



# Consejo de Administración

343.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, noviembre de 2021

Sección Institucional

INS

**Fecha:** 10 de noviembre de 2021

**Original:** inglés

## Informe del Director General

Tercer informe complementario:

Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Sri Lanka del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)

### ► Índice

	<b>Página</b>
I. Introducción .....	3
II. Examen de la reclamación .....	4
A. Alegatos de la organización querellante .....	4
B. Respuesta del Gobierno .....	7
III. Conclusiones del Comité .....	9
IV. Recomendaciones del Comité .....	15



## ▶ I. Introducción

---

1. Por comunicación recibida el 17 de agosto de 2018, el Sindicato de Auxiliares de Vuelo (FAU) presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se alega el incumplimiento por parte del Gobierno de Sri Lanka del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95). Los Convenios núms. 81 y 95 fueron ratificados por Sri Lanka en 1956 y 1983, respectivamente, y están actualmente en vigor en el país.
2. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

### Artículo 24

#### *Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio*

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

### Artículo 25

#### *Posibilidad de hacer pública la reclamación*

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del Gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, en su tenor revisado por el Consejo de Administración en su 291.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación, de la que informó al Gobierno de Sri Lanka y que transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 334.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2018), el Consejo de Administración declaró que la reclamación era admisible y decidió crear un comité tripartito para examinarla. El Comité está compuesto por la Sra. Farhat Ayesha (miembro gubernamental, Pakistán), el Sr. Paul Mackay (miembro empleador, Nueva Zelanda), y la Sra. Amanda Brown (miembro trabajadora, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).
5. Con posterioridad a la presentación de la reclamación, el FAU envió varias comunicaciones, de fechas 14 de septiembre y 23 de octubre de 2018; 14 de mayo y 16 de septiembre de 2019, y 24 de febrero de 2020, respectivamente, en las que suministró a la Oficina Internacional del Trabajo información complementaria en relación con la reclamación.
6. El Gobierno de Sri Lanka envió sus observaciones sobre la reclamación el 5 de marzo de 2019, y respondió a la información complementaria presentada por el FAU por carta de fecha 10 de octubre de 2019, rectificada posteriormente el 17 de octubre de 2019.

7. El Comité se reunió de forma virtual el 18 de octubre y el 2 de noviembre de 2021 para examinar la reclamación y aprobar el informe.

## ► II. Examen de la reclamación

---

### A. Alegatos de la organización querellante

8. La organización querellante alega el incumplimiento por parte del Gobierno de Sri Lanka de los Convenios núms. 81 y 95 y, en particular, de los artículos 3, 5, 17 y 18 del Convenio núm. 81, y de los artículos 1, 11 y 14 del Convenio núm. 95. En su comunicación de fecha 23 de octubre de 2018, la organización querellante alega también el incumplimiento de los artículos 6, 13 y 16 del Convenio núm. 81.

#### 1. Alegatos en virtud del Convenio núm. 95

9. Los alegatos de la organización querellante relativos al incumplimiento del Convenio núm. 95 se centran en la cuestión de dilucidar si el empleador, la aerolínea de Sri Lanka *SriLankan Airlines Limited* (en adelante, la aerolínea), ha calculado erróneamente la cuantía aplicable de la «ganancia» susceptible de ser aportada por el empleador como cotización al Fondo de Previsión de los Empleados (EPF)<sup>1</sup> y de si, en consecuencia, ha detruido a los trabajadores afectados parte de sus ganancias, así como parte de sus prestaciones de jubilación.
10. En 2017, el FAU presentó una solicitud de investigación oficial ante el Departamento de Trabajo en la que alegaba que determinados «subsidijs de comida» otorgados a los miembros de la tripulación de cabina debían tomarse en consideración para calcular las cotizaciones del empleador al Fondo.
11. El FAU aporta copia de la decisión del Departamento de Trabajo emitida el 16 de diciembre de 2017, en la que se establece que los subsidijs de comida en cuestión deben incluirse en el cálculo de las cotizaciones del empleador al fondo de prestaciones de jubilación de los trabajadores. Como se detalla más adelante en relación con los alegatos en virtud del Convenio núm. 81, el FAU explica que la decisión de 16 de diciembre de 2017 no se aplicó, por lo que los trabajadores afectados se han visto privados de una parte de su remuneración. Según el FAU, esto representaría una vulneración del artículo 1 del Convenio núm. 95. El FAU también hace referencia a anteriores procedimientos incoados en 2002 y 2003 en el marco de los cuales el Departamento de Trabajo había dictaminado que determinados subsidijs de comida percibidos por los miembros de la tripulación de cabina debían tomarse en consideración a efectos del Fondo. Sin embargo, según el FAU, estas decisiones no se aplicaron.
12. El FAU también indica que, en el momento en que se presentó la reclamación, el empleador estaba inmerso en una reestructuración que podía dar lugar a la enajenación o incluso a la liquidación de la compañía. El FAU considera que la demora en la tramitación de sus reclamaciones por parte del Departamento de Trabajo redundan en

---

<sup>1</sup> Como se expone en la reclamación de la organización querellante, el Fondo se estableció en virtud de la Ley núm. 15/1958 del Fondo de Previsión de los Empleados, en su versión enmendada (Ley del Fondo de Previsión de los Empleados), que dispone la creación de un régimen de prestaciones de jubilación para los trabajadores e impone la obligación de que tanto los trabajadores como los empleadores aporten cotizaciones mínimas al Fondo.

grave detrimento de las legítimas reclamaciones de los trabajadores como acreedores preferentes, lo cual constituye una violación del artículo 11 del Convenio núm. 95.

13. Por último, el FAU alega el incumplimiento del artículo 14 del Convenio núm. 95 por el hecho de que el Departamento de Trabajo no ha mantenido a los trabajadores efectivamente informados de la definición legal del término «ganancia» en virtud de la Ley del Fondo de Previsión de los Empleados, ni ha velado por que el empleador cumpla este requisito adecuadamente.

## 2. Alegatos en virtud del Convenio núm. 81

14. Por lo que respecta al Convenio núm. 81, el principal alegato de la organización querellante es que existe un fallo sistémico en el régimen de inspección del trabajo de Sri Lanka y que este adolece de falta de eficacia, imparcialidad, fiabilidad y rendición de cuentas.
15. Para apoyar este alegato, el FAU proporciona información sobre la manera en que ha actuado el sistema de inspección del trabajo en cuatro procedimientos incoados a nivel nacional, que, en su opinión, dan testimonio de las experiencias vividas por otros muchos trabajadores y sus organizaciones y ponen de manifiesto que:
  - i) los inspectores del trabajo no velan en la práctica por el cumplimiento de las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión (artículo 3 del Convenio núm. 81);
  - ii) las demoras en los procesos de la inspección de trabajo son excesivas (artículo 3 del Convenio núm. 81);
  - iii) el Gobierno no dispone de procedimientos transparentes y verificables para la cooperación entre los servicios de inspección y otros organismos gubernamentales (artículo 5 del Convenio núm. 81);
  - iv) las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, no están sometidas inmediatamente a un procedimiento judicial, porque los funcionarios superiores de la inspección del trabajo contribuyen al incumplimiento de la legislación laboral (artículos 6 y 17 del Convenio núm. 81);
  - v) los funcionarios superiores del sistema de inspección del trabajo obstruyen a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones legítimas, y no están sujetos a medidas penales o correctivas (artículo 18 del Convenio núm. 81), y
  - vi) la imparcialidad e independencia del sistema de inspección del trabajo están en crisis (artículo 6 del Convenio núm. 81).
16. La organización querellante señala que se ha generado un ambiente poco propicio para que los miembros de la inspección del trabajo cumplan eficazmente sus funciones. El FAU alega además que la actuación de la inspección del trabajo en los procedimientos mencionados constituye un incumplimiento de los artículos 13 y 16 del Convenio núm. 81, pero no da más detalles al respecto.
17. A continuación se presenta un resumen de los cuatro procedimientos incoados a nivel nacional.

### Primer procedimiento nacional

- 18.** El FAU se refiere a una queja formal que presentó ante el Departamento de Trabajo en 2017 contra las medidas adoptadas por el empleador (la aerolínea). En esencia, en dicha queja se planteaba la cuestión de si los subsidios de comida otorgados a los miembros de la tripulación de cabina formaban parte de la «ganancia» de los trabajadores, según se define en el artículo 47 de la Ley del Fondo de Previsión de los Empleados:
- i) A raíz de la queja, el Departamento de Trabajo llevó a cabo una investigación tras la cual, el entonces Comisario Adjunto de Trabajo dictó una decisión, de fecha 16 de diciembre de 2017. En esta decisión se pedía al empleador que, al calcular su cotización al Fondo, contabilizara los subsidios de comida de los empleados en cuestión como parte de sus «ganancias».
  - ii) El empleador no cumplió lo dispuesto en la decisión. Según el FAU, no se adoptó ninguna medida transparente ni efectiva para aplicar la decisión, a pesar de que el FAU había solicitado a diferentes autoridades que se llevara a cabo una investigación sobre el asunto.
  - iii) En una reunión celebrada el 21 de marzo de 2018 entre el FAU y el Departamento de Trabajo, el Comisario General de Trabajo planteó la posibilidad de realizar una revisión oral del contenido de la decisión, pero finalmente ordenó que se aplicara la decisión. El FAU afirma que ese tipo de revisión no está prevista en la legislación.
  - iv) Por carta de fecha 6 de abril de 2018, el Departamento de Trabajo solicitó asesoramiento jurídico al Fiscal General en relación con el asunto, pero, al parecer, no aportó las pruebas pertinentes al respecto.
  - v) A fecha de agosto de 2018, la organización querellante no fue informada de que la decisión se hubiera revocado, aunque tampoco se había aplicado.

### Segundo procedimiento nacional

- 19.** En su comunicación de fecha 23 de octubre de 2018, la organización querellante se refiere a una queja formal presentada el 30 de agosto de 2017. En esencia, en dicha queja se sostiene que el empleador habría infringido las disposiciones legales sobre el derecho a licencia ocasional y las disposiciones de un convenio colectivo sobre la licencia médica:
- i) A raíz de la presentación de la queja se llevó a cabo una investigación que concluyó con la expedición de una «directiva» de fecha 26 de junio de 2018. El FAU alega que en la emisión de dicha «directiva» se incurrió en una demora excesiva.
  - ii) El empleador se negó a cumplir la «directiva», y el FAU notificó esta negativa al Departamento de Trabajo el 17 de septiembre de 2018.
  - iii) Por carta de fecha 16 de septiembre de 2019, el FAU volvió a indicar al Departamento de Trabajo que el empleador había decidido rechazar la «directiva» de 26 de junio de 2018 y solicitó que se le informara de las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento de la misma.

### Tercer procedimiento nacional

- 20.** En su comunicación de fecha 23 de octubre de 2018, el FAU se refiere también a una queja presentada el 8 de septiembre de 2017 en la que alegaba el reiterado incumplimiento por parte de la aerolínea del convenio colectivo vigente. En esencia, se

denunciaba la exigencia de que el 95 por ciento de los vuelos fueran operados con una dotación de tripulación de cabina requerida:

- i) Se celebraron varias rondas de discusiones con el empleador y ante el Departamento de Trabajo, pero el Departamento decidió archivar la investigación el 23 de mayo de 2018.
- ii) Tras la impugnación por el FAU de la decisión de archivar la investigación, el Departamento de Trabajo reabrió el caso el 19 de julio de 2018.
- iii) A fecha 24 de febrero de 2020, cuando el FAU solicitó una investigación imparcial sobre el asunto, las autoridades nacionales no se habrían pronunciado al respecto a pesar de haber recibido varias cartas del FAU.

#### **Cuarto procedimiento nacional**

**21.** En su comunicación de fecha 23 de octubre de 2018, el FAU también se refiere a una queja que presentó el 15 de febrero de 2018 en la que denunció la presunta vulneración de un requisito del convenio colectivo que dio lugar a la denegación ilegal de ascensos de miembros de la tripulación:

- i) El Departamento de Trabajo realizó una investigación formal y emitió una «directiva» el 3 de septiembre de 2018, en la que recomendaba el ascenso de dos empleados.
- ii) El empleador rechazó la «directiva» y se negó a cumplirla.
- iii) Por carta de fecha 16 de octubre de 2018, el FAU notificó al Departamento de Trabajo que el empleador había rechazado la directiva y se negaba a cumplirla.

## **B. Respuesta del Gobierno**

**22.** En sus comunicaciones de fechas 5 de marzo y 10 de octubre de 2019, el Gobierno niega los alegatos formulados por el FAU tanto en su reclamación inicial como en las comunicaciones complementarias.

### **1. Alegatos en virtud del Convenio núm. 95**

**23.** En su respuesta, el Gobierno considera que los «subsídios de comida» otorgados a los miembros de la tripulación de cabina de la aerolínea no están comprendidos en la categoría de «ganancia» con arreglo al artículo 47 de la Ley del Fondo de Previsión de los Empleados, debido a la naturaleza de dichos pagos.

**24.** El Gobierno indica que el empleador había recurrido la decisión de fecha 16 de diciembre de 2017 relativa a la inclusión de los «subsídios de comida» en cuestión en el cálculo de las cotizaciones del empleador al Fondo, y que el Comisario General de Trabajo y los funcionarios superiores del Departamento de Trabajo, tras examinar cuidadosamente el recurso de apelación, habían concluido que dichos «subsídios de comida» no se ajustaban a la definición de «ganancia» en virtud de la Ley del Fondo de Previsión de los Empleados. El Gobierno especifica que su conclusión se basó, entre otras, en las consideraciones siguientes:

- i) los «subsídios de comida» mensuales percibidos por los miembros de la tripulación de cabina no eran cantidades fijas sino variables, que dependían del periodo de actividad de vuelo;
- ii) los «subsídios de comida» no se incluían en la nómina mensual de los tripulantes, y

iii) el FAU y la aerolínea habían acordado mutuamente que los «subsidijs de comida» establecidos en el convenio colectivo no se contabilizarían como cotización al Fondo de Previsión de los Empleados y al Fondo Fiduciario de los Empleados.

25. Por consiguiente, el Gobierno estima que no se han vulnerado los principios establecidos en el Convenio núm. 95.

## 2. Alegatos en virtud del Convenio núm. 81

26. Con respecto al primer procedimiento nacional relativo a las cotizaciones al Fondo, el Gobierno proporciona información adicional acerca de la investigación llevada a cabo por el Departamento de Trabajo sobre la cuestión. En particular, el Gobierno indica que es una práctica habitual del Departamento de Trabajo que las decisiones del Comisario Adjunto de Trabajo no sean definitivas y puedan ser recurridas ante la autoridad superior del Departamento de Trabajo por cualquiera de las partes. El Gobierno afirma que esta práctica ha sido aceptada por los tribunales superiores del país. En este caso en cuestión, la Federación de Empleadores de Ceilán (EFC), en nombre de la aerolínea, apeló contra la decisión ante el Comisario de Trabajo (Fondo de Previsión de los Empleados) del Departamento de Trabajo.

27. El Gobierno indica que, tras examinar el recurso de apelación, el Departamento de Trabajo consideró que los subsidijs de comida otorgados a los auxiliares de vuelo no se ajustaban a la definición de «ganancia» establecida en la Ley del Fondo de Previsión de los Empleados. Tras recabar el asesoramiento jurídico del Fiscal General, que confirmó este análisis, el Comisario General de Trabajo ordenó al Comisario Adjunto de Trabajo que revocara la decisión anterior, hecho que se comunicó al FAU mediante carta de fecha 7 de septiembre de 2018.

28. En su comunicación de fecha 10 de octubre de 2019, el Gobierno destaca que, dado que la inclusión de los subsidijs de comida en el cálculo de las cotizaciones al Fondo no estaba contemplada en el convenio colectivo suscrito entre el FAU y la aerolínea, se incurría en vulneración del principio de negociación colectiva al exigir su inclusión. Por último, el Gobierno añade que, de haberse ejecutado la decisión inicial del Comisario Adjunto de Trabajo, se habría agravado la situación de la aerolínea, que ya había sido rescatada en reiteradas ocasiones por el Gobierno.

29. Con respecto al segundo procedimiento nacional, el Gobierno indica que el documento emitido por la inspección de trabajo era una recomendación del Departamento de Trabajo y no una directiva, contrariamente a lo alegado por el FAU. El Gobierno explica además que el procedimiento se demoró porque existían otras quejas sobre el mismo asunto, que fueron presentadas en ese mismo periodo de tiempo ante el Departamento de Trabajo y que había que examinar detenidamente.

30. Además, el Gobierno subraya que no se vulneró ninguna disposición del convenio colectivo suscrito entre las partes. En consecuencia, el Gobierno considera que no había ninguna disposición legal que hacer valer y que no existía fundamento jurídico para someter el caso a arbitraje.

31. Con respecto al tercer procedimiento nacional, el Gobierno indica que, en el transcurso de sus investigaciones, el Departamento de Trabajo había observado que el empleador ya estaba tomando medidas para contratar a nuevos tripulantes de cabina con el fin de paliar la escasez de personal. El Gobierno señala además que el Departamento de Trabajo había atendido la solicitud del FAU de reabrir la investigación después de haberla archivado, y que se había ofrecido la oportunidad de presentar observaciones.



Sin embargo, en opinión del Departamento de Trabajo, no existía fundamento jurídico para continuar con el caso.

32. Con respecto al cuarto procedimiento nacional, el Gobierno indica que el Departamento de Trabajo está tomando las medidas necesarias para remitir este asunto a arbitraje, porque el empleador no había cumplido las recomendaciones formuladas por el Departamento de Trabajo.

### ► III. Conclusiones del Comité

---

33. Las conclusiones se basan en el examen que el Comité ha efectuado de los alegatos de las organizaciones querellantes y de la respuesta enviada por el Gobierno.

#### Convenio núm. 95

34. El Comité observa que los alegatos de la organización querellante en virtud del Convenio núm. 95 se refieren a la cuestión de si los «subsidijs de comida» otorgados a los tripulantes de cabina debían haberse incluido en la definición de «ganancia» aplicable para el cálculo de la cotización del empleador al Fondo.
35. El Comité recuerda el artículo 1 del Convenio núm. 95, en el que se dispone lo siguiente:

A los efectos del presente Convenio, el término **salario** significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.
36. El Comité toma nota de que la definición de «salario» que figura en el Convenio núm. 95 es lo suficientemente amplia para abarcar las cotizaciones del empleador a la seguridad social, como las correspondientes al seguro de enfermedad y a los planes de pensiones <sup>2</sup>. Por lo tanto, entra en el ámbito abarcado por el Convenio núm. 95 examinar si las cotizaciones del empleador al Fondo han sido debidamente abonadas, de acuerdo con el sistema nacional.
37. Sin embargo, en el presente procedimiento, el Comité toma nota de que el desacuerdo entre las partes se refiere a si ha habido un error en cuanto a la cuantía de «ganancia» aplicable para calcular las cotizaciones del empleador al Fondo. La organización querellante considera que los «subsidijs de comida» otorgados a los tripulantes de cabina están comprendidas en el significado de «ganancia» en virtud del artículo 47 de la Ley del Fondo de Previsión de los Empleados y, por lo tanto, deben tenerse en cuenta en el cálculo de las cotizaciones del empleador al fondo de prestaciones de jubilación de los trabajadores. En cambio, el Gobierno considera que dichos «subsidijs de comida» no han de tomarse en consideración para esos cálculos, ya que no contabilizan como «ganancia» con arreglo al artículo 47 de la Ley del Fondo de Previsión de los Empleados.

---

<sup>2</sup> A este respecto, el Comité también tiene en cuenta los trabajos preparatorios del Convenio núm. 95 y las indicaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en su Estudio General de 2003, *Protección del salario*. Véase OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, párrafos 37 (incluida la nota de pie de página 1), 64 y 215.

38. El Comité toma nota de que el Convenio núm. 95 no contiene ninguna disposición relativa a los métodos de cálculo de las cotizaciones del empleador a los fondos de pensiones a nivel nacional. La cuestión de si los pagos por «subsidio de comida» pueden considerarse «ganancia» a efectos de las cotizaciones a la seguridad social, y de si la prestación particular a que se refiere el presente caso es un «subsidio de comida» en virtud de la Ley del Fondo de Previsión de los Empleados, es una cuestión que debe resolverse a nivel nacional, y no entra en el ámbito de aplicación del Convenio. **En estas circunstancias, el Comité no está en condiciones de proseguir el examen de esta cuestión. Teniendo en cuenta la falta de acuerdo existente a nivel nacional con respecto a esta cuestión y la repercusión que ello puede tener en la aplicación del Convenio, el Comité invita a las partes a entablar un diálogo a nivel nacional, con todos los interesados pertinentes, a fin de encontrar una solución.**

## Convenio núm. 81

### 1. Observaciones preliminares

39. Por lo que respecta al Convenio núm. 81, el Comité toma nota de que la organización querellante cuestiona la eficacia, la imparcialidad, la fiabilidad y la rendición de cuentas del sistema nacional de inspección del trabajo en su conjunto, así como la falta de una política y una ley nacionales de inspección del trabajo. Para sustentar sus alegatos, el FAU explica la actuación del Departamento de Trabajo en cuatro procedimientos concretos incoados a nivel nacional. Por lo tanto, el Comité examinará si las medidas adoptadas por el Departamento de Trabajo en los respectivos procedimientos están en conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, 5, 6, 17 y 18 del Convenio núm. 81 antes de pasar a examinar el grado general de cumplimiento del Convenio núm. 81 por el sistema de inspección del trabajo.
40. **En ausencia de alegatos específicos en virtud de los artículos 13 y 16 del Convenio núm. 81, el Comité no examinará el alegato del FAU relativo al incumplimiento de dichos artículos.**

### 2. Primer procedimiento nacional

41. El Comité toma nota de que el FAU sostiene que existe «un incumplimiento deliberado» por parte del Departamento de Trabajo de su decisión de 16 de diciembre de 2017, en la que se solicitaba al empleador que incluyera los «subsidijs de comida» como parte de las «ganancias» de los trabajadores en virtud de la Ley del Fondo de Previsión de los Empleados. En concreto, el FAU cuestiona la demora en los procedimientos; las diferentes medidas adoptadas por funcionarios superiores del Departamento de Trabajo, incluido el intento de proceder a una revisión de la decisión de una forma ilícita según el FAU; y la falta de procedimientos transparentes y verificables para la cooperación entre el servicio de inspección y otros organismos gubernamentales, como el Fiscal General.
42. El Comité toma nota de que, en su respuesta, el Gobierno indica que la Federación de Empleadores de Ceilán, en nombre del empleador, apeló contra la decisión con arreglo a una práctica habitual aceptada por los tribunales superiores del país. Con posterioridad a esta apelación, funcionarios superiores del Departamento de Trabajo y el Comisario General de Trabajo revisaron la decisión en cuestión y la revocaron.
43. El Comité recuerda que el artículo 3, 1), a) del Convenio núm. 81 dispone lo siguiente:
1. El sistema de inspección estará encargado de:

- a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, [...] en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;

[...]

44. Además, el Comité desea destacar que la función de velar por el cumplimiento encomendada a los inspectores de trabajo forma parte de sus funciones principales en virtud del artículo 3, 1) del Convenio. Por consiguiente, la no aplicación de las decisiones emitidas por los inspectores del trabajo sin que de ello se deriven consecuencias podría plantear problemas de incompatibilidad con el Convenio, ya que la inspección del trabajo resultaría ineficaz para velar por el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.
45. El Comité toma nota, sin embargo, de que la no aplicación de la decisión en cuestión estaba vinculada a la decisión del Departamento de Trabajo de revisar el fondo de su decisión y de revocarla. A este respecto, el Comité observa que las partes no están de acuerdo en que la decisión pueda ser objeto de revisión en el contexto nacional. **En estas circunstancias, teniendo en cuenta la información disponible y, en particular, el hecho de que el Convenio núm. 81 no contiene disposiciones relativas a la capacidad de la inspección del trabajo para revisar y revocar las decisiones emitidas, cuando se determine que las decisiones objeto de revisión son incorrectas, el Comité no proseguirá el examen de este alegato.**
46. Por lo que respecta a los alegatos del FAU en virtud del artículo 5, a) del Convenio núm. 81, el FAU afirma que la ausencia de procedimientos transparentes y verificables para la cooperación entre el servicio de inspección y otros organismos gubernamentales vulnera el artículo 5, a) del Convenio. En concreto, el FAU muestra su disconformidad con el hecho de que el Departamento de Trabajo solicitara asesoramiento jurídico al Fiscal General en relación con la decisión de fecha 16 de diciembre de 2017 sin que, al parecer, aportara las pruebas pertinentes.
47. En el artículo 5, a) del Convenio núm. 81 se dispone lo siguiente:
- La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar:
- a) la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares;
- [...]
48. El Comité toma nota de que, aunque en el artículo 5, a) se dispone que la cooperación ha de ser «efectiva», no se establecen los criterios específicos que han de regir dicha cooperación. **Por consiguiente, habida cuenta de la falta de alegatos más específicos en virtud de este artículo y de la refutación general por parte del Gobierno de todos los alegatos, el Comité no proseguirá el examen de los mismos.**
49. Con respecto a los artículos 17 y 18 del Convenio núm. 81, el FAU sostiene que las personas que violan las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo, o aquellas que muestran negligencia en la observancia de las mismas, no son sometidas inmediatamente a un procedimiento judicial. El FAU también sostiene que las personas responsables de obstruir a los inspectores de trabajo en el desempeño de sus funciones no se enfrentan a medidas penales o correctivas.
50. El Comité recuerda que en el artículo 17, 1) del Convenio núm. 81 se establece lo siguiente: «Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia

de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial».

51. Recuerda además que en el artículo 18 del Convenio núm. 81 se establece lo siguiente:
- La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.
52. El Comité observa que, en el procedimiento en curso, la cuestión de si se ha producido una violación de las disposiciones legales pertinentes es, en sí misma, una cuestión controvertida en el contexto nacional. El fondo de la decisión de fecha 16 de diciembre de 2017, que se refiere al cálculo de las cotizaciones al Fondo a nivel nacional, también queda fuera del ámbito de aplicación del Convenio. **Sobre la base del análisis antes expuesto en relación con el artículo 3, el Comité considera en consecuencia que el Departamento de Trabajo no ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 17 y 18 del Convenio en las circunstancias actuales.**
53. Por último, el Comité toma nota de que el FAU cuestiona la imparcialidad de la inspección del trabajo. El FAU sostiene a este respecto que el incumplimiento de la decisión de fecha 16 de diciembre de 2017 por parte del Departamento de Trabajo es «deliberado» y que «los funcionarios superiores de la inspección de trabajo apoyan e instigan el incumplimiento de las leyes laborales». Además, el FAU sostiene que las medidas adoptadas por el Departamento de Trabajo ocasionan «obstrucción» o «menoscabo» de la inspección del trabajo en el desempeño de sus funciones.
54. El Comité recuerda que, en virtud del artículo 6 del Convenio, «[e]l personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio [...] los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida».
55. Sin embargo, el Comité señala que, si bien el FAU sostiene que la imparcialidad del Departamento de Trabajo está en crisis, no ha presentado información que demuestre que la actuación de los funcionarios del Departamento de Trabajo haya estado sujeta a influencias exteriores indebidas en el contexto actual. El Gobierno, por su parte, niega todos alegatos del FAU. **A la luz de la información disponible, el Comité considera que no puede formular conclusiones sobre la incompatibilidad de las medidas adoptadas por el Departamento de Trabajo con el artículo 6 del Convenio. El Comité simplemente recuerda la importancia de los principios consagrados en el Convenio, en lo que respecta a las funciones principales del sistema de inspección del trabajo y a la imparcialidad necesaria para el desempeño de esas funciones.**

### 3. Segundo procedimiento nacional

56. En su comunicación de fecha 23 de octubre de 2018, el FAU se refiere a una queja en la que denunciaba el presunto incumplimiento de las disposiciones legales sobre el derecho a licencia ocasional y de las disposiciones de un convenio colectivo sobre la licencia médica. La queja dio lugar a la emisión de un documento de fecha 26 de junio de 2018 por parte del Comisario Adjunto de Trabajo de la Oficina de Trabajo del Distrito Sur de Colombo. El FAU alega que la demora en la tramitación de la queja por parte del Departamento de Trabajo fue excesiva y que, en consecuencia, las disposiciones legales nacionales resultan inaplicables.
57. Por su parte, el Gobierno responde que en la queja no se especifican claramente las infracciones de los convenios colectivos, y que el documento emitido por el

Departamento de Trabajo contenía únicamente recomendaciones dirigidas al empleador. El Gobierno indica además que la demora en la tramitación se debió al hecho de que durante el mismo periodo se habían presentado al Departamento de Trabajo otras quejas sobre el mismo asunto, por lo que se requería un estudio minucioso a fin de determinar si se habían infringido las disposiciones del convenio colectivo. Según el Gobierno, la única solución es someter la cuestión a arbitraje, pero no existen fundamentos jurídicos claros para recurrir a esta vía.

**58.** El Comité recuerda que las funciones de los inspectores de trabajo de conformidad con el artículo 3, 1) del Convenio núm. 81, indicadas anteriormente, incluyen velar por el cumplimiento de las «disposiciones legales» pertinentes de cuyo cumplimiento estén encargados de velar.

**59.** A ese respecto, en el artículo 27 del Convenio núm. 81 se establece lo siguiente:

En el presente Convenio la expresión **disposiciones legales** incluye, además de la legislación, los laudos arbitrales y los contratos colectivos a los que se confiere fuerza de ley y por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo.

**60.** **Teniendo en cuenta que la información presentada es limitada y, a veces, contradictoria y que las partes parecen tener una interpretación diferente por lo que respecta a la naturaleza jurídica, en el contexto nacional, del documento de fecha 26 de junio de 2018 emitido por el Departamento de Trabajo, el Comité no está en condiciones de determinar si se ha producido una violación del Convenio. El Comité invita a las partes a iniciar un diálogo sobre esta cuestión con miras a encontrar una solución a nivel nacional.**

#### 4. Tercer procedimiento nacional

**61.** En su comunicación de fecha 23 de octubre de 2018, el FAU señala también que no se habría investigado el reiterado incumplimiento por parte de la aerolínea de un convenio colectivo en relación con la exigencia de que el 95 por ciento de los vuelos sean operados con una dotación de tripulación de cabina requerida. El FAU alega que la demora en la tramitación de la queja por el Departamento de Trabajo pone de manifiesto la ineficacia del sistema e impide la aplicación de las disposiciones correspondientes.

**62.** Por el contrario, el Gobierno indica que el Departamento de Trabajo, tras archivar la investigación una vez, ya había atendido la solicitud del FAU de reabrirla, y que se había dado a las partes la oportunidad de presentar observaciones.

**63.** **A este respecto, al tiempo que recuerda la importante función encomendada a la inspección del trabajo de garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones legales pertinentes, el Comité confía en que la investigación se haya llevado a cabo y espera que se hayan adoptado las medidas adecuadas, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio.**

#### 5. Cuarto procedimiento nacional

**64.** Por último, la comunicación del FAU de fecha 23 de octubre de 2018 se refiere a la supuesta vulneración de un requisito del convenio colectivo que dio lugar a la denegación ilegal de ascensos de miembros de la tripulación. El FAU se refiere a la emisión por parte del Departamento de Trabajo de un documento de fecha 3 de septiembre de 2018 en el que se recomienda la promoción de dos empleados, recomendación que el empleador se niega a cumplir.

65. El Comité observa que, en su respuesta, el Gobierno indica que el Departamento de Trabajo está adoptando las medidas necesarias para someter este asunto a arbitraje, porque el empleador no había cumplido las recomendaciones pertinentes. **En las circunstancias actuales, el Comité confía en que el Gobierno garantizará el funcionamiento adecuado, imparcial y expeditivo de los procedimientos apropiados para dar una solución satisfactoria al asunto.**

## 6. Aplicación general del Convenio núm. 81

66. La organización querellante alega que los asuntos que se han examinado anteriormente ponen de manifiesto la existencia de un fallo sistémico en el régimen de inspección del trabajo de Sri Lanka y que este adolece de falta de eficacia, imparcialidad, fiabilidad y rendición de cuentas, lo que da lugar a una «situación de anarquía e impunidad». También cuestiona la falta de una política nacional de inspección del trabajo y de la correspondiente ley en materia de inspección del trabajo para hacer efectivos los principios enunciados en dicha política <sup>3</sup>.
67. Tras haber examinado la información que se le ha presentado, el Comité observa que:
- i) en varios casos de la presente reclamación, el Gobierno y la organización querellante parecen tener una interpretación diferente de los documentos emitidos por la inspección del trabajo y de los efectos jurídicos de estos, y
  - ii) las decisiones se revisan posteriormente después de haber sido emitidas <sup>4</sup>, y se formulan conclusiones diferentes sobre cuestiones similares en los procedimientos en cuestión <sup>5</sup>.
68. Además, el Comité considera que, a tenor de la información proporcionada, existen ciertas demoras en la tramitación de las quejas de los trabajadores <sup>6</sup>.

<sup>3</sup> La organización querellante también señala que no se han aplicado las recomendaciones que se formulan en el Memorando técnico de la OIT sobre la evaluación de las necesidades de Sri Lanka en materia de administración e inspección del trabajo (2012).

<sup>4</sup> Por ejemplo, por lo que respecta al primer procedimiento nacional, la validez de la decisión de fecha 16 de diciembre de 2017 parece haber sido impugnada y confirmada por el propio Departamento de Trabajo en diferentes momentos entre la emisión de la decisión y la presentación de la reclamación en agosto de 2018. Según consta en el anexo A10 de la reclamación del FAU (transcripción de la reunión de fecha 21 de marzo de 2018 entre el FAU y el Comisario General de Trabajo), el Comisario General de Trabajo solicitó verbalmente, al final de la reunión, que se aplicara la decisión. Sin embargo, en su respuesta, el Gobierno confirma que se procedió a la revisión de la decisión después de esa fecha.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en el informe de investigación del funcionario del servicio de la inspección del trabajo que examinó la queja del FAU en el primer procedimiento nacional (anexo A2, a) de la reclamación) se señala que, en 2002, el Comisario de Trabajo de la División del Fondo de Previsión de los Empleados había emitido una decisión sobre la cuestión de los «subsídios de comida» y las cotizaciones al Fondo en la que se dispuso la inclusión de los «subsídios de comida» a los efectos de cotizaciones al Fondo, y que la decisión no fue aplicada por el empleador. En una carta de fecha 18 de julio de 2003 dirigida por el Comisario de Trabajo al FAU (anexo A3 de la reclamación) también se indica que los «subsídios de comida» abonados a los tripulantes de cabina «devengarían cotizaciones al Fondo».

<sup>6</sup> Por ejemplo:

- i) en el primer procedimiento nacional, transcurrieron alrededor de seis meses entre la fecha de la presentación de la queja, el 20 de junio de 2017, y la de la emisión de la ordenanza, el 16 de diciembre de 2017;
- ii) en relación con el primer procedimiento nacional, el FAU afirma que, en el momento en que presentó la reclamación en agosto de 2018, no había recibido ninguna comunicación del Departamento de Trabajo en la que se indicara que la ordenanza de fecha 16 de diciembre de 2017 hubiera sido revocada. El Gobierno confirma en su respuesta que la decisión de revocar la ordenanza fue comunicada al FAU el 7 de septiembre de 2018, después de que se presentara la reclamación;

69. El Comité considera que tales situaciones pueden repercutir negativamente en la eficacia del desempeño de las funciones de los inspectores del trabajo establecidas en el artículo 3 del Convenio, si se repiten en el tiempo, ya que pueden socavar la confianza en la autoridad del Departamento de Trabajo y la credibilidad de sus decisiones. Esas situaciones también pueden generar incertidumbre e impedir que las partes interesadas conozcan sus obligaciones y sus derechos y puedan ponerlos en práctica de manera efectiva.
70. **En consecuencia, el Comité pide al Gobierno que, en estrecha consulta con los interlocutores sociales, examine la manera de reforzar el sistema de inspección del trabajo, en particular en relación con el artículo 3, 1), a) del Convenio núm. 81 (velar por el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes de cuyo cumplimiento estén encargados de velar los inspectores del trabajo). A este respecto, el Comité recuerda que, en ese proceso, el Gobierno puede recurrir a la asistencia técnica de la OIT.**
71. Además, con respecto al alegato relativo a la falta de una política de inspección del trabajo, el Comité recuerda que, si bien dicha política puede ser un instrumento útil para la aplicación del Convenio, en este no se hace referencia a tal política ni se exige su adopción.
72. Por último, si bien el Comité considera que no podría proceder a examinar los detalles de cada uno de los alegatos planteados en los procedimientos nacionales mencionados, toma nota, sobre la base de la información presentada, de que las cuestiones que subyacen a la relación entre la inspección del trabajo y los trabajadores deberían ser examinadas más detenidamente por el Gobierno. **El Comité invita al Gobierno a estudiar formas de mejorar la colaboración entre los funcionarios de la inspección del trabajo y los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones con el fin de proporcionar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.**

## ▶ IV. Recomendaciones del Comité

---

73. **En virtud de las conclusiones expuestas en los párrafos 38, 40, 45, 48, 52, 55, 60, 63, 65, 70 y 72 *supra* en relación con los asuntos planteados en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:**
- a) apruebe el presente informe;**

iii) en el segundo procedimiento nacional, transcurrieron aproximadamente diez meses entre la fecha de la presentación de la queja, el 30 de agosto de 2017, y la de la emisión de recomendaciones por parte del Departamento de Trabajo, el 26 de junio de 2018. El Gobierno confirma que se demoró en la formulación de dichas recomendaciones porque tuvo que examinar otras quejas sobre asuntos conexos;

iv) en el tercer procedimiento nacional, no consta en el expediente que la decisión de archivar la segunda investigación se comunicara a las partes, y

v) en el cuarto procedimiento nacional, transcurrieron alrededor de cinco meses y medio entre la fecha de la presentación de la queja, el 15 de febrero de 2018, y la de la emisión de las recomendaciones por parte del Departamento de Trabajo, el 3 de septiembre de 2018.

- b) pida al Gobierno que, en estrecha consulta con los interlocutores sociales, examine la manera de reforzar el sistema de inspección del trabajo, en particular en relación con el artículo 3, 1), a) del Convenio núm. 81;**
- c) invite al Gobierno a que considere la posibilidad de entablar consultas con los interlocutores sociales a nivel nacional para encontrar soluciones eficaces a las cuestiones planteadas en las conclusiones del Comité antes expuestas;**
- d) invite al Gobierno a que, en la próxima memoria que presente a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, incluya información relacionada con sus observaciones;**
- e) invite al Gobierno a estudiar formas de mejorar la colaboración entre los funcionarios de la inspección del trabajo y los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones con el fin de proporcionar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales, y**
- f) publique el presente informe y declare cerrado el procedimiento incoado por la reclamación.**

2 de noviembre de 2021

*(Firmado)* Farhat Ayesha  
Miembro gubernamental

Paul Mackay  
Miembro empleador

Amanda Brown  
Miembro trabajadora