatos de la organización querellante**

- 562.** La OIE señala que la queja ha sido presentada en nombre de la Federación de Empleadores de Kenya (FKE) y ha sido apoyada por la Confederación de Empleadores Panafricanos. La queja está dividida en tres secciones en las que la OIE expone los hechos del caso, presenta los antecedentes y realiza ciertas consideraciones relativas a los principios de libertad sindical. Finalmente, concluye solicitando al Comité que formule una serie de recomendaciones específicas al Gobierno.

#### **Hechos**

- 563.** La OIE señala que el 20 de agosto de 2002, el presidente nacional de la FKE, Sr. Walter Mukuria, representó los intereses de los empleadores en una reunión del consejo de fideicomisarios de la Comisión de Finanzas del Fondo Nacional para la Seguridad Social (NSSF). Esta reunión fue convocada tras una inversión irregular hecha por un antiguo fideicomiso gerente de la NSSF que había descontado ilegalmente bonos de caja y depositado el dinero en un banco con el cual la NSSF no tenía relación y del que el consejo

de fideicomisarios tenía poco conocimiento. Durante esta reunión, el Sr. Mukuria propuso que se iniciasen investigaciones sobre los principales accionistas y los directores del banco donde había sido depositado el dinero. La OIE añade que según informaciones, el banco en cuestión es propiedad de algunas destacadas personalidades keniatas, entre las que se incluye por lo menos un funcionario público.

- 564.** La OIE alega que poco tiempo después de la reunión, se informó al Sr. Mukuria que la policía le estaba buscando. La tarde del día siguiente, 21 de agosto, seis policías fuertemente armados se apersonaron en el domicilio privado del Sr. Mukuria y le pidieron que les acompañase. A pesar de la insistencia del Sr. Mukuria para que se le dejara ponerse en contacto con su abogado, la policía le negó este derecho. Llevaron al Sr. Mukuria a la sede del Departamento de Investigaciones Criminales (CID) y le permitieron llamar al director ejecutivo de la FKE, pero cuando llegó a la sede de la CID se le negó la posibilidad de hablar con el Sr. Mukuria.
- 565.** La OIE alega que el Sr. Mukuria fue interrogado en la sede del CID, y que se le obligó a escribir un informe sobre su declaración durante la reunión de la Comisión de Finanzas de la NSSF. El Sr. Mukuria redactó un informe de siete páginas con este propósito tras habersele negado una vez más el derecho a hablar con su abogado antes de escribirlo y con amenazas de una detención más larga si se negaba a hacerlo. Finalmente fue puesto en libertad aquella misma tarde, con instrucciones de volver a presentarse en el CID al día siguiente.
- 566.** El 22 de agosto, el Sr. Mukuria compareció a la sede del CID acompañado por el director ejecutivo y por el director ejecutivo adjunto de la FKE. Estuvo allí sólo 15 minutos, al cabo de los cuales le dijeron que podía irse puesto que la policía no había encontrado razones para proseguir con el asunto, y por consiguiente preferían no presentar cargos en su contra.

### **Antecedentes**

- 567.** La OIE remite los siguientes datos sobre la FKE: la Federación fue registrada en 1959 como asociación de empleadores en virtud del capítulo 233 de la ley sindical. No cabe duda de que se trata del órgano de empleadores más representativo de Kenya, y el Gobierno reconoce que es el que se encuentra en mejor situación para representar los intereses de los empleadores en una entidad tripartita como la NSSF. Está afiliada a la Confederación de Empleadores Panafricanos y a la OIE. La OIE añade que durante sus 43 años de existencia, la FKE ha mantenido, a través del sistema tripartito, buenas relaciones de trabajo tanto con el Gobierno como con la Organización Central de Sindicatos.

### **Consideraciones sobre los principios de libertad sindical**

- 568.** La organización querellante destaca algunos de los principios de libertad sindical de la OIT y solicita que, en el caso del Sr. Mukuria, se inicie una investigación judicial independiente de inmediato con vistas a aclarar plenamente los hechos, determinar las responsabilidades, sancionar a los responsables y evitar que tales hechos se repitan en el futuro. En conclusión, la organización querellante propone una serie de recomendaciones que debería adoptar el Comité, entre las que se incluyen recomendaciones específicas al Gobierno de Kenya, en particular para garantizar que en el futuro se respeten las libertades civiles de los representantes de los empleadores, como por ejemplo la libertad de palabra; para asegurar que los representantes de los empleadores puedan dirigir, sin ningún tipo de injerencia, acoso o intimidación por parte del Gobierno, las actividades que les han sido encomendadas; y para aclarar públicamente y enmendar cualquier perjuicio causado a la reputación del Sr. Mukuria como resultado de esta detención ilegal.

## B. Respuesta del Gobierno

569. En su comunicación de 28 de enero de 2003, el Gobierno expone sus observaciones a propósito de los antecedentes del caso así como su respuesta a las recomendaciones específicas propuestas por la organización querellante.

### **Antecedentes**

570. El Gobierno confirma los hechos en torno a la reunión de la Comisión de Finanzas del consejo de fideicomisarios de la NSSF tal y como los expone la organización querellante y en particular la propuesta del Sr. Mukuria en su calidad de miembro del consejo de fideicomisarios de la NSSF de que se llevasen a cabo investigaciones en relación con el banco donde se había hecho la inversión irregular. El Gobierno reconoce que, según parece, esta propuesta llevó al arresto y detención del Sr. Mukuria por parte de las fuerzas de seguridad.

### **Respuestas específicas**

571. De la respuesta del Gobierno cabe destacar las siguientes consideraciones. El Gobierno sostiene que siempre ha respetado los principios de libertad sindical, observancia a la que está obligado en su calidad de Miembro de la OIT y de Estado ratificante del Convenio núm. 98. El Gobierno lamenta profundamente la detención del Sr. Mukuria y afirma que no permitirá que hechos como ese vuelvan a producirse en el futuro. El Gobierno garantiza asimismo al Comité que se asegurará de que los interlocutores sociales, incluidos los representantes de los empleadores, tendrán libertad para expresar sus puntos de vista sin intimidación y acoso algunos, incluido el Gobierno. El Gobierno sostiene que la detención y reclusión del Sr. Mukuria debe considerarse como un incidente aislado que no se repetirá. Añade que se compromete a asegurar y a garantizar que todos los interlocutores sociales, incluidos los representantes de los empleadores, disfruten de sus libertades sindicales.
572. Además, el Gobierno subraya que ha presentado sus disculpas al Sr. Mukuria a través de la FKE y que estas disculpas se han hecho públicas. A través de un comunicado de prensa de 23 de junio de 2003, una copia del cual se adjunta a la respuesta, el Gobierno se disculpa públicamente al Sr. Mukuria y a la FKE, asegura que los representantes de los empleadores seguirán disfrutando de libertad de palabra en todos los órganos tripartitos, y que llevará a cabo investigaciones rigurosas con vistas a sancionar a las personas responsables de los perjuicios causados a la NSSF. El Gobierno adjunta a su respuesta extractos de diarios sobre el comunicado de prensa, así como una carta a la FKE de 27 de enero de 2003 a la que adjunta copias del comunicado y de los extractos; en esta carta el Gobierno expresa su deseo de que el Sr. Mukuria acepte sus excusas y considera la opción de que se retire la queja interpuesta ante el Comité. Para terminar, el Gobierno señala que el consejo de fideicomisarios de la NSSF ya ha iniciado autos procesales contra las personas responsables de la inversión irregular. El Gobierno indica asimismo que espera que a través de estos autos las personas responsables del arresto y detención del Sr. Mukuria sean identificadas y sancionadas.

## C. Conclusiones del Comité

573. *El Comité observa que este caso se relaciona con el arresto y la detención del dirigente de una organización de empleadores con motivo de una declaración hecha en su calidad de tal durante la reunión de un órgano tripartito.*
574. *El Comité señala que la versión del querellante y la versión del Gobierno coinciden en los siguientes puntos. En primer lugar, la declaración del Sr. Mukuria como miembro de la*

NSSF motivó su arresto por la policía y su detención durante unas horas en la sede del Departamento de Investigaciones Criminales. En segundo lugar, durante su detención, el Sr. Mukuria fue obligado a escribir un informe sobre su declaración ante la NSSF. En tercer lugar, el arresto y la detención se produjeron al margen de cualquier procedimiento legal ordinario y sin las garantías judiciales necesarias. A este respecto, el Comité observa que el alegato sobre la negativa de la policía a dejar que el Sr. Mukuria se pusiera en contacto con su abogado no ha sido negado por el Gobierno.

575. El Comité considera que en el presente caso deben recordarse los siguientes principios de libertad sindical. La detención, aunque sea por corto espacio de tiempo, de dirigentes de organizaciones de trabajadores y de empleadores por actividades relacionadas con el ejercicio de los derechos sindicales es contraria a los principios de la libertad sindical [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición revisada, 1996, párrafos 69 y 70]. El arresto puede crear un clima de intimidación y temor que impida el desenvolvimiento normal de las actividades sindicales [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 76]; y aún más cuando se produce de manera arbitraria al margen de cualquier procedimiento legal ordinario. El Gobierno debería tomar disposiciones para que las autoridades competentes reciban instrucciones adecuadas con el fin de eliminar el peligro que implican para las actividades sindicales las medidas de detención [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 81].
576. Asimismo, el Comité observa en relación con la respuesta del Gobierno, que éste presentó disculpas públicas al Sr. Mukuria y a su organización a través de un comunicado de prensa detallado que fue difundido por algunos periódicos; tanto el comunicado de prensa como extractos de periódicos fueron enviados a la FKE junto con una carta del propio Gobierno. El Comité también tiene presentes las declaraciones del Gobierno contenidas en su respuesta, en el sentido de que lamenta profundamente la detención del Sr. Mukuria y de que se trata de un incidente aislado que el Gobierno impedirá se vuelva a producir. El Comité también toma nota de las afirmaciones del Gobierno en relación con la garantía de que todos los interlocutores sociales, incluidos los representantes de los empleadores, disfrutarán de la libertad de opinión y de expresión sin intimidación o acoso algunos. En términos más generales, el Gobierno se compromete a que todos los interlocutores sociales, incluidos los representantes de los empleadores, puedan ejercer plenamente sus libertades civiles.
577. En vista de las medidas adoptadas por el Gobierno, poco antes de presentar su respuesta a la queja, para disculparse públicamente por el arresto y detención del Sr. Mukuria, el Comité considera que el Gobierno ha tomado las medidas adecuadas para subsanar la violación de los principios de libertad sindical acaecidos en detrimento del presidente de la FKE. Habida cuenta de las declaraciones solemnes hechas por el Gobierno ante el Comité en relación con el cumplimiento y la aplicación de los principios de libertad sindical, el Comité confía en que el Gobierno garantizará efectivamente que no vuelvan a llevarse a cabo arrestos y detenciones arbitrarios de personas por sus actividades como representantes de organizaciones de trabajadores o de empleadores. Por último, el Comité toma nota de la indicación del Gobierno de que es posible que los autos procesales iniciados por la NSSF en contra de las personas responsables de la inversión irregular resulten en la identificación y la sanción de las personas responsables del arresto del Sr. Mukuria. El Comité solicita al Gobierno que le mantenga informado al respecto.

## Recomendación del Comité

578. En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe la siguiente recomendación:

*El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado de los resultados de los autos procesales con respecto a la identificación y la sanción de las personas responsables del arresto del Sr. Mukuria.*

CASO NÚM. 2132

INFORME EN EL QUE EL COMITÉ PIDE AL GOBIERNO  
QUE LE MANTENGA INFORMADO AL RESPECTO

**Queja contra el Gobierno de Madagascar  
presentada por**

- **la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Madagascar (FISEMA)**
- **la Federación de Sindicatos Cristianos de Madagascar (SEKRIMA)**
- **la Unión de Sindicatos Autónomos de Madagascar (USMA)**
- **la Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Salud (FSMF) y**
- **la Federación de Sindicatos de los Trabajadores del Sector Informal (SEMPIF TOMAVA) y varios sindicatos malgaches**

***Alegatos: injerencia del Gobierno en los asuntos internos de los sindicatos y suspensión del diálogo social***

- 579.** El Comité examinó este caso en su reunión de marzo de 2002, en la que presentó un informe provisional al Consejo de Administración [véase 327.º informe del Comité, párrafos 645 a 663].
- 580.** El Gobierno envió nuevas observaciones en una comunicación de fecha 1.º de abril de 2003.
- 581.** Madagascar ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

**A. Examen anterior del caso**

- 582.** En su reunión de marzo de 2002, a la luz de las conclusiones provisionales del Comité, el Consejo de Administración aprobó las recomendaciones siguientes:
- a) el Comité recuerda al Gobierno que cualquier decisión referente a la participación de las organizaciones de trabajadores en un organismo tripartito deberá adoptarse, en lo sucesivo, tras consultar plenamente a la totalidad de las organizaciones sindicales cuya representatividad se determine con criterios objetivos. El Comité solicita a las partes interesadas que no escatimen esfuerzos para lograr un acuerdo sobre la composición del consejo de administración de la CNaPS y solicita al Gobierno que le mantenga informado a este respecto;
  - b) en cuanto al nuevo proyecto de decreto sobre la composición del consejo de administración de la CNaPS, el Comité recuerda que son las organizaciones de



trabajadores y no las autoridades quienes deben poder elegir en plena libertad a todos sus representantes en el seno de los órganos tripartitos;

- c) el Comité solicita al Gobierno que modifique el párrafo 3 del artículo 1 del decreto núm. 2000-291 para permitir que la representatividad de las organizaciones sindicales pueda quedar determinada sin necesidad de que los nombres de los afiliados deban comunicarse obligatoriamente a las autoridades. El Comité solicita al Gobierno que le mantenga informado a este respecto, y
- d) el Comité solicita al Gobierno que envíe, sin demora, sus observaciones sobre los alegatos relativos a la intervención, por parte del Ministerio de Administración Pública, de Trabajo y de las Leyes Sociales, en los asuntos internos de los sindicatos, así como las relativas a las violaciones del derecho de negociación colectiva en virtud del decreto núm. 97-1355.

## B. Respuesta del Gobierno

**583.** En su respuesta de 1.º de abril de 2003, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité, el Gobierno informa de la celebración de numerosas reuniones de trabajo sobre la cuestión del consejo de administración de la CNaPS, que dejaban entrever resultados fructíferos. Asimismo, el Gobierno indica que se informaría lo antes posible al Comité de las medidas adoptadas en relación con el párrafo 3 del artículo 1 del decreto núm. 2000-291. En ese sentido, el Gobierno añade que se habían desplegado esfuerzos en relación con el respeto y la aplicación efectiva de la libertad sindical y la protección del derecho sindical y de la negociación colectiva. Por último, el Gobierno se refiere a la creación de un consejo nacional de empleo en virtud de la orden núm. 6238/2002 de 5 de noviembre de 2002. Se trata de un órgano tripartito especializado en cuestiones de trabajo, empleo y protección social.

## C. Conclusiones del Comité

**584.** *Al tiempo que toma nota de las últimas informaciones transmitidas por el Gobierno, el Comité recuerda que la queja se refiere a tres cuestiones principales: 1) la modificación de la composición y el funcionamiento del consejo de administración de la Caja Nacional de Previsión Social (CNaPS), órgano tripartito, a iniciativa del Gobierno; 2) la comunicación del nombre de las personas afiliadas a organizaciones sindicales, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 1 del decreto núm. 2000-291, para determinar la representatividad de las organizaciones sindicales en vista de su participación en las labores del Consejo Superior de la Administración Pública, y 3) los alegatos relativos a la injerencia en los asuntos internos de los sindicatos por parte del Ministerio de Administración Pública, de Trabajo y de las Leyes Sociales y a la violación del derecho de negociación colectiva, en virtud del decreto núm. 97-1355 de 4 de diciembre de 1997.*

**585.** *En cuanto a la primera cuestión, el Comité desea recordar los siguientes elementos. La cuestión se planteó en un primer momento en razón de la adopción por el Gobierno del decreto núm. 99-673 de 20 de agosto de 1999, por el que se modifica la composición del consejo de administración de la CNaPS (reduce el número de representantes de las organizaciones de trabajadores de ocho a seis) y su funcionamiento (incluye al Estado en su presidencia rotativa). En aquel momento, ese decreto fue probablemente la causa de la ruptura del diálogo social. Más adelante, la cuestión fue objeto de un nuevo examen por una comisión tripartita ad hoc creada tras la firma del Protocolo de acuerdo tripartito de 8 de mayo de 2000 entre el Gobierno y los interlocutores sociales. No pudo alcanzarse ningún acuerdo en el marco de esa comisión. Puesto que, además, una de las disposiciones del decreto fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en una decisión de fecha 23 de agosto de 2000, el Gobierno elaboró otro proyecto de decreto que debía otorgar al Ministerio el derecho de nombrar a uno de los seis representantes de los trabajadores. En su comunicación de 29 de enero de 2002, el Gobierno explicó que, debido a la baja tasa de*

sindicalización de los trabajadores malgaches, consideraba importante responder a la petición de la gran mayoría de los trabajadores no sindicada de participar en el diálogo social y, por tanto, ser representada por una persona ajena a las organizaciones profesionales tradicionales. El Gobierno recordó en ese sentido que el Protocolo de acuerdo admitía la posibilidad de cooptar miembros de órganos tripartitos «por sus competencias particulares» y sin estar afiliados a una organización profesional representativa.

- 586.** El Comité toma nota de la observación general del Gobierno sobre el carácter fructífero de las reuniones celebradas en relación con esa cuestión. No obstante, el Comité considera útil reiterar sus anteriores conclusiones. Por ello, recuerda la importancia que debe atribuirse a la celebración de consultas francas y sin trabas sobre cualquier cuestión o legislación proyectada que afecte a los derechos sindicales; toda decisión referente a la participación de organizaciones de trabajadores en un organismo tripartito debería adoptarse tras consultar plenamente a la totalidad de las organizaciones sindicales cuya representatividad se determine con criterios objetivos [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafos 927 y 943]. Asimismo, el Comité desea subrayar que cualquier iniciativa tendiente a ampliar la representación de los trabajadores más allá de las organizaciones profesionales supondría atentar contra la función exclusiva de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de representar los intereses de sus afiliados. En estas circunstancias, el Comité espera firmemente que se alcance próximamente un acuerdo sobre la composición del consejo de administración de la CNaPS y solicita al Gobierno que le informe de los términos de dicho acuerdo. Asimismo, el Comité pide al Gobierno que preserve la función de las organizaciones profesionales en los términos arriba indicados, si tiene intención de seguir adelante con su voluntad de ampliar la composición de determinados órganos tripartitos. El Comité solicita al Gobierno que le mantenga informado de todos esos aspectos.
- 587.** En cuanto a la segunda cuestión, el Comité estima conveniente recordar que la determinación de la representatividad de las organizaciones sindicales se planteó, en primer lugar, con respecto al Consejo Superior de la Administración Pública, en los términos concretos arriba mencionados. En virtud del Protocolo de acuerdo tripartito, también se planteó de manera general en relación con la determinación de la participación en las estructuras de diálogo social, los órganos de gestión de la política social y los fondos sociales y, en particular, en lo concerniente al consejo de administración de la CNaPS. En ese sentido, la Comisión tripartita ad hoc había examinado en una reunión celebrada en junio de 2000 el tema de la determinación de la representatividad de las organizaciones sindicales mediante la comparación de los datos obtenidos en las inspecciones del trabajo y los facilitados por las organizaciones profesionales. Al parecer, se pidió a estas últimas que enviaran al Ministerio de Administración Pública, de Trabajo y de las Leyes Sociales información relativa a los criterios de representatividad de sus organizaciones regionales, pero las organizaciones de trabajadores no pudieron presentar cifras al respecto.
- 588.** Tomando nota de la referencia del Gobierno a los esfuerzos desplegados en favor de un mayor respeto a la libertad sindical y su aplicación efectiva, el Comité recuerda que deben existir en la legislación criterios objetivos, precisos y previamente establecidos para determinar la representatividad de una organización de empleadores o de trabajadores, y que dicha apreciación no podría dejarse a la discreción de los gobiernos [véase **Recopilación**, op. cit., párrafos 314 y 315]. Por consiguiente, el Comité espera firmemente, como solicitó en su anterior informe, que se modifique rápidamente el párrafo 3 del artículo 1 del decreto núm. 2000-291 para que pueda establecerse la representatividad de las organizaciones sindicales sin que sea necesario presentar una lista con los nombres de las personas afiliadas que pudieran propiciar actos de discriminación antisindical. Asimismo, el Comité pide al Gobierno que garantice de forma general que la determinación de la

*representatividad de las organizaciones profesionales se fije por ley a partir de criterios objetivos y precisos en vez de quedar a su discreción. Por último, el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado sobre todos estos aspectos.*

- 589.** *Por lo que respecta a los alegatos de injerencia en los asuntos internos de los sindicatos por parte del Ministerio de Administración Pública, de Trabajo y de las Leyes Sociales y de violación del derecho a la negociación colectiva, a falta de observaciones del Gobierno a este respecto, el Comité desea subrayar lo siguiente. En cuanto al primer alegato, el Comité recuerda que las organizaciones querellantes informaban de iniciativas emprendidas por el Ministerio de Administración Pública, de Trabajo y de las Leyes Sociales, tales como la organización de misiones que reunían a delegados de los trabajadores sin conocimiento de su confederación a fin de designarlos para ocupar un puesto en las instancias tripartitas regionales o la solicitud de propuestas de nombres distintos a los ya facilitados por las confederaciones para ocuparlos. El Comité recuerda que la libertad sindical implica el derecho de los trabajadores y de los empleadores a organizar su administración y actividades sin injerencia alguna de las autoridades públicas y exige que actúen con gran moderación en todo lo que atañe a la intervención en los asuntos internos de los candidatos [véase **Recopilación**, op. cit., párrafos 416 y 761]. Si se demostrase la veracidad de los alegatos, habría un atentado grave a la autoridad de los dirigentes sindicales y, por tanto, a la cohesión de las organizaciones sindicales. Así pues, el Comité insta al Gobierno a que le mantenga informado al respecto.*
- 590.** *Con respecto a los alegatos de violación del derecho de negociación colectiva, el Comité recuerda que las organizaciones querellantes cuestionan el decreto núm. 97-1355 de 4 de diciembre de 1997, según el cual los interlocutores sociales no pueden participar en una negociación colectiva sobre las condiciones de empleo de los trabajadores sin autorización previa del Ministerio de Desarrollo del Sector Privado y de la Privatización. En ese sentido, el Comité recuerda que la negociación voluntaria de los convenios colectivos y, por tanto, la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación constituyen un aspecto fundamental de los principios de la libertad sindical [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 844]; el propio sistema de exigencia de una autorización administrativa previa, ya sea al comienzo de una negociación colectiva o en la entrada en vigor de un convenio colectivo libremente firmado, es contrario al principio de la negociación colectiva voluntaria. El Comité pide al Gobierno que modifique, en caso necesario, el decreto núm. 97-1355 para hacerlo compatible con el principio de la negociación colectiva voluntaria y que le mantenga informado al respecto.*
- 591.** *El Comité llama la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre los aspectos legislativos de este caso.*

## **Recomendaciones del Comité**

- 592.** *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) *el Comité espera firmemente que se alcance próximamente un acuerdo sobre la composición del consejo de administración de la CNaPS y solicita al Gobierno que le informe de los términos de dicho acuerdo; si el Gobierno tiene intención de seguir adelante con su voluntad de ampliar la composición de determinados órganos tripartitos, el Comité le ruega precise la manera en que se propone preservar el papel exclusivo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la representación de sus*

*afiliados; el Comité pide asimismo al Gobierno que le mantenga informado sobre todas estas cuestiones;*

- b) el Comité espera firmemente, como solicitó en su anterior informe, que se modifique rápidamente el párrafo 3 del artículo 1 del decreto núm. 2000-291 para que la representatividad de las organizaciones sindicales pueda establecerse sin que sea necesario facilitar una lista con los nombres de las personas afiliadas que pudieran propiciar actos de discriminación antisindical; con carácter general, el Comité también pide al Gobierno que garantice que la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales sea fijada por ley a partir de criterios objetivos y precisos en vez de quedar a su discreción; asimismo, el Comité solicita al Gobierno que le mantenga informado sobre todas estas cuestiones;*
- c) en relación con los alegatos relativos a las intervenciones del Ministerio de Administración Pública, de Trabajo y de las Leyes Sociales en los asuntos internos de los sindicatos y los relativos a la violación del derecho de negociación colectiva en virtud del decreto núm. 97-1355, el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de estas cuestiones y que modifique ese decreto para ponerlo en conformidad con el principio de la negociación colectiva voluntaria, y*
- d) el Comité llama la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre los aspectos legislativos al presente caso.*

CASO NÚM. 2243

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA  
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de Marruecos  
presentada por  
la Confederación Democrática del Trabajo (CDT)**

*Alegatos: negativa de la Sociedad Central de Bebidas Gaseosas a reconocer a la oficina sindical creada por los trabajadores y dialogar con ella; actos de discriminación antisindical, entre ellos dos despidos a raíz de la creación de la oficina*

**593.** La queja objeto del presente caso figura en una comunicación de la Confederación Democrática del Trabajo (CDT) de fecha 18 de diciembre de 2002.

**594.** El Gobierno envió sus observaciones en una comunicación de fecha 24 de marzo de 2003.

**595.** Marruecos ha ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) pero no ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

## A. Alegatos de la organización querellante

- 596.** La queja se refiere a la Sociedad Central de Bebidas Gaseosas (SCBG) y denuncia la negativa de la Sociedad a reconocer a la oficina sindical de los trabajadores de la Sociedad y entablar un diálogo social con ésta. Asimismo, los alegatos se refieren a actos de discriminación antisindical que abarcan presiones a los sindicalistas para que abandonen el sindicato, la aplicación de sanciones abusivas contra los sindicalistas y, por último, el despido de dos sindicalistas, los Sres. Najahi Mohamed y Chahrabane Azzedine. Se alega que el Gobierno de Marruecos no reaccionó ante las infracciones repetidas contra los derechos y libertades sindicales. La organización querellante estima que los alegatos constituyen violaciones graves de las leyes nacionales y los Convenios núms. 87, 98 y 135.
- 597.** En apoyo de sus alegatos, la organización querellante presenta un «informe detallado» en el que se describen los hechos que son objeto de la queja, y que pueden resumirse de la forma siguiente.

### ***Negativa a entablar un diálogo social y medidas de discriminación antisindical por parte de la SCBG***

- 598.** La SCBG es una sociedad especializada en la fabricación de cerveza, el embotellado y la distribución de bebidas gaseosas que depende de la marca Coca Cola. La Sociedad pertenece al primer grupo industrial y financiero de Marruecos «Omnium Nord Afrique» (ONA). Su rama de distribución en Casablanca emplea a 150 conductores/vendedores y ayudantes de conductores.
- 599.** Conforme al decreto de 16 de julio de 1957 sobre los sindicatos profesionales (modificado por la ley núm. 11.98 promulgada el 15 de febrero de 2000), los conductores/vendedores y obreros asimilados constituyeron el 6 de marzo de 2002 su oficina sindical afiliada a la CDT. Además, los delegados del personal, elegidos en las últimas elecciones profesionales de 1997 y sin afiliación sindical, se unieron a la CDT. Una vez cumplidas las formalidades requeridas, entre ellas la presentación del acta de su constitución ante la dirección de la Sociedad, la oficina sindical pidió que esta última la recibiera para entablar un primer contacto; la dirección de la Sociedad rechazó esta petición.
- 600.** A partir del 22 de marzo de 2002, se adoptaron algunas medidas contra los responsables y miembros del sindicato. Algunos trabajadores sometidos a presión prefirieron abandonar el sindicato. Se adjunta al informe detallado una lista nominal de 20 sindicalistas que han sido objeto de medidas de discriminación antisindical. Las medidas se refieren a despidos, traslados y degradación de funciones; en algunos casos, se han aplicado varias de estas medidas que en la mitad de los casos se remontan al 22 o al 25 de marzo. La organización querellante explica que la degradación de funciones consiste en un cambio de función del conductor/vendedor que pasa a desempeñar otras funciones. Este cambio entraña para el personal afectado una pérdida de remuneración, ya que los conductores/vendedores tienen, en efecto, derecho a una comisión de venta que representa el 50 por ciento de su salario. En lo que respecta al traslado, la organización querellante señala que los dos centros de producción de que se trata están a 15 km de distancia. Los traslados de un centro a otro suponen otros desplazamientos y, por consiguiente, gastos adicionales para los trabajadores afectados. La organización querellante señala que estos traslados son abusivos puesto que no corresponden a una necesidad de servicio.
- 601.** El 16 de abril de 2002, la dirección de la Sociedad despidió de forma improcedente al secretario general de la oficina sindical, Sr. Najahi Mohamed, y a un miembro de la oficina sindical, Sr. Chahrabane Azzedine, ambos delegados del personal.

**602.** La organización querellante entabló procedimientos para que se levantaran las sanciones y se reintegrara a los dos responsables sindicales despedidos a sus puestos de trabajo. Así, interpeló a la Sociedad, al presidente del Grupo ONA y al presidente de la Confederación General de Empresas de Marruecos. Hasta la fecha, la dirección de la Sociedad sigue negándose a dialogar y ha ampliado la aplicación de medidas de discriminación antisindical a todo miembro o simpatizante del sindicato. Se ha realizado un último intento para encontrar una solución a los problemas planteados a través de una carta con fecha 4 de octubre de 2002 enviada a la dirección de la Sociedad.

### ***Actitud de las autoridades públicas***

**603.** La organización querellante inició también procedimientos ante las autoridades públicas y, en particular, ante el Ministerio de Empleo y de su delegación local.

**604.** La organización querellante indica que la Dirección del Trabajo del Ministerio de Empleo invitó a la Sociedad y al sindicato a una reunión del Comité Nacional de Conciliación el 14 de mayo de 2002. La dirección de la Sociedad se negó a responder a esta invitación. Por su parte, el inspector del trabajo envió un aviso a la dirección de la Sociedad para recordarle que, en virtud del decreto de 29 de octubre de 1962, no se puede proceder al despido de un delegado del personal sin haber consultado a la inspección del trabajo.

**605.** En relación con una carta enviada por la organización querellante, el Ministerio de Empleo confirmó que la Sociedad se negaba a entablar el diálogo, a reintegrar a los dos sindicalistas en sus puestos y a volver a examinar las sanciones adoptadas contra otros sindicalistas. El Ministerio expresó también su esperanza de que se encontrara una solución amistosa al conflicto pero, según la organización querellante, sin precisar las acciones que pensaba emprender a tal fin.

### **B. Respuesta del Gobierno**

**606.** El Gobierno informa de los procedimientos adoptados por el Ministerio de Empleo, Asuntos Sociales y Solidaridad y adjunta «elementos de respuesta» de la dirección de la SCBG que solicitó en el marco del procedimiento seguido ante el Comité.

### ***Medidas adoptadas por el Ministerio de Empleo, Asuntos Sociales y Solidaridad***

**607.** El Gobierno, señala en primer lugar, una contradicción en la queja presentada por la CDT. En efecto, su afirmación de que el Gobierno no reaccionó se contradice al mencionar, en su informe detallado, que el Ministerio de Empleo y sus servicios exteriores adoptaron medidas para velar por la aplicación de la legislación y encontrar una solución al conflicto a través de la conciliación.

**608.** El Ministerio indica que, en efecto, la Dirección del Trabajo y la delegación del empleo del Ministerio adoptaron diversas medidas con miras a solucionar el conflicto a través de la conciliación. Así, el Ministerio indica que se programaron varias reuniones en la inspección del trabajo, en la delegación del empleo, en la prefectura de Casablanca y en la sede de la Dirección del Trabajo. La Sociedad se negó siempre a asistir a estas reuniones. De hecho, en una respuesta de fecha 7 de mayo de 2002 a una invitación del Gobierno, la Sociedad afirma que los alegatos de conflicto colectivo presentados al Gobierno carecen de fundamento y continúa diciendo que siempre ha estado abierta al diálogo, en particular, con los representantes elegidos por el personal con los que concertó numerosos acuerdos (sobre todo en relación con el aumento de salarios y de primas) respecto a los cuales

siempre ha mantenido informado al Gobierno. La Sociedad señala en su respuesta que el conflicto sólo concierne a los Sres. Najahi Mohamed y Chahrabane Azzedine, despedidos por motivos disciplinarios. Por consiguiente, se niega a participar en la reunión a la que ha sido invitada porque estima que no existe ningún conflicto colectivo y que hay un diálogo continuo con los representantes elegidos de los trabajadores, en aplicación de las leyes vigentes.

- 609.** Además, el Gobierno indica que, el 12 de abril de 2002, conminó a la dirección de la Sociedad a que se conformara a las disposiciones del artículo 12 del decreto de 29 de octubre de 1962 sobre la representación del personal en el seno de las empresas, en virtud del cual tiene la obligación de solicitar previamente la opinión del inspector del trabajo sobre las sanciones previstas. El 19 de abril de 2002, se levantó acta contra el director general de la Sociedad por no respetar dicho artículo. Se envió una copia de dicha acta a la jurisdicción competente el 31 de mayo de 2002, que también se adjunta a la respuesta del Gobierno. Conforme a este documento, el inspector del trabajo reconoce que el Sr. Chahrabane Azzedine fue despedido sin que se hubiera solicitado previamente la opinión del inspector y que, por consiguiente, el director de la Sociedad cometió un delito en virtud del artículo 12 del decreto de 29 de octubre de 1962.

### ***Elementos de respuesta comunicados por la SCBG al Gobierno***

- 610.** Desde el momento en que se le comunicó la queja, el Gobierno transmitió los alegatos de la CDT a la SCBG. En su respuesta de fecha 18 de febrero de 2003, la Sociedad da cuenta de los elementos siguientes.
- 611.** En primer lugar, la Sociedad indica que se han producido traslados pero que no se trata de traslados disciplinarios contra una parte de los vendedores. Estos traslados afectaron a casi toda la fuerza de trabajo del servicio de ventas de los centros de distribución. Esto se debió a una modificación del sistema de distribución que dio lugar a cambios en la mayoría de las rutas comerciales. Según la SCBG, el personal aceptó sin reserva los cambios de organización derivados de esta modificación y se comprometió plenamente a aceptar los retos impuestos por la irrupción de la competencia en un mercado prácticamente monopolizado. Como prueba de ello, la SCBG alega la continuidad de la actividad normal de la empresa.
- 612.** La Sociedad añade que el cambio de puesto durante la temporada alta o la temporada baja no es nada nuevo para el personal. En efecto, son corrientes las reorganizaciones en función del aumento de las rutas comerciales o cuando el nivel de producción es bajo. La Sociedad señala que este es un aspecto estructural de su actividad.
- 613.** En lo que respecta a los dos despidos, la Sociedad afirma que no se produjeron por la afiliación sindical de los dos trabajadores sino porque estos últimos cometieron faltas profesionales graves, a saber: el abandono voluntario e injustificado del trabajo, la negativa a ejecutar un trabajo que formaba parte de sus atribuciones, y la insolencia e insultos contra el personal y los superiores jerárquicos. La Sociedad señala que estas faltas graves fueron corroboradas por testimonios escritos y firmados por sus colegas y sus superiores. Las cartas de despido cursadas a los dos trabajadores en cuestión de fecha 25 de abril de 2002 fueron también enviadas a la delegación del Ministerio de Empleo.
- 614.** Por último, la Sociedad recuerda que, conforme al decreto de 29 de octubre de 1962, el diálogo social con los delegados del personal (representantes legales de los trabajadores) es un componente esencial de su gestión. A este respecto, se firmaron varios protocolos de

acuerdo con los representantes del personal, el último de fecha 6 de enero de 2003 que la Sociedad pone a disposición del Gobierno si desea consultarlo.

### C. Conclusiones del Comité

- 615.** *El Comité observa que la queja tiene su origen en un conflicto que opone a la oficina sindical, afiliada a la organización querellante, con la Sociedad Central de Bebidas Gaseosas (SCBG), a raíz de la constitución de esta oficina por los trabajadores de la Sociedad, en virtud del decreto núm. 1-57-119 de fecha 16 de julio de 1957 sobre los sindicatos profesionales. El Comité observa que la queja se refiere, por un lado, a la negativa de la SCBG a reconocer a la oficina y dialogar con ella y, por otro, a las medidas individuales, entre ellas dos despidos, que afectaron a la situación profesional de los trabajadores que, al menos en lo que respecta a los casos citados en la queja, son miembros o dirigentes de la oficina sindical.*
- 616.** *Antes de examinar estos dos aspectos, el Comité desea referirse al alegato según el cual el Gobierno no reaccionó frente a los hechos. El Comité observa que tanto la queja como la respuesta del Gobierno indican que este último intervino directamente y paralelamente a la aplicación de determinados procedimientos nacionales. Así, el Gobierno trató de que las partes en el conflicto llegaran a una conciliación. El inspector del trabajo envió además un llamado de atención a la Sociedad, con fecha 12 de abril de 2002, por no respetar las disposiciones del decreto de 29 de octubre de 1962 sobre la representación del personal en el seno de las empresas. Finalmente, se levantó acta por el mismo motivo, que se remitió el 31 de mayo de 2002 a la jurisdicción competente. Por consiguiente, el Comité debe reconocer que el Gobierno adoptó algunas medidas en relación con la situación sindical de la empresa, en particular para remediar el incumplimiento de la legislación. Así pues, la cuestión que se plantea es saber si la acción del Gobierno en este caso es suficiente habida cuenta de los compromisos que ha asumido en materia de libertad sindical. En efecto, el Comité recuerda que incumbe al Gobierno hacer respetar plenamente en todo su territorio, en la legislación y en la práctica, las disposiciones de los convenios que ha ratificado libremente.*
- 617.** *En lo que respecta a la cuestión del reconocimiento de la oficina sindical, el Comité observa, en primer lugar, que no se pone en entredicho la legalidad de su constitución. Sin embargo, el Comité observa que la SCBG considera que los delegados del personal son «los representantes legales de los trabajadores conforme al decreto de 29 de octubre de 1962», y que la empresa y los delegados del personal firmaron algunos acuerdos. La SCBG parece, pues, preferir a los representantes electos del personal que a las organizaciones sindicales en el proceso de consulta y de negociación en el seno de la empresa. Así lo confirma la carta con fecha 7 de mayo de 2002 de la SCBG adjunta a la respuesta del Gobierno que da cuenta de un diálogo continuo con los representantes electos de los trabajadores sin hacer alusión alguna a la oficina sindical recientemente constituida.*
- 618.** *A este respecto, el Comité recuerda que el Convenio núm. 135 sobre los representantes de los trabajadores contiene disposiciones para garantizar que cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos por los trabajadores, se adopten medidas apropiadas para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 951]. Además, el Comité señala que la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) da preeminencia, en cuanto a una de las partes de la negociación colectiva, a las organizaciones de trabajadores, refiriéndose a los representantes de los trabajadores no organizados solamente en el caso de ausencia de*



tales organizaciones. En estas circunstancias, la negociación directa entre la empresa y sus trabajadores, por encima de las organizaciones representativas cuando las mismas existen, puede en ciertos casos ir en detrimento del principio por el cual se debe estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 785].

- 619.** En estas circunstancias, el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para que la oficina sindical debidamente constituida pueda ejercer libremente sus actividades en el seno de la SCBG y negociar directamente con la empresa las condiciones de empleo de los trabajadores. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de las medidas concretas adoptadas a este respecto y de sus resultados.
- 620.** En lo que respecta a las medidas individuales que han afectado a una parte de los trabajadores sindicalizados, el Comité observa que la SCBG reconoce que se produjeron traslados. Sin embargo, señala que estos traslados afectaron a todo el personal del servicio de ventas y que se debieron a una modificación del sistema de distribución. El Comité observa también que la SCBG reconoce que los Sres. Najahi Mohamed y Chahrabane Azzedine fueron despedidos por carta con fecha 25 de abril de 2002. Sin embargo, indica que estos despidos no se debieron a su afiliación sindical sino a faltas profesionales graves.
- 621.** El Comité observa que la SCBG no precisa si los traslados a los que hace referencia corresponden a cambios de lugar de trabajo o a cambios de función. Además ni su comunicación ni la respuesta del Gobierno aluden a las consecuencias financieras de los cambios de función y a los despidos de los que da cuenta la organización querellante. El Comité observa también que los traslados reconocidos por la SCBG afectaron a la categoría de personal que decidió constituir una oficina sindical y que los dos despidos conciernen a un dirigente y a un miembro de la oficina sindical. El Comité observa también que los dos despidos se produjeron poco tiempo después de la constitución de la oficina sindical y que ningún elemento de la documentación contradice el alegato de la organización querellante según el cual los traslados y otras medidas se produjeron inmediatamente después de la creación de la oficina sindical. Por último, el Comité observa que en el acta levantada por el inspector del trabajo con fecha 19 de abril de 2002, enviada a las autoridades judiciales, se informa que la Sociedad cometió un delito en virtud de la legislación que protege a los delegados del personal en su empleo al despedir al Sr. Chahrabane Azzedine, miembro de la oficina sindical, sin solicitar la opinión del inspector del trabajo. En estas circunstancias, el Comité no puede excluir la posibilidad de que exista un vínculo entre, por una parte, la creación de una oficina sindical, la afiliación y las actividades sindicales del personal del servicio de ventas y, por otra, las medidas de traslados y de despido de que fueron objeto algunos miembros de esta categoría de personal; el Comité también tiene en cuenta la actitud de rechazo que ha mostrado la SCBG en relación con la oficina sindical.
- 622.** El Comité recuerda que nadie debe ser despedido u objeto de medidas perjudiciales en el empleo a causa de su afiliación sindical o de la realización de actividades sindicales legítimas, y es importante que en la práctica se prohíban y sancionen todos los actos de discriminación en relación con el empleo [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 696]. A este respecto, el Comité observa que el decreto núm. 1-57-119 de 16 de julio de 1957 sobre los sindicatos profesionales, modificado y completado por la ley núm. 11-98, prohíbe específicamente, so pena de graves sanciones, toda medida de discriminación antisindical. En estas circunstancias, el Comité pide al Gobierno que vele por que se abra rápidamente una investigación a fin de determinar si: 1) los 20 sindicalistas cuyos nombres se citan en el anexo del informe detallado de la organización querellante fueron objeto de medidas perjudiciales a causa de sus actividades sindicales; 2) los Sres. Najahi

*Mohamed y Chahrabane Azzedine fueron despedidos por sus actividades sindicales. Si se demostrara el carácter antisindical de estas medidas, o de una parte éstas, el Comité solicita al Gobierno que adopte las medidas necesarias, según el caso, para que: 1) se levanten inmediatamente las medidas adoptadas en relación con los 20 sindicalistas; 2) los Sres. Najahi Mohamed y Chahrabane Azzedine sean reintegrados inmediatamente en sus puestos de trabajo y se les paguen los salarios caídos. Por último, el Comité pide al Gobierno que vele por la aplicación estricta de las disposiciones legislativas relativas a la protección de los trabajadores contra actos de discriminación antisindical y que le mantenga informado de la cuestión.*

## **Recomendaciones del Comité**

**623.** *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) *el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para que la oficina sindical debidamente constituida pueda ejercer libremente sus actividades en el seno de la SCBG y negociar directamente con la empresa las condiciones de empleo de los trabajadores de la empresa. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de las medidas adoptadas al respecto y de sus resultados;*
- b) *el Comité pide al Gobierno que vele por que se abra rápidamente una investigación a fin de determinar si: 1) los 20 sindicalistas cuyos nombres se citan en el anexo del informe detallado de la organización querellante fueron objeto de medidas perjudiciales a causa de sus actividades sindicales; 2) los Sres. Najahi Mohamed y Chahrabane Azzedine fueron despedidos por sus actividades sindicales. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de la cuestión, y*
- c) *si se demostrara el carácter antisindical de estas medidas, o de una parte de éstas, el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias, según el caso, para que: 1) se levanten inmediatamente las medidas adoptadas en relación con los 20 sindicalistas; 2) los Sres. Najahi Mohamed y Chahrabane Azzedine sean reintegrados inmediatamente en sus puestos de trabajo y se les paguen los salarios caídos. El Comité pide al Gobierno que vele por la aplicación estricta de las disposiciones legislativas relativas a la protección de los trabajadores contra actos de discriminación antisindical y que le mantenga informado de la cuestión.*

CASO NÚM. 2169

INFORME EN EL QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA  
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de Pakistán  
presentada por  
la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación,  
Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA),  
en nombre de la Federación de Sindicatos de Trabajadores  
de Pearl Continental Hotels**

*Alegatos: las organizaciones querellantes alegan que algunos de sus líderes han sido detenidos en forma ilegal, que se ha violado su derecho de negociación colectiva; y que en la empresa Pearl Continental Hotels se produjeron actos de intimidación y acoso, y despidos por motivos sindicales*

- 624.** En una comunicación de fecha 25 de enero de 2002, la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), presentó una queja por violación de la libertad sindical contra el Gobierno de Pakistán, en nombre de una de sus organizaciones miembro, la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Pearl Continental Hotels. Los querellantes presentaron informaciones complementarias por comunicaciones de fechas 1.º de febrero, 23 de mayo, 3 y 17 de julio de 2002.
- 625.** En comunicaciones de fechas 3 de mayo, 26 de agosto y 6 de noviembre de 2002, el Gobierno envió observaciones parciales. En su reunión de marzo de 2003, el Comité dirigió un llamamiento urgente al Gobierno, señalando a su atención el hecho de que, de conformidad con las normas de procedimiento establecidas en el párrafo 17 de su 127.º informe, aprobado por el Consejo de Administración, podría presentar en su reunión siguiente un informe sobre el fondo de este caso aun cuando la información o las observaciones del Gobierno no se hubiesen recibido en tiempo oportuno [véase 330.º informe, párrafo 8].
- 626.** Pakistán ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

**A. Alegatos de la organización querellante**

- 627.** En sus comunicaciones de 25 de enero y 1.º de febrero de 2002, la UITA alega que 11 afiliados (incluidos seis dirigentes sindicales) del Sindicato de Trabajadores de Pearl Continental Hotels fueron arrestados el 7 de enero de 2002 por la Oficina de Investigación Central de Pakistán (CIA), en circunstancias que indicaban una connivencia entre la dirección del hotel y la policía en una operación antisindical. Según los querellantes, la dirección del Hotel Pearl Continental de Karachi procuraba, desde septiembre de 2001, intimidar al sindicato cuando le informó de que una disminución del número de reservas obligaba a despedir a todos los trabajadores ocasionales y temporales, y a quitar la remuneración de un día de trabajo por semana al personal permanente. La dirección ignoró

la petición del sindicato de entablar negociaciones y procedió a despedir a 350 trabajadores ocasionales. Ni el sindicato, ni los trabajadores recibieron notificación previa alguna; la carta de despido se publicó en un periódico el 8 de noviembre, y se impidió a los trabajadores ingresar al hotel cuando se presentaron a trabajar el día siguiente. Apoyado por la UITA, el sindicato respondió con una campaña que recibió un amplio apoyo a fin de obtener su reintegro. Durante esa campaña, la policía acosó al Vicepresidente del sindicato que fue violentamente agredido cerca de su domicilio.

- 628.** Un incendio que dañó parte del hotel el 6 de enero de 2002, había sido descrito inicialmente por la dirección como un accidente; luego, ésta informó a la policía de que el incendio había sido el resultado de un acto deliberado de sabotaje del sindicato. El 7 de enero, la CIA procedió a arrestar al Sr. Muhammad Nasir (Presidente del Sindicato de Trabajadores del Hotel Pearl Continental de Karachi), al Sr. Muhammad Ishaq (Vicepresidente), al Sr. Ghulan Mhboob (Secretario General) y a otros ocho dirigentes y miembros del sindicato, seis de los cuales posteriormente fueron puestos en libertad. Como resultado de protestas públicas reiteradas, el Sr. Nasir fue liberado el 16 de enero; al presentarse a su trabajo el 21 de enero, se le comunicó que había sido suspendido por no presentarse a trabajar durante su detención. El 23 de enero, el Sr. Muhammad Shawaz (Secretario General del sindicato) y el Sr. Cheetan (miembro del sindicato) fueron puestos en libertad. Al presentarse a su trabajo el día siguiente, se les informó que habían sido suspendidos por cuatro días, debido a que no se habían presentado a trabajar durante su detención. Los Sres. Ghulam Mehbbob, Muhammad Ishaq, Bashir Hussain (Secretario Adjunto) y Aurangzeg (Vicepresidente) permanecieron detenidos. Se intentó implicarlos en otros casos delictivos no resueltos a fin de mantenerlos en detención indefinidamente. El sindicato exigió que se realizase una investigación imparcial de las circunstancias del incendio e intervino ante diversas autoridades para que cesase el acoso antisindical por parte de la policía y la dirección del hotel.
- 629.** En su comunicación de 23 de mayo de 2002, la UITA presentó cuatro documentos comprobatorios:
- una carta de fecha 7 de enero de 2002 del sindicato a la dirección del hotel, en la cual el sindicato solicitaba un permiso para ausentarse para los 11 dirigentes y miembros del sindicato arrestados, incluidos el Sr. Nasir y otros dirigentes posteriormente suspendidos por no presentarse a trabajar durante su detención;
  - una carta de fecha 16 de enero de 2002 al Ministerio de Trabajo, exponiendo la posición del sindicato sobre aspectos relativos al conflicto y a las acusaciones formuladas contra los dirigentes sindicales;
  - una notificación de acusación por ausencia de su trabajo, de fecha 21 de enero de 2002, de la dirección del hotel al Sr. Nasir, a pesar de que ésta sabía que estaba detenido como resultado de las acusaciones presentadas por el propio hotel;
  - una carta de fecha 28 de marzo de 2002 del sindicato al Ministerio de Trabajo, solicitando audiencia para resolver cuestiones pendientes, incluida la retención indebida de sumas adeudadas.
- 630.** En su comunicación de 3 de julio de 2002, la UITA explica que en abril de 2002, la Comisión Nacional de Relaciones Comerciales emitió una orden a la dirección del hotel para que despidiese a los dirigentes sindicales. No obstante, esa orden era arbitraria y fue inmediatamente anulada por el Tribunal Divisional del Tribunal Supremo de Sindh, el 6 de junio de 2002. El 7 de junio de 2002, la dirección del hotel envió cartas de despido a nueve dirigentes sindicales, alegando falta grave ilegal, junto con sus argumentos de «justificación» de los despidos. En los documentos relativos a cuatro de esos casos se

menciona que, en el comedor del personal, los dirigentes sindicales habían golpeado las bandejas con cucharas como parte de la acción de protesta. Incluso si se prueba, una acción semejante, que tiene lugar, en el comedor del personal, lejos del público no constituye una falta grave que justifique una sanción disciplinaria importante, y menos aún el despido. Las organizaciones querellantes sostienen que esos despidos están indudablemente motivados por la actividad sindical, y que el propósito de la dirección es acabar con el sindicato.

**631.** En su comunicación de 17 de julio de 2002, la UITA declara que el 6 de julio, dos dirigentes del sindicato que habían sido indebidamente despedidos (los Sres. Aurangzeg y Hidayatullah) fueron golpeados en la comisaría de policía en presencia de dos miembros del personal de la dirección del hotel, y fueron puestos en libertad después de más de 26 horas de detención. Trabajadores del hotel informaron que el subcomisario de policía pasó la noche siguiente a la paliza en el hotel junto con miembros de la dirección. Las organizaciones querellantes alegan que esto constituye una nueva prueba de la complicidad que existe entre las autoridades policiales y la dirección del hotel para reprimir las actividades sindicales. El sindicato solicitó que se realizase una investigación imparcial sobre la conducta de la policía y la dirección del hotel, pero no ha recibido ninguna respuesta.

## **B. Respuesta del Gobierno**

**632.** En su comunicación de fecha 3 de mayo de 2002, el Gobierno expone que, de conformidad con los informes recibidos de las autoridades provinciales:

- la dirección del hotel actuó conforme a la ley y no violó ningún derecho de los trabajadores;
- debido a la supresión de ciertos puestos de trabajo, la dirección tuvo que efectuar ciertos cambios estructurales cuyo resultado fue el cese de un determinado número de trabajadores; dicha medida se tomó en estricta conformidad con la ley;
- las indagaciones sobre los trabajadores se realizaron debido a la huelga de brazos caídos (ritmo lento), que constituye una práctica laboral indebida; la medida se tomó de conformidad con la ley;
- como ciertos líderes y miembros del sindicato crearon una situación de desorden, la policía se vio obligada a detenerlos;
- a raíz de la intervención del Ministerio de Trabajo, fueron liberados tres trabajadores (los Sres. Mohammad Ishaq, Mohammad Nawaz y Chatan Das) y los tres restantes dirigentes sindicales (los Sres. Aurangzeg, Ghulam Mahboob y Bashir Hussain) fueron liberados por orden del Tribunal Supremo de Sindh.

**633.** En sus comunicaciones de fechas 26 de agosto y 6 de noviembre de 2002, el Gobierno proporciona detalles sobre los procedimientos relacionados con la huelga de brazos caídos. El 28 de diciembre de 2001, la dirección del hotel había presentado una solicitud a las autoridades laborales de Sindh, alegando que dirigentes y miembros del sindicato habían comenzado a recurrir a tácticas de huelga de brazos caídos. El 11 de enero de 2002 se expidió una petición al sindicato solicitando que explicase su posición e indicara por qué no debía tomarse ninguna medida en relación con la práctica laboral presuntamente indebida. El 16 de enero de 2002, el sindicato presentó una respuesta que fue considerada como injustificada o inapropiada, y el Director del Trabajo remitió el caso al Tribunal del Trabajo, donde el sindicato y la dirección tendrían una oportunidad para exponer sus posiciones. Actualmente, el asunto está pendiente en el Tribunal.

### C. Conclusiones del Comité

634. *El Comité lamenta que, pese al tiempo transcurrido desde que se presentó la queja, el Gobierno no haya proporcionado a su debido tiempo la información y los comentarios suplementarios solicitados por el Comité, aunque en varias oportunidades se le ha invitado, inclusive mediante un llamamiento urgente realizado en su reunión de marzo de 2003, a enviar su respuesta. En estas circunstancias, y de conformidad con las reglas de procedimiento aplicables [véase 127.º informe del Comité, párrafo 17, aprobado por el Consejo de Administración en su 184.ª reunión], el Comité debe presentar un informe sobre el fondo de este caso, aun cuando no se hayan recibido en la fecha prevista las informaciones solicitadas al Gobierno.*
635. *El Comité recuerda al Gobierno que el propósito de todo el procedimiento establecido por la Organización Internacional del Trabajo para examinar los alegatos relativos a las violaciones de la libertad sindical, es garantizar el respeto de los derechos de las organizaciones de empleadores y trabajadores de jure y de facto. Si bien este procedimiento protege a los gobiernos contra acusaciones injustificadas, por su parte los gobiernos deben reconocer la importancia de formular, para poder proceder a un examen objetivo, respuestas detalladas sobre los hechos relacionados con el fondo de las quejas presentadas contra ellos [véase primer informe del Comité, párrafo 31].*
636. *El Comité observa que esta queja hace referencia a alegatos sobre: detención de miembros y líderes del sindicato; intimidación, acoso y despidos antisindicales; intervención y violencia policial; todo ello en el contexto de un conflicto laboral que comenzó con la aplicación de tácticas de huelga de brazos caídos por el sindicato, y desembocó en el despido de unos 350 trabajadores ocasionales. Las organizaciones querellantes alegan que existe una connivencia entre la dirección del hotel y la policía para acabar con el sindicato.*
637. *El Comité toma nota de que, según el Gobierno, el empleador declaró que era necesario despedir personal debido a la disminución de la actividad comercial, lo que condujo a suprimir unos 350 puestos de trabajo y suprimir la remuneración de un día de trabajo por semana al personal permanente. El Comité observa que la dirección del hotel ignoró la solicitud del sindicato de entablar negociaciones y procedió a los despidos, cuyo anuncio se hizo a través de la prensa. Aunque no se ha establecido si la ley exige o no la entrega de una notificación en el caso de despido de trabajadores ocasionales y, de ser así, si la notificación legal realmente se entregó. El Comité observa que los despidos tuvieron lugar en un contexto de conflicto laboral relacionado con una reducción de personal que había comenzado unos pocos meses antes y, según lo que el empleador habría afirmado (según el Gobierno), había dado lugar al empleo de tácticas de huelga de brazos caídos que aparentemente podrían constituir prácticas laborales indebidas en virtud de la legislación paquistaní. El Comité recuerda la importancia de entablar consultas o intentar llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales en los casos de procesos de racionalización y de reducción de personal [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 936].*
638. *Con respecto a la opinión de la dirección de que el incendio que estalló en el hotel fue un acto deliberado de sabotaje cometido por el sindicato, el Comité observa que no se ha presentado ninguna prueba a esos efectos, y que no se presentó ninguna acusación relacionada con ese hecho contra los dirigentes o los miembros del sindicato involucrados, y que no se realizó ninguna investigación independiente para determinar las causas y las circunstancias del incendio. El Comité recuerda que, aunque el ejercicio de la actividad sindical o el hecho de tener un mandato sindical no confieren inmunidad con respecto a la aplicación de la legislación penal ordinaria, el arresto y la detención de*

sindicalistas, sin que se les impute delito alguno y sin orden judicial, constituyen una violación grave de los derechos sindicales [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 79], y que las medidas privativas de libertad contra los sindicalistas, por motivos relacionados con sus actividades sindicales, aunque se trate de simples interpelaciones de corta duración, pueden constituir un obstáculo al ejercicio de los derechos sindicales [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 77]. Además, al igual que las demás personas, los sindicalistas deben disfrutar de un procedimiento judicial regular y tener derecho a una buena administración de justicia [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 102], incluido el derecho de una presunción de inocencia [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 65]. El Comité solicita al Gobierno que, en el futuro, garantice un debido proceso.

**639.** El Comité observa que, a raíz de los arrestos y detenciones, se despidió a nueve dirigentes sindicales después de la revocación por el Tribunal Supremo de Sindh de la orden de la Comisión Nacional de Relaciones Comerciales. El Comité observa asimismo que según los querellantes los hechos reprochados a algunos de los trabajadores despedidos en las notificaciones de acusación y las cartas de despido (comportamiento ruidoso y revoltoso, golpeteo de bandejas con cucharas en el comedor, lejos del público o de los clientes del hotel) no tienen tanto peso cuando se sitúan en un contexto de conflicto laboral. El Comité observa además que cuando suspendió a los trabajadores porque no se habían presentado a trabajar, la dirección del hotel sabía perfectamente que esa ausencia se debía al hecho de estar detenidos como consecuencia de las acusaciones presentadas por la propia dirección. En esas circunstancias, la Comisión concluye que las actuaciones de la dirección, en particular el despido de dirigentes sindicales, constituye una discriminación antisindical, que representa una de las más graves violaciones de la libertad sindical, ya que puede poner en peligro la propia existencia de los sindicatos. El Comité pide al Gobierno que ordene a las autoridades laborales competentes que inicien rápidamente una investigación en cuanto al fondo sobre esta cuestión, y si se comprueba que existió discriminación antisindical, que se asegure que los trabajadores implicados sean reintegrados en sus puestos de trabajo sin pérdida de salarios. Además, el Comité pide al Gobierno que organice reuniones entre la dirección del hotel y el sindicato a fin de evitar violaciones de los derechos sindicales en el futuro.

**640.** En cuanto a los alegatos de acoso y violencia policial, el Comité observa que, según las organizaciones querellantes, la policía acosó al Vicepresidente del sindicato durante la campaña para obtener el reintegro de los trabajadores despedidos, que la policía estaba en connivencia con la dirección del hotel para acabar con el sindicato, y que dos miembros del sindicato fueron golpeados en la comisaría de policía en presencia de dos miembros de la administración del hotel. El Gobierno no ha presentado ninguna respuesta ni observación con respecto a estas acusaciones. El Comité recuerda que los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones, e incumbe a los gobiernos garantizar el respeto de este principio [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 47]. En casos de alegatos de personas maltratadas durante su detención, los gobiernos deberían investigar las quejas de esta naturaleza de manera que puedan adoptar medidas apropiadas, incluida la indemnización de los daños sufridos y la aplicación de sanciones a los culpables, así como para garantizar que ninguna persona detenida sea objeto de medidas de malos tratos. Además, las medidas privativas de libertad contra sindicalistas, por motivos relacionados con sus actividades sindicales, aunque se trate de simples interpelaciones de corta duración, pueden constituir un obstáculo al ejercicio de los derechos sindicales [véase **Recopilación**, op. cit., párrafos 57 y 77]. Por consiguiente, el Comité solicita al Gobierno que investigue rápidamente los alegatos según los cuales los Sres. Aurangzeg y Hidayatullah el 6 de julio de 2002 fueron golpeados en la comisaría de policía, que lo

*mantenga informado de los resultados correspondientes y que dé las instrucciones adecuadas a las fuerzas policiales para impedir que se repitan actos semejantes.*

- 641.** *Observando que el procedimiento por prácticas laborales indebidas relativo a las tácticas de huelga de brazos caídos aplicadas en diciembre de 2001 sigue pendiente ante la jurisdicción laboral, el Comité solicita al Gobierno que le haga llegar sus observaciones al respecto y le transmita un ejemplar de la sentencia en cuanto ésta sea pronunciada.*

### **Recomendaciones del Comité**

- 642.** *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) el Comité recuerda la importancia de las consultas y los intentos para lograr acuerdos con las organizaciones sindicales en casos de procesos de racionalización y reducción de personal;*
- b) el Comité pide al Gobierno que garantice un debido proceso a los sindicalistas, al igual que a las demás personas;*
- c) el Comité pide al Gobierno que ordene a las autoridades laborales competentes que inicien rápidamente una investigación a fondo sobre los despidos antisindicales que tuvieron lugar en el Hotel Pearl Continental de Karachi, y si se comprueba que existió discriminación antisindical, se asegure de que los trabajadores implicados sean reintegrados en sus puestos de trabajo sin pérdida de salario. El Comité pide además al Gobierno que organice reuniones entre la dirección del hotel y el sindicato con miras a evitar que se produzcan en el futuro violaciones de los derechos sindicales;*
- d) el Comité pide al Gobierno que investigue rápidamente los alegatos según los cuales los Sres. Aurangzeg y Hidayatullah el 6 de julio de 2002 fueron golpeados en una comisaría de la policía, que lo mantenga informado de los resultados correspondientes y que dé las instrucciones adecuadas a las fuerzas policiales para impedir que se repitan actos semejantes, y*
- e) el Comité pide al Gobierno que transmita, en cuanto sea pronunciada, la sentencia sobre el procedimiento de práctica laboral indebida en relación con las tácticas de huelga de brazos caídos aplicadas en diciembre de 2001.*



CASO NÚM. 2162

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA  
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de Perú  
presentada por  
la Federación Nacional de Trabajadores Papeleros,  
Químicos y Similares del Perú (FENATPAQUISP)**

*Alegatos: despido de 15 sindicalistas (incluidos seis dirigentes sindicales) del Sindicato de Trabajadores de «Manufacturera de Papeles y Cartones del Perú S.A. – Planta Chillón», pocos días después de la constitución del sindicato; amenazas de despido a los trabajadores afiliados que no renuncien a su afiliación (se han desafiado más de 29 trabajadores) y a los seis dirigentes que sustituyeron a los dirigentes despedidos; negativa de la empresa a negociar un proyecto de acuerdo colectivo*

- 643.** La queja figura en comunicaciones de la Federación Nacional de Trabajadores Papeleros, Químicos y Similares del Perú (FENATPAQUISP) de fechas 27 de septiembre y 9 de noviembre de 2001. Esta organización transmitió informaciones complementarias por comunicación de 8 de diciembre de 2001.
- 644.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 22 de enero de 2003.
- 645.** Perú ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

**A. Alegatos del querellante**

- 646.** En comunicaciones de 27 de septiembre y 9 de noviembre de 2001, la Federación Nacional de Trabajadores Papeleros, Químicos y Similares del Perú (FENATPAQUISP) alega que el 25 de mayo de 2001 el Sindicato de Trabajadores de «Manufacturera de Papeles y Cartones del Perú S.A. – Planta Chillón» presentó a la autoridad laboral el expediente de su constitución en estricta observancia de la legislación. El 29 de mayo de 2001, a solicitud de la empresa, se realizó una reunión con la junta directiva del sindicato, a tal generosidad que se llegó a instalar una vitrina mural, en un espacio cedido por la empresa. Pero para sorpresa de todos los trabajadores al día siguiente, 30 de mayo de 2001, de manera unilateral se impidió el ingreso al centro de trabajo a los dirigentes y organizadores del sindicato y se cursó en forma selectiva 15 cartas notariales de despido, incluyendo a seis miembros de la junta directiva del sindicato (que cuenta con siete personas).
- 647.** La organización querellante señala que en los procedimientos judiciales iniciados por los despidos (los cuales en virtud del artículo 31 del decreto núm. 25593, están amparados por el fuero sindical «desde la presentación de la solicitud de registro y hasta tres meses después») la empresa arguyó falsamente que desconocía la constitución del sindicato y que

los despidos obedecían a causas económicas cuando en realidad la empresa ha aumentado su capital social de 122 a 132 millones de nuevos soles entre el 8 de septiembre de 1999 y el 26 de julio de 2002.

- 648.** La organización querellante alega asimismo que la empresa no sólo presiona y reprime a los trabajadores, sino que los está chantajeando con el despido para que renuncien al sindicato, prueba de ello son las cartas de fecha 5 de julio de 2001, en las que renuncian al sindicato tres trabajadores.
- 649.** Asimismo, la organización querellante alega actos de injerencia de la empresa en los asuntos internos del sindicato. Concretamente indica que ante el despido de los seis dirigentes sindicales la asamblea del sindicato eligió subsecretarios y presentó el proyecto de negociación colectiva. La empresa presionó entonces a los dirigentes electos para que renuncien al sindicato y finalmente renunciaron todos los elegidos (en las cartas de renuncia de éstos se puede constatar el mismo texto y tipo de escritura a máquina). Asimismo, la empresa devolvió el proyecto de negociación colectiva cometiendo un nuevo acto antisindical y una conducta de mala fe.
- 650.** En su comunicación de 8 de diciembre de 2001, la organización querellante señala que el 19 de octubre de 2001 un gerente de la empresa remitió al Ministerio de Trabajo 29 cartas notariales de renuncia al sindicato. Esto pone en evidencia la injerencia directa de la empresa en los asuntos sindicales. Además, la administración de la empresa ha intensificado su actitud antisindical puesta de manifiesto en la permanente presión a los sindicalistas para que renuncien al sindicato, al citarlos a su oficina para conminarlos: o renuncian al sindicato o se les despide. Los sindicalistas ante la inminente pérdida de sus puestos de trabajo, optan por la renuncia.

## **B. Respuesta del Gobierno**

- 651.** El Gobierno remite los comentarios de la empresa Manufacturera de Papeles y Cartones del Perú S.A., según los cuales: 1) entre los meses de julio a octubre de 2001 se ha recibido, por parte de los trabajadores, una copia de las cartas de renuncia de éstos ante el sindicato al que pertenecían; 2) la empresa niega rotundamente haber tenido injerencia directa alguna en la organización sindical; 3) no se ha inducido ni presionado a renunciar al sindicato a ninguno de los trabajadores sindicalizados; 4) por otro lado, desde el año 2000, la empresa ha venido atravesando una grave crisis económica que ha originado que el 10 de junio de 2002 haya sido declarada insolvente por INDECOPI. En consecuencia todas las deudas laborales anteriores a esa fecha se deberán sujetar al proceso concursal, habiéndose ya elegido a un representante laboral ante la Junta de Acreedores correspondiente.
- 652.** El Gobierno estima que la queja debería declararse infundada si en este caso sí se enmarcan los hechos adecuadamente. El Gobierno recuerda que la Constitución Política en su artículo 28 señala que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga y cautela su ejercicio democrático: 1) garantiza la libertad sindical; 2) fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado; 3) regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social y señala sus excepciones y limitaciones. Asimismo, el artículo 2 de la ley núm. 25593, ley de relaciones colectivas de trabajo, establece que «El Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicación, sin autorización previa, para el estudio, desarrollo, protección y defensa de sus derechos e intereses y el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros». Dicha norma establece una protección a los miembros de las organizaciones sindicales respecto de los actos coactivos que pueda llevar

a cabo el empleador. En ese sentido, el artículo 3 indica «La afiliación es libre y voluntaria. No puede condicionarse el empleo de un trabajador a la afiliación, no afiliación o desafiliación, obligársele a formar parte de un sindicato, ni impedírsele hacerlo». Entre tanto, el artículo 4 señala que «El Estado, los empleadores y los representantes de unos y otros deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicación de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen». De otro lado, el literal *a*) del artículo 29 del decreto supremo núm. 003-97-TR, texto único ordenado del decreto legislativo núm. 728, ley de productividad y competitividad laboral, indica que es nulo el despido que tenga por motivo la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales. De esta forma se sanciona con nulidad a los actos de despido que afecten la libertad sindical. Como consecuencia de ello el último párrafo del artículo 34 de la misma norma indica que «En los casos de despido nulo, si se declara fundada la demanda del trabajador será repuesto en su empleo, salvo que en ejecución de sentencia, opte por la indemnización establecida en el artículo 38».

- 653.** El Gobierno añade respecto de la normatividad descrita, que la autoridad administrativa de trabajo fiscaliza su cumplimiento mediante la inspección de trabajo, la cual puede realizarse por la denuncia de un trabajador que se considere afectado.
- 654.** Igualmente, los trabajadores tienen expedito su derecho para demandar en el Poder Judicial si consideran haber sido afectados en sus derechos laborales. Por ese motivo, resulta importante señalar que, es necesario que sea este Poder el que se pronuncie respecto de las demandas que hubiesen interpuesto los trabajadores.

### C. Conclusiones del Comité

- 655.** *El Comité observa que los alegatos se refieren 1) al despido de 15 sindicalistas (incluidos seis dirigentes sindicales) del Sindicato de Trabajadores de «Manufacturera de Papeles y Cartones del Perú S.A. – Planta Chillón», pocos días después de la constitución del sindicato; 2) a amenazas de despido a los trabajadores afiliados que no renuncien a su afiliación (se han desafiliado más de 29 trabajadores) y presiones, también para que renuncien, a los seis dirigentes que sustituyeron a los dirigentes despedidos (renuncias que consiguió la empresa) y, 3) a la negativa de la empresa a negociar un proyecto de acuerdo colectivo. El Comité toma nota de las informaciones del Gobierno relativas a las disposiciones legales y mecanismos que protegen contra los actos contrarios a la libertad sindical y que corresponde examinar este caso a la autoridad judicial.*
- 656.** *En cuanto al alegato relativo al despido de 15 sindicalistas (incluidos seis dirigentes sindicales) pocos días después de la constitución de un sindicato, el Comité toma nota de que la empresa señala que a raíz de una crisis económica fue declarada oficialmente insolvente en junio de 2002. El Comité destaca sin embargo que los despidos datan de mayo de 2001 y que el Gobierno se limita a señalar que existen recursos judiciales en la legislación. El Comité expresa por tanto su preocupación ante la gravedad de los alegatos relativos a despidos antisindicales y llama la atención sobre el principio según el cual nadie debe ser despedido u objeto de medidas perjudiciales en el empleo a causa de su afiliación sindical o de la realización de actividades sindicales legítimas, y es importante que en la práctica se prohíban y sancionen todos los actos de discriminación en relación con el empleo [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 696]. El Comité observa que los despedidos han iniciado procedimientos judiciales, expresa la esperanza de que los mismos concluirán en un futuro próximo y espera que si las personas en cuestión no pueden reintegrarse a sus puestos de trabajo (en particular porque la empresa no puede salir adelante) serán*

*indemnizadas en forma completa y pide al Gobierno que le mantenga informado de las sentencias que se dicten.*

- 657.** *En cuanto a las alegadas amenazas de despido a los trabajadores afiliados que no renuncien a su afiliación (se han desafiliado más de 29 trabajadores) y presiones (también para que renuncien) a los seis dirigentes que sustituyeron a los dirigentes despedidos (renuncias que consiguió la empresa), el Comité toma nota de que la empresa niega cualquier tipo de presión o de inducción para que los trabajadores afiliados renunciaren y, ante el carácter contradictorio de ambas versiones, pide al Gobierno que se realice urgentemente una investigación al respecto y que si se confirma la veracidad de los mismos tome las medidas necesarias para aplicar las sanciones previstas en la legislación, e impedir que se repitan tales actos. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.*
- 658.** *Por último, en cuanto a la alegada negativa de la empresa a negociar un proyecto de acuerdo colectivo, el Comité observa que la empresa se encuentra en un proceso concursal a raíz de una crisis económica y pide al Gobierno que en la medida que la empresa llegue a salir adelante tome medidas para estimular y fomentar la negociación colectiva en la empresa.*

### **Recomendaciones del Comité**

- 659.** *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de las sentencias que se dicten en relación con el despido de sindicalistas en la empresa Manufacturera de Papeles y Cartones del Perú S.A. – Planta Chillón pocos días después de la constitución del sindicato y espera que si las personas en cuestión no pueden reintegrarse a sus puestos de trabajo (en particular porque la empresa no puede salir adelante) serán indemnizadas en forma completa;*
  - b) el Comité pide al Gobierno que realice urgentemente una investigación sobre las alegadas amenazas de despido a los trabajadores afiliados que no renuncien a su afiliación y presiones a seis dirigentes sindicales para que renuncien y que si se confirma la veracidad de los alegatos tome las medidas necesarias para aplicar las sanciones previstas en la legislación e impedir que se repitan tales actos. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto, y*
  - c) el Comité pide al Gobierno que, en la medida en que la empresa Manufacturera de Papeles y Cartones del Perú S.A. – Planta Chillón salga adelante, tome medidas para estimular y fomentar la negociación colectiva en la empresa.*

CASO NÚM. 2185

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA  
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de la Federación de Rusia  
presentada por**  
— **el Comité Central del Sindicato de Trabajadores del Transporte  
por Agua de la Federación de Rusia (PRVT) y apoyada por**  
— **la Federación de Sindicatos Independientes de la Federación  
de Rusia (FNPR)**

*Alegatos: la organización querellante alega que la gestión de la Open Stock Company (OAO) «Novorossiisk Commercial Sea Port» interfiere en las actividades sindicales ejerciendo presión sobre los trabajadores para que se afilien a otro sindicato creado por la dirección y viola el derecho de negociación colectiva*

- 660.** La queja figura en una comunicación de fecha 28 de febrero de 2002 efectuada por el Comité Central del Sindicato de Trabajadores del Transporte por Agua de la Federación de Rusia (PRVT). La Federación de Sindicatos Independientes de la Federación de Rusia (FNPR), se asoció a la queja por comunicación de fecha 20 de marzo de 2002. La PRVT envió informaciones complementarias por comunicación de fecha 22 de mayo de 2002.
- 661.** El Comité ya se vio obligado a aplazar el examen del presente caso en dos ocasiones, al no haber recibido respuesta alguna del Gobierno [véanse 328.º y 329.º informes, párrafo 445]. En su reunión de marzo de 2003 [véase 330.º informe, párrafo 8], el Comité dirigió un llamamiento urgente y señaló a la atención del Gobierno que, de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo 17 de su 127.º informe, aprobado por el Consejo de Administración, presentaría un informe sobre el fondo de este caso, incluso si las informaciones o las observaciones no se hubiesen recibido en tiempo oportuno. Todavía no se ha recibido respuesta del Gobierno.
- 662.** La Federación de Rusia ratificó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

**A. Alegatos de la organización querellante**

- 663.** En sus comunicaciones de fechas 28 de febrero y 22 de mayo de 2002, la PRVT alega que la administración de la Open Stock Company (OAO) «Novorossiisk Commercial Sea Port» ha violado el derecho de la organización sindical de base de la Organización Interregional del Mar de Azov y el Mar Negro de la PRVT, de organizar su administración y sus actividades, ejerciendo presión sobre los trabajadores para que se afilien a otro sindicato, creado por la dirección. La organización querellante también alega violaciones de su derecho de negociación colectiva.
- 664.** En particular, la organización querellante alega que a comienzos de 2000, la administración de la empresa OAO emitió información difamatoria sobre el sindicato

alegando que el banco en el que se habían depositado los principales recursos financieros del sindicato estaba al borde de la quiebra, y sugirió que se transfirieran esos recursos a un banco con mayor estabilidad. Con posterioridad, pudo determinarse que el director de la OAO era el Presidente de la Junta de Directores de ese banco más sólido. Por consiguiente, la administración de la OAO asumió el control de los activos financieros del sindicato.

- 665.** En noviembre de 2000, pese al acuerdo colectivo que debía permanecer en vigor hasta marzo de 2001, la administración del puerto interrumpió unilateralmente su financiación de las actividades culturales y deportivas destinadas a los trabajadores de la OAO, y dejó de pagar las primas al personal del sindicato como se preveía en el acuerdo colectivo. Además, en contradicción con el acuerdo colectivo, con arreglo al cual el presidente del comité sindical está facultado para ejercer sus actividades sindicales durante dos días cada seis meses, la administración portuaria ha intentado en forma persistente restringir este derecho.
- 666.** En diciembre de 2000, el director general de la OAO decidió fundar su propio sindicato de trabajadores del puerto marítimo del territorio de Krasnodar. En consecuencia, se constituyó un grupo de fundadores, presidido por el director de recursos humanos, compuesto por los jefes de las divisiones de la OAO, quienes, conforme a las instrucciones de la administración del puerto, iniciaron una campaña encaminada a desafiliar a los trabajadores portuarios de la federación PRVT y a afiliarles al nuevo sindicato. El trabajo de «educación persuasiva» se llevó a cabo mediante chantaje, desinformación, intimidación y presión administrativa: algunos trabajadores recibieron primas a cambio de la presentación de declaraciones de abandono del sindicato; otros recibieron sus salarios con retraso y fueron amenazados con el despido. Como consecuencia, entre diciembre y enero se retiraron 2.000 personas de la PRVT. En febrero de 2001 se celebró la asamblea de fundación de la nueva organización sindical. Los delegados a la asamblea fueron designados arbitrariamente por los directores de las respectivas divisiones portuarias.
- 667.** Después de esos acontecimientos, la Organización Interregional del Mar de Azov y el Mar Negro de la PRVT se dirigió a la oficina del fiscal de transporte, y en mayo de 2001 se estableció una comisión de investigación. Según las conclusiones de esta comisión, se reconoció que la administración de la OAO había iniciado el intento de liquidar el sindicato de base de la federación PRVT y de establecer un nuevo sindicato en la OAO. La comisión consideró que estas acciones equivalían a acciones de injerencia en las actividades sindicales y eran contrarias a la legislación en vigor y a los Convenios núms. 87 y 98 ratificados por la Federación de Rusia. Además, la comisión determinó que el procedimiento de constitución de un nuevo sindicato no se había respetado (por ejemplo, la mayoría de las personas designada para la asamblea, en la que se creaba el nuevo sindicato, representaba al personal de dirección y no a los trabajadores. Tras el informe de la comisión, el fiscal de transporte solicitó al director de la OAO que tomase todas las medidas necesarias a fin de asegurar que se evitaran todas las violaciones de la ley sobre los sindicatos.
- 668.** Además, conforme a los documentos presentados por la organización querellante se concluyó un nuevo acuerdo colectivo para 2002-2004 entre la administración del puerto y el sindicato «amarillo», que actuaba en nombre de todos los trabajadores del puerto sin respetar el procedimiento previsto en el artículo 37 del Código de Trabajo. Según la organización querellante, no se había constituido un órgano representativo unificado para participar en una negociación colectiva y no se había celebrado ninguna asamblea general para determinar, mediante voto secreto, qué sindicato estaría autorizado a llevar a cabo la negociación colectiva en nombre de todos los trabajadores (conforme a lo dispuesto en el artículo 37 del Código de Trabajo, en caso de que no se estableciera un órgano representativo unificado), y el acuerdo colectivo fue firmado entre la administración del

puerto y el presidente del sindicato «amarillo». La organización querellante envía un ejemplar del dictamen jurídico emitido por la oficina del fiscal público sobre esa cuestión. Según este documento, no se respetó el procedimiento previsto en el artículo 37 del Código de Trabajo. Por lo tanto, la organización querellante dirigió a la administración del puerto una propuesta para que anulase el acuerdo colectivo y constituyese un órgano representativo unificado sobre la base del principio de la representación proporcional, a fin de concluir un nuevo acuerdo colectivo.

## B. Conclusiones del Comité

- 669.** *El Comité lamenta que, pese al tiempo transcurrido desde que se presentó la queja, el Gobierno no haya respondido a ninguno de los alegatos presentados por los querellantes, aunque en reiteradas ocasiones se le instó a ello, incluso mediante un llamamiento urgente. El Comité insta al Gobierno a que sea más cooperativo en el futuro, y más precisamente le pide que solicite informaciones a las organizaciones de empleadores implicadas a fin de disponer de sus puntos de vista y de los de las empresas concernidas por las cuestiones en instancia.*
- 670.** *En estas condiciones, y de conformidad con la regla de procedimiento aplicable [véase 127.º informe, párrafo 17, aprobado por el Consejo de Administración en su 184.ª reunión], el Comité se ve en la obligación de presentar un informe sobre el fondo del caso sin poder tener en cuenta la información que había esperado recibir del Gobierno.*
- 671.** *El Comité recuerda al Gobierno que el objeto de todo procedimiento es asegurar el respeto de las libertades sindicales, tanto de jure como de facto; así, el Comité está convencido de que si bien este procedimiento protege a los gobiernos contra las acusaciones infundadas, éstos deberán reconocer a su vez la importancia que tiene presentar con vistas a un examen objetivo, respuestas detalladas y precisas sobre el fondo de los hechos alegados [véase primer informe del Comité, párrafo 31].*
- 672.** *El Comité observa que la organización querellante en este caso alega que la administración de la Open Stock Company (OAO) «Novorossiisk Commercial Sea Port» ha violado el derecho de la organización sindical de base de la Organización Interregional del Mar de Azov y del Mar Negro de la PRVT, de organizar su administración y sus actividades, ejerciendo presión sobre los trabajadores para que se afilien a otro sindicato, creado por la dirección. La organización querellante también alega violaciones del derecho de negociación colectiva.*
- 673.** *El Comité toma nota del alegato de la organización querellante relativo a la transferencia de los activos financieros del sindicato al banco administrado por el director de la OAO. El Comité observa, no obstante, que la transferencia parece haber sido realizada voluntariamente, aun cuando se hiciera por sugerencia de la administración de la OAO.*
- 674.** *El Comité toma nota además del alegato de la organización querellante relativo a la violación del acuerdo colectivo por la administración del puerto, en particular de las cláusulas sobre la financiación de las actividades culturales y deportivas para los trabajadores de la OAO y el pago de primas a los trabajadores sindicalizados. El querellante afirma asimismo que la administración del puerto ha estado tratando de restringir el derecho del presidente del sindicato de disponer de dos días libres cada seis meses para ejercer sus actividades sindicales, según lo previsto en el acuerdo colectivo. A ese respecto, el Comité recuerda que los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 818]. El respeto mutuo del compromiso asumido en el acuerdo colectivo es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y*

*debe confirmarse para establecer relaciones laborales sobre una base estable y firme. En consecuencia, el Comité solicita al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que se respete este principio.*

**675.** *Con respecto al alegato relativo a la creación de un sindicato «amarillo» y la campaña iniciada por la empresa para que los trabajadores portuarios se desafilien de la federación PRVT, y entrar subsiguientemente en el sindicato «amarillo», el Comité toma nota de que el informe de la comisión de investigación confirma esos alegatos. El Comité observa asimismo que el fiscal de transporte ha solicitado al director de la OAO que rectifique todas las violaciones de la ley sobre los sindicatos. El Comité observa también que según la organización querellante se concluyó un nuevo acuerdo colectivo entre la dirección de la OAO y el sindicato supuestamente «amarillo» en nombre de todos los trabajadores del puerto, en violación del procedimiento previsto en el artículo 37 del Código de Trabajo. El Comité observa que según lo dispuesto en el artículo 37, si hay dos o más sindicatos de base en la empresa, debe constituirse un órgano representativo unificado para celebrar negociaciones sobre la base de los principios de la representación proporcional, en función del número de miembros del sindicato, y en caso de no establecerse dicho órgano dentro del plazo de cinco días, la representación de los intereses de los trabajadores es asumida por el sindicato mayoritario, o si ninguna de las unidades sindicales cuentan con más de la mitad de los trabajadores, se determinará mediante una reunión general (conferencia) a través de una votación secreta cuál es el sindicato que estará en adelante autorizado a llevar a cabo la negociación colectiva. La organización querellante sostiene que no se respetó ninguno de estos requisitos y que el acuerdo colectivo fue firmado por la administración del puerto y el presidente del sindicato «amarillo». La organización querellante adjunta un ejemplar del dictamen jurídico emitido por la oficina del fiscal público sobre esta cuestión, según el cual no se respetó el procedimiento de realización de las negociaciones colectivas. El Comité observa que la organización querellante dirigió a la administración del puerto una propuesta con el fin de anular el acuerdo colectivo y constituir un órgano representativo unificado sobre la base del principio de la representación proporcional a efectos de concluir un nuevo acuerdo colectivo.*

**676.** *A este respecto, el Comité recuerda que el artículo 2 del Convenio núm. 98 establece la total independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades, con respecto a los empleadores [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 759]. Teniendo en cuenta la importancia de la independencia de las partes en la negociación colectiva, el Comité considera que las negociaciones no deberían llevarse a cabo en nombre de los trabajadores por conducto de representantes designados o controlados por los empleadores o sus organizaciones [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 771]. Por consiguiente, el Comité solicita al Gobierno que inicie una investigación independiente acerca de los alegatos formuladas a este respecto y que le mantenga informado de los resultados. El Comité solicita asimismo a la organización querellante y al Gobierno que mantenga informado al Comité sobre cualquier acontecimiento relativo a la constitución de un órgano representativo unificado sobre la base de la representación proporcional a efectos de concluir un nuevo acuerdo colectivo.*

## **Recomendaciones del Comité**

**677.** *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) *el Comité lamenta que, pese al tiempo transcurrido desde la primera vez que se presentó la queja, el Gobierno no haya respondido a ninguno de los alegatos de la organización querellante. El Comité insta al Gobierno a que*



*sea más cooperativo en el futuro y más precisamente le pide que solicite información a las organizaciones de empleadores implicadas a fin de contar con sus puntos de vista y los de las empresas concernidas por las cuestiones en instancia;*

- b) en cuanto a los alegatos de la organización querellante sobre la violación del acuerdo colectivo por la administración del puerto, el Comité recuerda que los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes y solicita al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que se respete este principio;*
- c) con respecto a los alegatos relativos a la creación de un sindicato «amarillo» en la OAO «Novorossiisk Commercial Sea Port», el Comité pide al Gobierno que inicie una investigación independiente sobre esos alegatos y que le mantenga informado de los resultados, y*
- d) el Comité solicita al Gobierno y a la organización querellante que le mantengan informado sobre cualquier acontecimiento relativo a la constitución de un órgano representativo unificado sobre la base de la representación proporcional a efectos de concluir un nuevo acuerdo colectivo.*

CASO NÚM. 2199

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA  
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de la Federación de Rusia  
presentada por  
la Confederación Rusa del Trabajo (KTR)**

*Alegatos: la organización querellante alega actos de discriminación antisindical por parte de la administración del puerto comercial de Kaliningrado, incluidas represalias contra los trabajadores que participaron en la huelga, presiones para que los trabajadores cambiaran su afiliación a otro sindicato, traslado de personal, reducción del horario de trabajo, recortes salariales, negativa a aplicar una decisión judicial en la que se ordena la reincorporación de los trabajadores miembros del sindicato y el allanamiento de los locales sindicales y daños a la propiedad*

**678.** La queja objeto del presente caso figura en una comunicación de fecha 18 de abril de 2002 de la Confederación Rusa del Trabajo (KTR). La KTR envió información complementaria por comunicación de fecha 3 de diciembre de 2002.

**679.** El Comité tuvo que aplazar el examen del caso en dos ocasiones [véanse 328.º y 329.º informes, párrafos 4 y 5 respectivamente]. En su reunión de marzo de 2003 [véase

330.º informe, párrafo 8], el Comité hizo un llamamiento urgente al Gobierno, señalando a su atención que, de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo 17 de su 127.º informe, aprobado por el Consejo de Administración, podría presentar en su próxima reunión un informe sobre el fondo del caso, aunque la información o las observaciones solicitadas no se hubieran recibido en los plazos señalados. Hasta la fecha el Gobierno no ha enviado ninguna observación.

- 680.** La Federación de Rusia ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

## **A. Alegatos de la organización querellante**

- 681.** En sus comunicaciones con fechas de 18 de abril y de 3 de diciembre de 2002, la Confederación Rusa del Trabajo (KTR) alega que los miembros del Sindicato Ruso de Cargadores de Muelle (RPD), organización afiliada a la KTR en el puerto comercial de Kaliningrado (MTPK), son objeto de discriminación antisindical.

- 682.** En particular, la organización querellante declara que después de su fundación en agosto de 1995, el RPD estuvo sometido a presiones constantes por parte de la administración del puerto. Esta presión se acentuó especialmente después de que el sindicato organizara y llevara a cabo una huelga del 14 al 28 de octubre de 1997 para exigir un aumento de los sueldos de los cargadores de muelle, garantizar el empleo y proporcionar atención médica gratuita y un seguro de accidentes del trabajo. El sindicato no logró que se respondiera a sus demandas y se puso fin a la huelga. Sin embargo, no todos los cargadores de muelle pudieron volver a trabajar en sus equipos. Veinte cargadores de muelle que participaron en la huelga fueron trasladados a equipos que estaban integrados exclusivamente por miembros del RPD. Se les dejó de asignar tareas y, como resultado, perdieron prácticamente sus ingresos. Aquellos que abandonaran el RPD tendrían trabajo en condiciones normales, y en consecuencia recibirían salarios normales. Además, el 18 de diciembre de 1998 se notificó al equipo de cargadores de muelle afiliados al RPD que, en el plazo de dos meses, se reduciría el número total de horas de trabajo mensuales de 132 a 40, lo que así se hizo en el plazo prometido. Al mismo tiempo, el empleador presionó a los trabajadores para que abandonaran el RPD y se afiliaran al Sindicato de Trabajadores del Transporte por Barco (PRVT), prometiendo proporcionar a los miembros del PRVT otras sumas de dinero.

- 683.** El sindicato se dirigió repetidas veces a la Fiscalía, a la Inspección Federal del Trabajo y al tribunal de distrito báltico de Kaliningrado para pedir que se reconociera como ilegal la discriminación de la que fueron objeto los 20 cargadores de muelle y su traslado a otros equipos. El tribunal desestimó la petición en dos ocasiones y el 14 de agosto de 2000, el tribunal provincial de Kaliningrado resolvió en apelación que los conflictos relacionados con las violaciones de los derechos laborales por afiliación a un sindicato no competían a la jurisdicción de lo civil ya que la protección contra la discriminación sólo podía lograrse presentando cargos contra individuos en un caso penal.

- 684.** A raíz de la acción internacional en apoyo del RPD iniciada por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), la situación empezó a mejorar y hacia el verano de 2002 el equipo integrado por los miembros del RPD recibieron los mismos salarios que el resto de los equipos del puerto.

- 685.** En diciembre de 1999, el puerto comercial de Kaliningrado creó una filial, Transport and Freight Company Ltd. (TPK), que tendría los derechos exclusivos de las operaciones de flete en el puerto. En diciembre de 2000, la administración del puerto propuso el traslado de todos los cargadores/operadores de máquinas a TPK alegando que de lo contrario

perderían sus puestos de trabajo. Después de un cierto tiempo casi todos los trabajadores fueron trasladados a TPK. Sin embargo, según la organización querellante, a los cargadores miembros del RPD ni siquiera se les propuso este traslado, y a los trabajadores afiliados al RPD que tomaron la iniciativa y se dirigieron a la administración expresando su deseo de ser trasladados les respondieron que eso sólo sería posible si abandonaban el RPD. A raíz de esta reestructuración, la administración del puerto comercial de Kaliningrado dejó de ofrecer prácticamente a los cargadores miembros del RPD trabajos de carga y descarga que están muy bien remunerados y como resultado estos cargadores empezaron a ganar menos de la mitad que los cargadores trasladados a TPK.

- 686.** El 10 de enero de 2001, el director general del puerto comercial de Kaliningrado publicó el decreto núm. 11 «relativo a la modificación del número de trabajadores y sus horario de trabajo» por el que la administración ordenaba la modificación del horario de trabajo de 36 cargadores que trabajaban en el puerto comercial, 24 de ellos miembros del RPD. Como resultado, los ingresos de los trabajadores afiliados al RPD que siguieron trabajando en el puerto comercial de Kaliningrado (MTPK) eran siete veces inferiores a los afiliados al PRVT que fueron trasladados a la filial TPK.
- 687.** El sindicato recurrió a la comisión de solución de conflictos laborales en el puerto comercial de Kaliningrado (MTPK) que, en su decisión de 28 de septiembre de 2001, estableció que no se habían infringido los derechos de los cargadores afiliados al RPD y que «la Comisión no podía considerar la petición de reconocer el carácter discriminatorio de las acciones de la administración porque eso no era competencia de la comisión. Las diferencias en relación con esta cuestión no tenían un carácter jurídico [...]». El caso se remitió al juez de paz del distrito báltico de Kaliningrado, que se negó a considerar la parte de la solicitud relativa a la discriminación, porque este tipo de reclamaciones sólo podía tratarlas un tribunal penal y suponían la responsabilidad penal de una persona y no de una organización o empresa.
- 688.** El 26 de septiembre de 2001, el director general de MTPK promulgó el decreto núm. 317 «relativo a las reducciones de personal» conforme al cual quedaban despedidos 24 cargadores/operadores de máquinas, esto es, el resto de los cargadores afiliados al RPD. La administración del puerto motivó los despidos y su negativa a trasladarlos a la filial TPK alegando que había disminuido el movimiento de mercancías. Sin embargo, la organización querellante indica que el 19 de octubre de 2001, el periódico provincial *Kaliningradskaia Pravda* (se adjuntó el artículo a la queja), publicó una entrevista con el ayudante del director general del puerto encargado de las relaciones económicas exteriores en la que se señalaba que el movimiento de mercancías del puerto había aumentado un 35 por ciento en 2001 y los beneficios un 44 por ciento. Debido a este aumento del movimiento de mercancías se contrataron a 37 nuevos cargadores. La organización querellante considera que se llegó a esa situación debido a las políticas persistentes de la dirección del puerto de infringir los derechos de los cargadores con el objeto de que todos ellos abandonaran el RPD, lo que daría lugar a la desaparición del sindicato en el puerto.
- 689.** El RPD envió una carta a la Duma provincial de Kaliningrado sobre la violación por el empleador de los derechos de los afiliados al RPD. El comité permanente de política social y atención médica de la Duma publicó el 15 de noviembre de 2001 una resolución en la que expresaba su profunda preocupación por la evolución de la situación en MTPK. En particular, consideraba que «los miembros del RPD se encontraban en una situación de desventaja en lo que respecta al acceso al trabajo y los salarios en comparación con los trabajadores no afiliados» y que el RPD «plantea con razón la cuestión de la discriminación antisindical». El 29 de noviembre de 2001, el comité de la Duma envió una carta al fiscal general de la provincia pidiéndole que adoptara medidas inmediatas para defender los derechos de los miembros del RPD y que considerara la cuestión de abrir una investigación penal contra la dirección del MTPK.

- 690.** El 24 de mayo de 2002, el tribunal de distrito báltico, si bien desestimó el alegato de discriminación antisindical, consideró que los despidos eran ilegales y ordenó la reincorporación de los miembros del RPD a sus puestos de trabajo en el MTPK y su traslado a TPK. La organización querellante presenta la decisión del tribunal, conforme a la cual la administración del MTPK no tenía ningún motivo legal para despedir a los querellantes basándose en la reducción de personal ya que el puerto, al haber transferido a TPK las labores de estiba y desestiba, la propiedad y todos los trabajadores (sólo se despidió a los cargadores querellantes (miembros del RPD); los demás trabajadores fueron trasladados), habían en efecto pasado el control de la sección de producción a TPK y por consiguiente tenía la obligación de ofrecer a los querellantes un empleo continuo en TPK. La dirección de MTPK reincorporó a los cargadores en sus puestos en MTPK, pero se negó a aplicar la decisión del tribunal en lo que respecta a la continuación de sus empleos en TPK que, desde el 1.º de octubre de 2001, había sido declarada sucesora de MTPK en lo que respecta a las relaciones de trabajo con todos los cargadores, incluidos los miembros de RPD. El 24 de junio de 2002, TPK fue reorganizada en la empresa «Puerto Marítimo Comercial» (MTP). Las dos empresas pidieron al tribunal que aclarara su decisión. El 3 de julio de 2002, el tribunal de distrito báltico pronunció un fallo en el que explicaba su anterior decisión. Posteriormente, las empresas apelaron la decisión del tribunal al tribunal provincial de Kaliningrado, que confirmó, el 7 de agosto de 2002, la decisión anterior y obligó al empleador a pagar a los trabajadores despedidos ilegalmente el promedio del sueldo que les correspondía desde el momento de su despido. Sin embargo, en lugar de aplicar la decisión del tribunal, la dirección del MTPK despidió del puerto a todos los miembros del RPD por absentismo. Conforme a los documentos presentados por la organización querellante, los cargadores no podían realizar sus tareas habituales en MTPK porque ya no tenía licencia para las operaciones de flete y se negaba a trasladarlos a TPK.
- 691.** Se presentó una nueva demanda por el nuevo despido de los miembros del RPD que todavía está pendiente de examen. La organización querellante consideró que los despidos no invalidaban la obligación del empleador a aplicar la decisión de 24 de mayo de 2002 de reincorporar a los miembros de RPD en TPK. Así pues, la organización recurrió al departamento del alguacil a fin de iniciar un procedimiento de ejecución. El procedimiento de ejecución, que se inició el 15 de agosto de 2002, se suspendió el 27 de agosto a raíz de una carta enviada por el fiscal provincial de Kaliningrado al departamento del alguacil. La organización querellante considera que las medidas adoptadas por el fiscal provincial de Kaliningrado para suspender el procedimiento de ejecución tienen por objetivo suprimir el RPD en el puerto marítimo comercial de Kaliningrado y son ilegales, ya que de conformidad con la legislación sobre el procedimiento de ejecución sólo un tribunal tiene derecho a suspender la ejecución.
- 692.** El 11 de septiembre de 2002, el tribunal provincial de Kaliningrado consideró el recurso de MTPK y de MTP contra la decisión del tribunal de distrito de 3 de julio de 2002 que contenía aclaraciones de la decisión anterior y lo desestimó confirmando las aclaraciones. El tribunal señaló también que debido a la reorganización de TPK en MTP, esta última tenía ahora la obligación de contratar a los cargadores trasladados. Sin embargo, la decisión aún no se está aplicando.
- 693.** Además, el 8 de agosto de 2002, la dirección del puerto notificó al comité de RPD que iban a desalojar la oficina del sindicato y que el presidente del sindicato tenía que entregar su pase al puerto porque todos los miembros de RPD estaban despedidos. El sindicato, considerando que la demanda del empleador era ilegítima, se negó a desalojar la oficina. La noche del 13 de agosto la dirección del puerto soldó la puerta metálica de la oficina del sindicato y puso a guardias delante de ella. Todas las pertenencias del sindicato, incluidos documentos, dinero y equipo quedaron dentro de la oficina precintada. El sindicato tuvo que trasladar sus bienes fuera de la oficina.

## B. Conclusiones del Comité

- 694.** *El Comité lamenta que, a pesar del tiempo transcurrido desde que se presentó por primera vez la queja, el Gobierno no haya contestado a ninguno de los alegatos del querellante, aunque se le ha invitado a hacerlo en diversas ocasiones, incluso a través de un llamamiento urgente, para que presentara sus observaciones y comentarios sobre el caso. El Comité insta al Gobierno a que preste mayor cooperación en el futuro y en particular pide al Gobierno que solicite informaciones a la organización de empleadores en cuestión a efectos de poder contar con su punto de vista y el de la empresa al respecto.*
- 695.** *En estas condiciones, y de conformidad con la regla de procedimiento aplicable [véase el párrafo 17 de su 127.º informe, aprobado por el Consejo de Administración en su 184.ª reunión], el Comité se ve en la obligación de presentar un informe sobre el fondo de este caso sin poder tener en cuenta las informaciones que esperaba recibir del Gobierno.*
- 696.** *El Comité recuerda que el objeto de todo el procedimiento instaurado por la Organización Internacional del Trabajo para el examen de alegatos de violaciones de la libertad sindical es asegurar el respeto de esta libertad, tanto de jure como de facto. Así, el Comité está convencido de que si bien este procedimiento protege a los gobiernos contra las acusaciones infundadas, éstos deberán reconocer a su vez la importancia que tiene presentar, con vistas a un examen objetivo, respuestas detalladas y precisas sobre el fondo de los hechos alegados [véase el párrafo 31 del primer informe del Comité].*
- 697.** *El Comité observa que en este caso el querellante alega actos de discriminación antisindical por parte de la dirección del puerto comercial de Kaliningrado (MTPK) contra cargadores afiliados al Sindicato Ruso de Cargadores de Muelle (RPD) así como el allanamiento de los locales sindicales y daños a la propiedad. El Comité lamenta que el Gobierno no haya mandado ninguna observación.*
- 698.** *El Comité observa que según los alegatos de la organización querellante desde su creación en 1995, el RPD ha sido objeto de presiones constantes por parte de la administración del puerto que por medio de traslados creó equipos integrados exclusivamente por miembros del RPD, a quienes se les asignaban menos trabajos y por lo tanto ganaban menos, y a los cargadores afiliados también se les alentaba a que abandonaran el RPD y se afiliaran a otros sindicatos. Sin embargo, el Comité observa que, según la organización querellante, la situación había mejorado hacia el verano de 2000 a raíz de la acción internacional iniciada por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte.*
- 699.** *El Comité observa además que según la organización querellante, en diciembre de 2000, a raíz de la reestructuración de MTPK, la administración del puerto propuso a todos los cargadores, excepto a los afiliados al RPD, el traslado a la nueva empresa, Transport and Freight Company Ltd. (TPK), que tendría el derecho exclusivo de las operaciones de flete en el puerto. La organización querellante afirma que para los trabajadores afiliados al RPD este traslado sólo era posible si abandonaban el RPD. Además, la organización querellante señala que 36 cargadores, 24 de los cuales eran miembros del RPD, permanecieron en MTPK. Como resultado de este cambio y a raíz del decreto núm. 11 «sobre la modificación del número de trabajadores y sus horarios de trabajo» promulgado por el director general de MTPK el 10 de enero de 2001, los ingresos de los miembros del RPD en MTPK eran siete veces inferiores a los de los trabajadores trasladados a TPK. El Comité señala también que el 26 de septiembre de 2001, 24 cargadores afiliados al RPD fueron despedidos y poco tiempo después reincorporados a sus puestos junto con 37 nuevos cargadores.*

- 700.** *El Comité observa que se presentaron recursos por estos actos administrativos ante diferentes organismos, a saber: la Comisión para la solución de conflictos laborales, el juez de paz del distrito báltico de Kaliningrado, el tribunal de distrito báltico, el tribunal provincial de Kaliningrado y la Duma provincial de Kaliningrado. El Comité observa que en su decisión de 14 de agosto de 2000, el tribunal provincial de Kaliningrado consideró que el «hecho [de la discriminación] debe considerarse como un caso penal, de conformidad con lo prescrito en el artículo 136 del Código Penal de la Federación de Rusia, que actúa de garante del principio constitucional de los derechos y libertades de todo individuo. Además, la verificación del hecho de que se cometió discriminación sólo es posible con respecto a un individuo específico, ya que el autor del delito, de conformidad con el artículo 136 del Código Penal, sólo puede ser un individuo concreto que actúe intencionadamente, pero no un establecimiento u organización». Así pues, el tribunal se negó a considerar la reclamación de discriminación antisindical. El juez de paz del distrito báltico de Kaliningrado motivó de la misma forma su decisión de 18 de octubre de 2001. El Comité toma nota también de la resolución del comité permanente de política social y atención médica de la Duma provincial de Kaliningrado, en la que afirmaba que había motivos razonables para pensar que los miembros del RPD eran objeto de discriminación antisindical y que esta situación había sido creada artificialmente por la dirección de MTPK, así como de la petición enviada al fiscal general de la provincia de que investigara la posibilidad de presentar cargos penales contra la administración de MTPK.*
- 701.** *El Comité toma nota sin embargo del cambio de posición de los tribunales en relación con los aspectos de procedimiento de los alegatos de discriminación antisindical. En lugar de desestimar el alegato de discriminación antisindical por motivos de procedimiento, el tribunal de distrito báltico, en su decisión de 24 de mayo de 2002, consideró que no se había demostrado que hubiera habido discriminación antisindical y por consiguiente desestimó este alegato. Sin embargo, el tribunal consideró que el despido de cargadores era ilegal y ordenó su reincorporación. El Comité observa que según el tribunal, la administración de MTPK carecía de motivos legales para adoptar la decisión de despedir a los querellantes por reducción de personal ya que el puerto, al haber transferido a TPK sus tareas de estiba y desestiba, los bienes y todos los trabajadores (se despidió sólo a los cargadores querellantes (afiliados a RPD); los demás trabajadores fueron trasladados), había en efecto pasado el control de la sección de la producción a TPK y por consiguiente tenía la obligación de ofrecer a los querellantes un empleo continuo en TPK. El tribunal provincial de Kaliningrado confirmó esta decisión el 7 de agosto de 2002. El Comité toma nota de los alegatos del querellante según los cuales la decisión del tribunal no se aplicó plenamente y de que los 24 cargadores mencionados fueron nuevamente despedidos. Se presentó una nueva demanda por los nuevos despidos que todavía se encuentra pendiente de examen.*
- 702.** *El Comité toma nota de que en la sentencia pronunciada por el tribunal de distrito báltico se considera que no se habían demostrado los alegatos de discriminación antisindical pero observa que, desde la decisión del tribunal de reincorporar a los miembros afiliados al RPD a la sección de producción bajo el control de la TPK debido a que las razones para proceder a su despido eran no obstante ilegales, la administración de MTPK se había negado de forma sistemática a aplicar plenamente esta decisión, a pesar de las aclaraciones repetidas y de la confirmación por parte de este tribunal y de otros tribunales superiores. Habida cuenta de esta situación, el Comité se ve obligado a pedir informaciones sobre los motivos de los actos del empleador, en particular su constante negativa a reincorporar a los cargadores, todos ellos afiliados al RPD, a pesar de las repetidas órdenes judiciales a este respecto. El Comité toma nota además de la resolución de la Duma en la que expresa su profunda preocupación por esta situación y añade que se había planteado con razón la cuestión de la discriminación antisindical y pide por consiguiente al Gobierno que inicie una investigación independiente sobre los alegatos relacionados con los actos de discriminación antisindical y si se demuestra que hubo*

*discriminación antisindical contra los miembros de RPD, en particular en lo que respecta a su no traslado a los sectores de producción bajo el control de la TPK conforme a la decisión del tribunal de adoptar todas las medidas necesarias para poner remedio a esta situación, garantice su reincorporación en el TPK, como pidieron los tribunales, así como el pago de indemnizaciones por los salarios no percibidos. Además, el Comité toma nota de que los cargadores fueron nuevamente despedidos y de que se presentó una nueva demanda y pide al Gobierno que le mantenga informado del resultado de este caso.*

**703.** *En lo que respecta a los medios de reparación frente a supuestos actos de discriminación antisindical, el Comité recuerda que la existencia de normas legislativas por las que se prohíben los actos de discriminación antisindical es insuficiente si tales normas no van acompañadas de procedimientos eficaces que permitan asegurar su aplicación en la práctica [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 742]. El Comité observa que en el presente caso la organización querellante ha estado presentando alegatos de discriminación antisindical ante los diferentes órganos judiciales desde 2001 que, hasta mayo de 2002, fueron desestimados por motivos de procedimiento, y considera que la legislación que prevé una protección frente a estos actos de discriminación antisindical no es suficientemente clara. Así pues, pide al Gobierno que tome las medidas necesarias, incluida la modificación de la legislación, para garantizar que las quejas de discriminación antisindical sean examinadas en el marco de procedimientos nacionales que deberían ser claros y rápidos. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.*

**704.** *En lo que respecta al alegato de allanamiento de los locales sindicales y daños a la propiedad, el Comité considera que es indispensable que haya un control judicial independiente antes de proceder a la ocupación o el precintado de los locales sindicales, debido al gran riesgo de parálisis de las actividades sindicales que entrañan estas medidas. El Comité señala al Gobierno la importancia del principio de que los bienes sindicales deberían gozar de protección adecuada [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 184]. El Comité pide pues al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar el respeto de este principio.*

**705.** *El Comité señala a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones los aspectos legislativos de este caso.*

## **Recomendaciones del Comité**

**706.** *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:*

- a) el Comité lamenta que, a pesar del tiempo transcurrido desde que se presentó por primera vez la queja, el Gobierno no ha respondido a ninguno de los alegatos de la organización querellante. El Comité insta al Gobierno a que preste mayor cooperación en el futuro y en particular pide al Gobierno que solicite informaciones a la organización de empleadores en cuestión a efectos de poder contar con su punto de vista y el de la empresa al respecto;*
- b) el Comité pide al Gobierno que se inicie una investigación independiente en relación con los alegatos de actos de discriminación antisindical y si se demuestra que hubo discriminación antisindical contra los miembros del RPD, que adopte las medidas necesarias para poner remedio a esta situación, garantice su reincorporación en el TPK, como pidieron los tribunales, así como el pago de indemnizaciones por los salarios no percibidos;*

- c) *el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado del resultado de la nueva demanda presentada por los cargadores miembros del sindicato por los nuevos despidos;*
- d) *el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias, incluida la modificación de la legislación, para garantizar que las quejas de discriminación antisindical sean examinadas en el marco de procedimientos nacionales que deberían ser claros y rápidos. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;*
- e) *en cuanto al alegato de la organización querellante de allanamiento de los locales sindicales y daños a la propiedad, el Comité considera que es indispensable que haya un control judicial independiente antes de proceder a la ocupación o el precintado de los locales sindicales. El Comité señala al Gobierno la importancia del principio de que los bienes sindicales deberían gozar de protección adecuada y pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar el respeto de este principio, y*
- f) *el Comité señala a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones los aspectos legislativos de este caso.*

CASO NÚM. 2209

INFORME DEFINITIVO

### **Quejas contra el Gobierno de Uruguay**

**presentadas por**

- **el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)**
- **la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE)**
- **la Mesa Sindical Coordinadora de Entes y**
- **la Asociación de Funcionarios de Ganadería, Agricultura y Pesca (AFGAP)**

*Alegatos: las organizaciones querellantes alegan que el Gobierno viola los Convenios núms. 151 y 154 al regular las condiciones de empleo por medio de decretos y ante la falta de convenios colectivos en la administración central. Además, las organizaciones querellantes objetan la decisión del Gobierno de declarar servicio esencial una División de Sanidad Animal ante una epidemia de fiebre aftosa*

707. Las quejas figuran en comunicaciones del Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE), la Mesa Sindical Coordinadora de Entes y la Asociación



de Funcionarios de Ganadería, Agricultura y Pesca (AFEAP), de junio de 2002. El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 7 de enero de 2003.

- 708.** Uruguay ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

## **A. Alegatos de los querellantes**

- 709.** En su comunicación de junio de 2002, la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE), el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) y la Mesa Sindical Coordinadora de Entes alegan la violación de los Convenios núms. 151 y 154 por parte del Gobierno. Concretamente, alegan que el día 30 de abril de 2002 el Presidente de la República dictó los decretos núms. 158 y 159, publicados en el *Diario Oficial* núm. 26.001 de fecha 7 de mayo de 2002, que afectan directamente las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, sin que la COFE haya participado en estas modificaciones.

- 710.** En virtud del primero de estos decretos se prohíbe en toda la administración central la contratación de todo personal en carácter de arrendamiento de obra, arrendamiento de servicio, eventual, zafra, temporal o de cualquier naturaleza que implique de alguna forma un servicio de carácter personal, ya sea contratado en forma individual o colectivamente, sea persona física, con o a través de sociedades de hecho, comerciales o cualquier entidad privada tenga o no personería jurídica ya sea a través de préstamos o con cargo a partidas presupuestales administradas por el Estado o a través de organismos internacionales, instruyendo al directorio u órgano máximo de los organismos comprendidos en el artículo 221 de la Constitución de la República, en igual sentido. Por medio del segundo decreto se suspende el pago de las horas extras en la administración central, así como de los funcionarios de los organismos del artículo 221 de la Constitución de la República.

- 711.** Añaden las organizaciones querellantes que el artículo 739 de la ley núm. 16736 de fecha 5 de enero de 1996 establece la creación de la Comisión Permanente de Relaciones Laborales en la Administración Central y organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el cometido estricto de asesorar en materia salarial, condiciones de empleo y demás temas regulados por los convenios internacionales del trabajo. Asimismo, la ley prevé que dicha comisión estará integrada por cinco miembros: dos representantes del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos designados por las organizaciones más representativas de los funcionarios y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social — o su representante — que la presidirá. Dicha Comisión podrá ser convocada por iniciativa de cualquiera de sus miembros.

- 712.** Alegan las organizaciones querellantes que la comisión mencionada, que debía tener una organización permanente que permitiera a los representantes de los funcionarios públicos participar en la determinación de las condiciones de empleo, no está establecida ni registra ninguna clase de funcionamiento orgánico.

- 713.** Añaden los querellantes que a la mencionada práctica del Gobierno de no hacer participar a las organizaciones de trabajadores en temas de interés de los trabajadores vino a agregarse la decisión del Gobierno de que no existirá negociación colectiva en el sector de las empresas públicas del Estado, lo que opera en la práctica como el abandono de los acuerdos recogidos en los convenios colectivos que históricamente se alcanzaron con la Mesa Sindical Coordinadora de Entes en cuestiones macro, y puntualmente en cada una de

esas empresas públicas. Los querellantes afirman que no existen ámbitos en la Administración Pública que posibiliten la negociación colectiva tal como está planteada en el Convenio núm. 151 de la OIT, y si alguno mantiene vigencia, como el previsto por el mencionado artículo 739 de la ley núm. 16736, no funciona por falta de impulso y vaciamiento de contenido por parte del Gobierno apartándose de su obligación de fomentar la negociación colectiva del salario, las condiciones de trabajo y los niveles de empleo en el sector.

- 714.** Agregan los querellantes que se abandona además la práctica vigente en las empresas públicas del dominio comercial e industrial del Estado, donde se habían formalizado convenios colectivos que incluían mecanismos de autocomposición de los eventuales conflictos, con contenidos de determinación de las condiciones de trabajo y del ajuste salarial respectivo.
- 715.** Por último, los querellantes señalan que además de no fomentarse la negociación colectiva en todo el sector público y particularmente en las empresas públicas, se profundizan medidas de ajuste salarial a la baja, se determinan nuevas condiciones de trabajo que desmejoran las alcanzadas con la negociación colectiva, se anuncian día tras día medidas de reducción de los niveles de empleo, se desregulan los mecanismos de ajuste salarial y modalidades de contratación, y comienzan a evidenciarse medidas de desconocimiento no sólo de acuerdos alcanzados por la negociación colectiva, sino del propio ejercicio de la actividad gremial.
- 716.** En otra comunicación de junio de 2002, la Asociación de Funcionarios de Ganadería, Agricultura y Pesca (AFGAP) y el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) manifiestan que los funcionarios de la División de Sanidad Animal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay, a través de su nucleamiento de base perteneciente a la AFGAP, determinaron en el mes de junio de 2001, llevar a cabo medidas gremiales en el marco de un conflicto gremial con las autoridades del referido Ministerio, a raíz de la falta de pago de horas extras efectivamente cumplidas. En ese contexto se dispuso: *a)* el no envío de información zoonosanitaria, por parte de cada responsable, correspondientes a las actividades del servicio y con destino a la sede central ministerial; *b)* trabajar a reglamento, y *c)* realizar un paro de actividades el día 26 de junio de 2001.
- 717.** Informan los querellantes que previa intimación realizada a los funcionarios en conflicto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social resolvió, el 5 de julio de 2001, declarar servicios esenciales a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca el servicio y las funciones que realizan distintas dependencias de la División de Sanidad Animal de la Dirección General de Servicios Ganaderos, disponiéndose que dicha resolución tendría vigencia mientras duraran las medidas de carácter gremial descritas, y por un plazo de 60 días.
- 718.** Añaden las organizaciones querellantes que la autoridad administrativa dispuso que «... las medidas gremiales afectan en forma grave la actividad de control sanitario de toda la República, comprometiendo las debidas garantías para la salud de la población y lesionan las actividades de producción, comercialización, importación y exportación, provocando un grave obstáculo al normal funcionamiento de la actividad productiva nacional.» Dicha autoridad ha entendido además que el no envío de la información descrita «... atenta contra el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el país... y diversos convenios y acuerdos bilaterales... lo que redundará en un grave perjuicio a la economía nacional...». Las organizaciones querellantes consideran que no se está ante un caso específico donde es posible limitar el ejercicio de la actividad gremial.
- 719.** Añaden los querellantes que si bien es cierto que dentro de los cometidos de la División de Sanidad Animal de la Dirección General de Servicios Ganaderos del Ministerio están los

de prevenir, controlar y erradicar enfermedades de importancia en la salud animal, y de acuerdo a ello registrar y controlar establecimientos productores comercializadores de animales, a la par de adoptar medidas de certificación sanitaria, también resulta evidente que, a pesar de que en el momento del conflicto relacionado regía una declaración de emergencia sanitaria por una epidemia de fiebre aftosa, las medidas gremiales adoptadas no ponían en riesgo la vida, ni la salud o la seguridad de toda o parte de la población, como lo pueden certificar los informes técnicos pertinentes. Las medidas adoptadas no implicaron abandonar las tareas de prevención, control, certificación y acciones tendientes a la erradicación de la epidemia mencionada, sino que consistieron en el no envío a la sede central ministerial de la información previamente relevada, y en realizar un paro el día 26 de junio de 2001, en el marco de un cuadro de movilizaciones programadas. La actitud de los funcionarios de la División de Sanidad Animal involucrados en el conflicto, lejos de ser la de actuar al margen de la responsabilidad que el combate a la epidemia de fiebre aftosa requiere, y más lejos aún de accionar con riesgo para la vida o la salud de la población total, implicó si la defensa de su derecho a percibir, en carácter de compensación o de remuneración por trabajo extraordinario, el tiempo efectivamente empleado en el ejercicio de su función, antes, durante y después de la vigencia de la declarada emergencia sanitaria.

## **B. Respuesta del Gobierno**

- 720.** En su comunicación de 7 de enero de 2003, el Gobierno manifiesta que en lo que respecta al alegado incumplimiento del Convenio núm. 151 existe absoluta libertad para constituir organizaciones sindicales en el sector público, y que precisamente en muchos de los entes del Estado se han logrado convenios colectivos referentes a condiciones de empleo en su totalidad. Señala el Gobierno que es sabido por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones como por el Comité de Libertad Sindical que en Uruguay no existen restricciones legales de ningún tipo para la constitución de organizaciones sindicales ni para la negociación colectiva. Más aún, se reconoce una personería jurídica de hecho a los sindicatos tanto del sector privado como del sector público para negociar colectivamente y en efecto, los representantes gremiales de los funcionarios públicos han suscrito numerosos convenios colectivos especialmente a nivel de los entes comerciales e industriales, en el sector bancario y en los gobiernos departamentales.
- 721.** En lo que respecta a la alegada falta de convocatoria por parte del Gobierno de la Comisión Permanente de Relaciones Laborales para la Administración Central y otros Organismos, creada por el artículo 739 de la ley núm. 16736, el Gobierno indica que dicha comisión mantuvo una intensa actividad en la etapa posterior a su creación, no teniendo en los últimos tiempos convocatorias recíprocas, destacándose que por expresa previsión legal, cualquiera de las partes involucradas puede citarla en función de sus propios intereses. En los hechos ninguna de las organizaciones lo ha hecho y ello se explica porque independientemente de la convocatoria al ámbito de referencia, las relaciones laborales del sector público se desarrollan con absoluta normalidad siendo entre los funcionarios del Estado donde existen las mayores tasas de sindicalización.
- 722.** Respecto de la alegada falta de fomento de la negociación colectiva, el Gobierno que asumió a partir de la reinstitucionalización democrática (marzo de 1985), había implementado un sistema por el cual se convocaba en forma obligatoria a empleadores y trabajadores para negociaciones salariales en forma cuatrimestral. Eso constituyó una etapa de fomento de la negociación colectiva, necesaria luego de un período de inexistencia de la misma y de alto índice inflacionario, que debía compensarse con frecuentes ajustes de salarios. Esta etapa se entendió agotada con el total restablecimiento de las libertades individuales y colectivas así como con la disminución de los índices inflacionarios que pasaron de 130 por ciento anual a menos del 5 por ciento en el año 1999.

- 723.** Si bien el Gobierno entiende que debe prescindirse de la convocatoria obligatoria a la negociación salarial, ello no implica que existan restricciones de ningún tipo a la misma en ningún sector. Por el contrario, tal como ya se dijo, ésta no tiene requisitos ni para reconocer capacidad a tales efectos a las partes negociadoras ni para la instrumentación práctica de la misma. Debe señalarse especialmente que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mantiene en forma permanente a un equipo de técnicos especializados que colaboran en toda negociación que las partes quieran concretar. En este sentido podemos afirmar que durante el período 1995 a 1999 se registró una libre y fluida negociación colectiva celebrada a nivel de las empresas públicas y gobiernos departamentales. Y si bien es cierto que no existieron convenios colectivos en la administración central, no es menos cierto que en diversos organismos que integran el Gobierno central se produjo una instancia de negociación que permitió a los sindicatos efectuar reivindicaciones recogidas por la administración en sus respectivas provisiones presupuestales. Es el caso de la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM) que desarrolló una intensa estrategia de movilización y participación logrando incidir en las instancias de transformación del sector. Paralelamente, podemos citar el caso de la Federación de Funcionarios de Salud Pública (FFSP) que durante el período señalado ha participado en la definición de temas salariales para su sector incidiendo en el presupuesto quinquenal y en la ley de rendición de cuentas. En las empresas públicas entre 1995 y 1999 se mantuvieron dos ámbitos de negociación: uno centralizado, negociando en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con carácter general, y la negociación en cada empresa.
- 724.** Informa el Gobierno que la negociación centralizada nunca fue interrumpida, y en ese ámbito se suscribieron sucesivos convenios en la Administración Nacional de Puertos (ANP), en el sector de telecomunicaciones (ANTEL), en las Usinas del Estado (UTE), en la Administración Nacional de Correos, y en el Banco de Previsión Social (BPS), entre otros. Durante el año 2000 y 2001 se mantuvieron en el sector público las características del período anterior. No se registraron convenios en la administración central y se mantuvo una fluida negociación en las empresas públicas y en la banca pública. A este nivel interesa destacar el convenio firmado por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) en marzo de 2000, que constituye un acuerdo marco que luego se recogerá en acuerdos por sección ajustados a las metas y objetivos de éstas. Tomando en cuenta los antecedentes mencionados, el Gobierno afirma que no ha estado omiso en el cumplimiento del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).
- 725.** En cuanto a los alegatos presentados por la Asociación de Funcionarios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre la declaración de servicio esencial, que afectó a algunas dependencias de la División de Sanidad Animal de la Dirección General de Servicios Ganaderos, el Gobierno declara que previamente a la declaración de servicio esencial se realizaron múltiples reuniones entre los representantes de los trabajadores y diversas autoridades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, así como con funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a fin de acercar a las partes en conflicto.
- 726.** Señala el Gobierno que la declaración de esencialidad en el derecho uruguayo no implica la prohibición de la huelga, sino exclusivamente la necesidad de establecer turnos de emergencia, por lo que la huelga sólo será ilícita si se produce una interrupción total del servicio. El artículo 4 de la ley núm. 13720 no consagra la prohibición de la huelga en los servicios esenciales, sino que se limita a indicar restricciones.
- 727.** Añade el Gobierno que es evidente que la delicada situación por la que atravesaba el país en el momento de la alerta sanitaria producto de la aparición de la fiebre aftosa, generó una emergencia nacional que justificó la declaración de servicio esencial en los términos adoptados, lo que de ninguna manera impidió el ejercicio de la libertad de huelga a los

funcionarios involucrados sino exclusivamente su limitación requiriéndose el cumplimiento de servicios mínimos que no enervan el goce del derecho. Por otra parte, el Gobierno indica que la posibilidad otorgada por el artículo 4 de la ley núm. 13720 es considerada como una potestad excepcional si se observa el reducido número de oportunidades en que se ha utilizado el mecanismo.

- 728.** Respecto a los alegatos presentados por la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE) sobre la falta de convocatoria a la Comisión Permanente de Relaciones Laborales en la Administración Central y organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República, el Gobierno señala que el propio artículo 739 de la ley núm. 16736 faculta a cualquiera de las partes a convocarla.
- 729.** Indica el Gobierno que los alegatos objetando los decretos núms. 158 y 159 dictados por el Poder Ejecutivo con fecha 7 de mayo de 2002 relativos a la reducción del gasto público, no ameritan mayores comentarios. Según el Gobierno, la sola lectura de los textos normativos permiten apreciar que en ningún caso se han infringido las normas internacionales ratificadas por el país. Considera el Gobierno que la prohibición en la administración central de generar horas extras o de contratar personal en carácter de arrendamiento de obra, arrendamiento de servicio, eventual, zafral, temporal o de cualquier naturaleza, no es más que la autolimitación del Estado en la generación de gasto público y no requiere autorización o consulta previa.

### C. Conclusiones del Comité

- 730.** *El Comité observa que en el presente caso: 1) se alega la violación por parte del Gobierno de los Convenios núms. 151 y 154 en virtud de la promulgación de decretos que afectan las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, sin consultar a las organizaciones representativas y debido a que no existen ámbitos en la administración pública que posibiliten la negociación colectiva, y 2) se objeta que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social haya decidido en el marco de una huelga declarar servicios esenciales el servicio y funciones que realizan distintas dependencias de la División de Sanidad Animal de la Dirección General de Servicios Ganaderos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.*
- 731.** *En cuanto a los alegatos relativos a la violación de los Convenios núms. 151 y 154 por parte del Gobierno a raíz de: i) la promulgación de los decretos núms. 158 y 159 (por los que según los querellantes se prohíbe la contratación de personal en carácter de arrendamiento de obra, de servicio, eventual, zafral, temporal o de cualquier naturaleza que implique un servicio de carácter personal y se suspende el pago de horas extras en la administración central); ii) la falta de convocatoria de la Comisión Permanente de Relaciones Laborales en la Administración Central y organismos comprendidos — compuesta por miembros del Poder Ejecutivo y miembros de las organizaciones de funcionarios más representativas — que tiene como objetivo asesorar en materia salarial, condiciones de empleo y demás temas regulados por los convenios internacionales del trabajo, y iii) el abandono de la práctica de la negociación de convenios colectivos en las empresas públicas del Estado. A este respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno manifiesta lo siguiente: 1) los decretos núms. 158 y 159 de 2002 se refieren a la reducción del gasto público y la autolimitación del Estado en la generación de este gasto no requiere autorización o consulta previa; 2) la ley faculta a cualquiera de las partes que la integran a convocar la comisión permanente de relaciones laborales en la administración central y organismos comprendidos; 3) desde 1995 se registra una libre y fluida negociación colectiva a nivel de las empresas públicas y gobiernos departamentales y si bien no se registraron convenios colectivos en la administración central, en diversos organismos que integran el Gobierno central se produjo una instancia de negociación que permitió a los sindicatos efectuar reivindicaciones recogidas por la administración en sus previsiones de presupuesto.*

- 732.** *En primer lugar el Comité considera en relación con los decretos objetados (núms. 158 y 159), que aunque las medidas que se adopten con el objetivo de reducir el gasto público es una materia que compete esencialmente al poder público, en la medida en que las mismas puedan afectar las condiciones de empleo de los funcionarios o trabajadores del sector público (como ocurre en el caso de los mencionados decretos), sus organizaciones deberían ser consultadas con anterioridad a su adopción. El Comité pide al Gobierno que en el futuro promueva la consulta con las organizaciones interesadas ante casos de este tipo.*
- 733.** *Por otra parte, en cuanto a la inexistencia de negociación colectiva en la administración central (según el Gobierno la negociación colectiva es fluida en otros ámbitos del sector público), el Comité recuerda que el Convenio núm. 154 sobre negociación colectiva, ratificado por Uruguay en 1989, dispone en su artículo 1 que «se aplica a todas las ramas de actividad económica» y que «en lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación» y en su artículo 2 que «la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de fijar las condiciones de trabajo y empleo». En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar la plena aplicación del Convenio núm. 154 y promover la negociación colectiva también en la administración central pública a través de mecanismos adecuados, en consulta con las organizaciones sindicales interesadas.*
- 734.** *En lo que respecta a los alegatos de los querellantes objetando la decisión adoptada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de declarar servicios esenciales el servicio y funciones que realizan distintas dependencias de la División de Sanidad Animal de la Dirección General de Servicios Ganaderos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en el marco de una huelga realizada en junio de 2001, el Comité observa que el Gobierno declara que: 1) previamente a la declaración de servicio esencial, el Ministerio de Trabajo realizó múltiples reuniones entre los representantes de los trabajadores y las autoridades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a fin de acercar a las partes en conflicto; 2) la declaración de esencialidad en el derecho uruguayo no implica la prohibición de la huelga sino exclusivamente la necesidad de establecer turnos de emergencia; 3) la ley núm. 13720 no consagra la prohibición de la huelga en los servicios esenciales, sino que se limita a indicar restricciones, y 4) la delicada situación por la que atravesaba el país en el momento de la alerta sanitaria producto de la aparición de la fiebre aftosa generó una emergencia nacional que justificó la declaración de servicio esencial, lo que de ninguna manera impidió el ejercicio de la libertad de huelga a los funcionarios involucrados sino exclusivamente su limitación, requiriéndose el cumplimiento de servicios mínimos. A este respecto, aunque la organización querellante alega que las medidas adoptadas no implicaron abandonar las tareas de prevención, control, certificación y acciones tendientes a la erradicación de la epidemia de fiebre aftosa, también reconoce que regía en el país una declaración de emergencia sanitaria. En este contexto el Comité considera que la decisión adoptada por el Gobierno de declarar servicio esencial — a los efectos de imponer un servicio mínimo — una División de Sanidad Animal ante un brote de una enfermedad (fiebre aftosa) altamente contagiosa, no viola los principios de la libertad sindical.*

## **Recomendaciones del Comité**

- 735.** *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) *el Comité pide al Gobierno que en el futuro, cuando prevea adoptar medidas con el objetivo de reducir el gasto público que puedan afectar las condiciones de empleo de los funcionarios o trabajadores del sector público, promueva la consulta con las organizaciones interesadas antes de su adopción, y*
- b) *en lo que respecta al derecho de negociación colectiva de los funcionarios en la administración central, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar la plena aplicación del Convenio núm. 154 y promover la negociación colectiva en la administración central pública a través de mecanismos adecuados, en consulta con las organizaciones sindicales interesadas.*

CASO NÚM. 2154

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA  
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

### **Quejas contra el Gobierno de Venezuela presentadas por**

- **la Confederación de los Trabajadores de Venezuela (CTV)**
- **el Sindicato de Trabajadores de Vialidad del Estado de Trujillo y**
- **la Federación de Trabajadores de la Industria de la Construcción y la Madera de Venezuela (FETRACONSTRUCCION)**

*Alegatos: despidos improcedentes y denegación de justicia en el marco de una reestructuración administrativa en varios organismos del gobierno regional del Estado Trujillo*

- 736.** El Comité examinó este caso por última vez en su reunión de noviembre de 2002 [véase 329.º informe, párrafos 799 a 817, aprobado por el Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2002].
- 737.** El Gobierno envió observaciones parciales por comunicación de 14 de enero de 2003.
- 738.** Venezuela ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1948 (núm. 98).

#### **A. Examen anterior del caso**

- 739.** En su reunión de noviembre de 2002, al examinar, luego de un llamamiento urgente no atendido por el Gobierno para que enviara sus observaciones, los alegatos sobre despidos improcedentes y denegación de justicia en el marco de una reestructuración administrativa que afectó a varios organismos del gobierno regional del Estado Trujillo, el Comité formuló las siguientes recomendaciones sobre las cuestiones que quedaron pendientes [véase 329.º informe, párrafo 817]:
- el Comité urge al Gobierno a que mande ejecutar lo resuelto en lo que respecta a parte de las personas despedidas por el Gobierno regional del Estado de Trujillo e informe, junto

con las organizaciones querellantes, de la situación de los empleados en cuyo favor se dictaron mandamientos de readmisión en su puesto de trabajo y abono de salarios caídos, y

- el Comité recuerda al Gobierno que en un caso relativo a un gran número de despidos sería particularmente necesario que el Gobierno realizara una investigación con carácter urgente a fin de establecer las verdaderas razones de tales medidas. Pide asimismo al Gobierno que si de esta investigación, que debe ser independiente, resultare que los demás despidos, o parte de ellos, fueron antisindicales, vele por la readmisión de estos trabajadores y por el correspondiente pago de los salarios caídos. Le pide finalmente, así como a las organizaciones querellantes, que le informen al respecto.

## B. Respuesta del Gobierno

**740.** En su comunicación de fecha 14 de enero de 2003, el Gobierno confirma que en el presente caso el gobierno regional del Estado Trujillo decretó una reorganización administrativa del Estado, fundamentada en el artículo 160 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos núms. 100 y 107 de la Constitución del Estado de Trujillo y 5 y 6 de la ley del Régimen Político del Estado Trujillo, mediante la que se disolvieron los siguientes organismos públicos de dicho Estado: Instituto Trujillano de Deportes; Instituto Trujillano del Turismo, el Centro de Desarrollo de la Artesanía, la Corporación de Fomento Agropecuario, el Fondo Especial para el Desarrollo de la Infancia, el Instituto de la Cultura del Estado Trujillo; la Corporación Trujillana de Desarrollo del Estado Trujillo; el Programa para el mejoramiento de la Educación Estado Trujillo; el Gabinete Social; la Comisión Asesora para la Modernización del Estado Trujillo y la Unidad de Coordinación y Ejecución Regional.

**741.** El Gobierno señala asimismo que a través del citado decreto derogatorio se crearon nuevas Direcciones, a saber: Recursos Humanos, Planificación y Presupuesto, Finanzas, Política y Seguridad Ciudadana, Desarrollo Económico Educación Cultura y Deporte, Infraestructura y Desarrollo Social Participativo. Se ordenó a cada uno de los nuevos directores designados «organizar su nuevo Despacho y elaborar un proyecto que determine el costo económico para el pago de las prestaciones sociales, jubilaciones y demás derechos que correspondan a las personas que en virtud de esta nueva estructura organizacional de la Administración Pública del Estado, hayan cesado en sus funciones...». Según el Gobierno, en enero de 2001, cada Dirección hizo saber a los afectados por el decreto que se cancelarían sus prestaciones a medida que se encontrara el financiamiento necesario para ello. Con respecto al personal empleado en obras públicas estatales, se informó que en adelante, la nueva Dirección de Infraestructura «ejecutaría un conjunto de obras bajo la figura de Administración Directa, con el propósito de reinsertar al personal destituido, de acuerdo a la necesidad y conveniencia de las partes». El Gobierno informa que para dar una respuesta a la situación de los trabajadores despedidos, se creó, también en enero de 2001, una Comisión para efectuar una investigación sobre el caso encaminada a lograr el respeto de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución de Venezuela. Asimismo, la Comisión de Política Interior, Justicia y Derechos Humanos, solicitó a la Fiscalía General de la República una investigación sobre el caso.

**742.** Según información suministrada por la Procuraduría General del Estado Trujillo, la reorganización obedece a la necesidad de racionalizar en forma eficiente los recursos del Estado ya que, antes de la reestructuración, un 90 por ciento de los recursos propios y los asignados por la Administración Central correspondía a gastos de personal lo que impedía emprender los proyectos necesarios para las diversas comunidades de la población Trujillo, sumidas en un deplorable estado de depresión, sin la atención y servicios mínimos más elementales.

**743.** El Gobierno informa asimismo que las liquidaciones correspondientes a prestaciones sociales de las personas afectadas por esta reorganización se han cancelado en la medida en que se



han aprobado los créditos solicitados para ello. Hasta la fecha de envío de las observaciones del Gobierno, existía un total de 1.321 liquidaciones procesadas, aprobadas y cobradas por los trabajadores, quedando únicamente los expedientes de siete trabajadores por tramitar.

### C. Conclusiones del Comité

- 744.** *El Comité observa que el presente caso se refiere al despido masivo de trabajadores (3.500 según los querellantes, 1.328 según el Gobierno) en el marco de una reestructuración de varios organismos de la administración pública en el gobierno regional del Estado Trujillo. En relación con la solicitud del Comité relativa al establecimiento de las razones que motivaron esta medida, el Comité observa que según el Gobierno la reorganización administrativa obedeció a la necesidad de racionalizar en forma eficiente los recursos del Estado a fin de mejorar la situación de las diversas comunidades de la población Trujillo, sumidas en un profundo estado de crisis y se basó en disposiciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Constitución del Estado de Trujillo y la ley del Régimen Político del Estado Trujillo. El Comité observa asimismo que según el Gobierno un total de 1.321 trabajadores ha aceptado y cobrado su liquidación de haberes y que restan sólo siete expedientes por tramitar.*
- 745.** *El Comité recuerda que, según los querellantes, parte de los despidos efectuados en el marco de la reestructuración se llevó a cabo en violación del convenio colectivo vigente celebrado con el personal obrero y empleados de obras públicas estatales, en particular, de su cláusula 51 que extiende el fuero sindical (estabilidad laboral) a la totalidad de los trabajadores cubiertos por el mismo y exige la aplicación de un procedimiento especial en caso de despido regulado por los artículos núms. 449 y 451 de la ley Orgánica del Trabajo, que no fue seguido por el gobierno del Estado Trujillo. Los querellantes no indican sin embargo el número de trabajadores despedidos cubiertos por dicho convenio colectivo. El Comité lamenta observar que el Gobierno no ha enviado sus observaciones al respecto. No obstante, el Comité considera que habida cuenta del tiempo transcurrido desde los despidos (enero de 2001) y dado que un total de 1.321 trabajadores ha aceptado y cobrado su liquidación de haberes, sería difícil solicitar un reintegro de la totalidad de los trabajadores cubiertos por el convenio colectivo. El Comité pide al Gobierno que se asegure de que los trabajadores despedidos en violación del convenio colectivo sean reintegrados en sus puestos de trabajo, y si ello no es posible, que se efectúe el pago de sus liquidaciones. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.*
- 746.** *Si bien toma nota de las razones que motivaron la reestructuración, el Comité no puede dejar de observar que el Gobierno no hace referencia a la celebración de consultas o negociación alguna con las organizaciones sindicales. En este sentido, el Comité recuerda una vez más que debe lamentarse que en los procesos de racionalización y reducción de personal no se consulte o se intente llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 935 in fine], tanto más cuando, según los alegatos, los mismos van en detrimento de cláusulas de un convenio colectivo vigente aplicable a una parte de los trabajadores afectados. El Comité espera firmemente que en los procesos de reestructuración en el sector público que se emprendan en el futuro se realizará las debidas consultas con las organizaciones sindicales correspondientes evitando las decisiones unilaterales impuestas por vía de decreto, y se respetará los convenios colectivos hasta que expire su vigencia.*
- 747.** *El Comité había solicitado al Gobierno que le indicara si se habían ejecutado las seis sentencias judiciales de estabilidad laboral mencionadas en la denuncia penal presentada al Ministerio Público el 17 de julio de 2001 en contra de las autoridades de la Fundación Trujillana de la Salud (FUNDASALUD) y la decisión de este último al respecto y que le*

*informara sobre el curso dado, en sede judicial, al dictamen de la Inspectoría del Trabajo en el que se ordenaba el reintegro de los obreros de la ex Dirección de Obras Públicas Estadales (hoy, Dirección de Infraestructura). Asimismo, el Comité había pedido información a las organizaciones querellantes sobre estos reintegros. El Comité lamenta observar que ni el Gobierno ni las organizaciones querellantes han enviado informaciones y les solicita una vez más que le envíen sus informaciones al respecto.*

## **Recomendaciones del Comité**

**748. En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:**

- a) el Comité espera firmemente que en los procesos de reestructuración en el sector público que se emprendan en el futuro el Gobierno realizará las debidas consultas con las organizaciones sindicales correspondientes evitando las decisiones unilaterales impuestas por vía de decreto y respetará los convenios colectivos hasta que expire su vigencia;*
- b) en relación con el despido masivo de trabajadores en el Estado de Trujillo, el Comité pide al Gobierno que se asegure de que los trabajadores despedidos en violación del convenio colectivo sean reintegrados en sus puestos de trabajo, y si ello no es posible que se efectúe el pago de sus liquidaciones. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto, y*
- c) el Comité urge nuevamente al Gobierno a que le indique si se han ejecutado las seis sentencias judiciales de estabilidad laboral mencionadas en la denuncia penal presentada al Ministerio Público el 17 de julio de 2001 en contra de las autoridades de FUNDASALUD y la decisión de este último al respecto y que le informe sobre el curso dado, en sede judicial, al dictamen de la Inspectoría del Trabajo por el que se ordenaba el reintegro de los obreros de la ex Dirección de Obras Públicas Estadales (hoy Dirección de Infraestructura).*

Ginebra, 6 de junio de 2003.

(Firmado) Profesor Paul van der Heijden,  
Presidente.

*Puntos que requieren decisión:*

párrafo 121;	párrafo 447;
párrafo 168;	párrafo 472;
párrafo 180;	párrafo 515;
párrafo 211;	párrafo 558;
párrafo 254;	párrafo 578;
párrafo 266;	párrafo 592;
párrafo 282;	párrafo 623;
párrafo 290;	párrafo 642;
párrafo 307;	párrafo 659;
párrafo 321;	párrafo 677;
párrafo 356;	párrafo 706;
párrafo 376;	párrafo 735;
párrafo 395;	párrafo 748.
párrafo 415;	