



# Consejo de Administración

341.ª reunión, Ginebra, marzo de 2021

Sección Institucional

INS

Duodécimo punto del orden del día

## Informes del Comité de Libertad Sindical

### 393.º informe del Comité de Libertad Sindical

#### ► Índice

	Párrafos
Introducción .....	1-53
Casos en seguimiento .....	18-49
Caso núm. 2872 (Guatemala) (cerrado).....	19-24
Caso núm. 3334 (Malasia) (cerrado) .....	25-31
Caso núm. 2756 (Malí).....	32-34
Caso núm. 3024 (Marruecos).....	35-37
Caso núm. 3177 (Nicaragua) (cerrado).....	38-41
Caso núm. 2856 (Perú) (cerrado).....	42-43
Caso núm. 3180 (Tailandia).....	44-49

*Caso núm. 3320 (Argentina): Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación*

Queja contra el Gobierno de la Argentina presentada por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y la Asociación Docentes de Santa Cruz (ADOSAC).....	54-79
Conclusiones del Comité .....	71-78
Recomendaciones del Comité.....	79

*Casos núms. 2761 y 3074 (Colombia): Informe provisional*

Queja contra el Gobierno de Colombia presentada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Federación Sindical Mundial (FSM), la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT), la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario (SINALTRAINAL), el Sindicato de Trabajadores de la Energía de Colombia (SINTRAELECOL), el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali (SINTRAEMCALI) y la Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano (UTP) .....	80-123
Conclusiones del Comité .....	104-122
Recomendaciones del Comité.....	123

*Caso núm. 3112 (Colombia): Informe definitivo*

Queja contra el Gobierno de Colombia presentada por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria, Metal-Mecánica, Metálica, Metalúrgica, Siderúrgica, Electrometálica, Ferroviaria, Comercializadoras, Transportadoras, Afines y Similares del Sector (SINTRAIME) .....	124-157
Conclusiones del Comité .....	148-156
Recomendación del Comité.....	157

*Caso núm. 3316 (Colombia): Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación*

Queja contra el Gobierno de Colombia presentada por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) apoyada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Aerolíneas (IFALPA), la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), la Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo (ACAV) y el Sindicato de los Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano (SINTRATAC) .....	158-266
Conclusiones del Comité .....	223-265

Recomendaciones del Comité.....	266
---------------------------------	-----

*Caso núm. 3371 (República de Corea): Informe definitivo*

Queja contra el Gobierno de la República de Corea presentada por el Sindicato Coreano de Docentes con Contratos de Duración Determinada (KFTTU) .....	267-286
Conclusiones del Comité .....	281-285

Recomendaciones del Comité.....	286
---------------------------------	-----

*Caso núm. 3312 (Costa Rica): Informe definitivo*

Queja contra el Gobierno de Costa Rica presentada por la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE).....	287-317
Conclusiones del Comité .....	306-316

Recomendación del Comité.....	317
-------------------------------	-----

*Caso núm. 3271 (Cuba): Informe provisional*

Queja contra el Gobierno de Cuba presentada por la Asociación Sindical Independiente de Cuba (ASIC).....	318-354
Conclusiones del Comité .....	339-353

Recomendaciones del Comité.....	354
---------------------------------	-----

*Caso núm. 2923 (El Salvador): Informe provisional*

Queja contra el Gobierno de El Salvador presentada por el Sindicato de Trabajadores de la Alcaldía Municipal de Santa Ana (SITRAMSA) y la Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS) .....	355-366
Conclusiones del Comité .....	361-365

Recomendaciones del Comité.....	366
---------------------------------	-----

*Caso núm. 3258 (El Salvador): Informe provisional*

Queja contra el Gobierno de El Salvador presentada por la Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS) y la Confederación Sindical de Trabajadores Salvadoreños (CONSISAL) .....	367-374
Conclusiones del Comité .....	372-373
Recomendaciones del Comité.....	374

*Caso núm. 3330 (El Salvador): Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación*

Queja contra el Gobierno de El Salvador presentada por el Sindicato de Trabajadores del Fondo Solidario para la Salud (SITRAFOS) y la Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS).....	375-391
Conclusiones del Comité .....	384-390
Recomendación del Comité.....	391

*Caso núm. 3350 (El Salvador): Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación*

Queja contra el Gobierno de El Salvador presentada por el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras Municipales de la Alcaldía Municipal de Santa Ana (SITRAMSA) y la Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS) .....	392-415
Conclusiones del Comité .....	406-414
Recomendaciones del Comité.....	415

*Caso núm. 3347 (Ecuador): Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación*

Queja contra el Gobierno del Ecuador presentada por la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP).....	416-433
Conclusiones del Comité .....	427-432
Recomendaciones del Comité.....	433

*Caso núm. 3367 (Ecuador): Informe definitivo*

Queja contra el Gobierno del Ecuador presentada por la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP).....	434-454
Conclusiones del Comité .....	449-453
Recomendación del Comité.....	454

*Casos núms. 2967 y 3089 (Guatemala): Informe definitivo*

Queja contra el Gobierno de Guatemala presentada por el Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco (MSICG) .....	455-477
Conclusiones del Comité .....	468-476
Recomendaciones del Comité.....	477

*Caso núm. 3179 (Guatemala): Informe provisional*

Queja contra el Gobierno de Guatemala presentada por la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala (SNTSG).....	478-501
Conclusiones del Comité .....	490-500
Recomendaciones del Comité.....	501

*Caso núm. 3249 (Haití): Informe provisional*

Queja contra el Gobierno de Haití presentada por la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras del Sector Público y Privado (CTSP) .....	502-512
Conclusiones del Comité .....	506-511
Recomendaciones del Comité.....	512

*Caso núm. 3337 (Jordania): Informe provisional*

Queja contra el Gobierno de Jordania presentada por la Federación Jordana de Sindicatos Independiente (JFITU) .....	513-571
Conclusiones del Comité .....	551-570
Recomendaciones del Comité.....	571

*Caso núm. 3275 (Madagascar): Informe provisional*

Queja contra el Gobierno de Madagascar presentada por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF).....	572-580
Conclusiones del Comité .....	577-579
Recomendaciones del Comité.....	580

*Caso núm. 3018 (Pakistán): Informe provisional*

Queja contra el Gobierno del Pakistán presentada por la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) .....	581-599
Conclusiones del Comité .....	591-598
Recomendaciones del Comité.....	599

*Caso núm. 3323 (Rumania): Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación*

Queja contra el Gobierno de Rumania presentada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y el Bloque de los Sindicatos Nacionales de Rumania (BNS) apoyada por la Confederación Nacional Sindical de Rumania (CNS «Cartel ALFA»), la Confederación de Sindicatos Democráticos de Rumania (CSDR) y la Confederación Nacional de Sindicatos Libres de Rumania (CNSLR-FRATIA).....	600-640
Conclusiones del Comité .....	627-639
Recomendaciones del Comité.....	640

## ▶ Introducción

---

1. El Comité de Libertad Sindical (CLS), constituido por el Consejo de Administración en su 117.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1951), mantuvo una reunión virtual del 8 al 13 y el 18 de marzo de 2021, bajo la presidencia del Profesor Evance Kalula.
2. En dicha reunión participaron los miembros siguientes: Sra. Batool Hashim Atrakchi (Irak), Sra. Valérie Berset Bircher (Suiza), Sr. Aniefiok Etim Essah (Nigeria), Sr. Aurelio Linero Mendoza (Panamá) y Sr. Takanobu Teramoto (Japón); el Vicepresidente del Grupo de los Empleadores, Sr. Alberto Echavarría, y los miembros Sra. Renate Hornung-Draus, Sr. Thomas Mackall, Sr. Juan Mailhos, Sr. Hiroyuki Matsui y Sra. Jacqueline Mugo; el Vicepresidente del Grupo de los Trabajadores, Sr. Yves Veyrier (sustituyendo a la Sra. Catelene Passchier), y los miembros Sr. Gerardo Martínez, Sr. Magnus Norddahl y Sr. Ayuba Wabba. Los miembros del Comité de nacionalidad argentina y colombiana no estuvieron presentes, respectivamente, durante el examen del caso relativo a la Argentina (caso núm. 3320) y de los relativos a Colombia (casos núms. 2761, 3074, 3112 y 3316).

\* \* \*

3. El Comité tramita actualmente **152** casos, en los que las quejas han sido comunicadas a los Gobiernos interesados para que envíen sus observaciones. En su presente reunión, el Comité examinó **22** casos en cuanto al fondo, y llegó a conclusiones definitivas en **12** casos (**6** informes definitivos y **6** en los que pidió que se le mantuviera informado de la evolución de la situación) y a conclusiones provisionales en **10** casos; el examen de los demás casos fue aplazado por los motivos que se indican en los párrafos siguientes. El Comité recuerda que adopta: informes «definitivos» cuando determina que no precisa proseguir el examen de las cuestiones planteadas más allá de las recomendaciones que ha formulado (las cuales pueden incluir un seguimiento del Gobierno a nivel nacional) y el caso queda efectivamente cerrado para el Comité; informes «provisionales» cuando necesita información adicional de las partes, e informes «en los que pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación» en aras de examinar más adelante el seguimiento dado a sus recomendaciones.

## Examen de los casos

4. El Comité agradece a los Gobiernos los esfuerzos por comunicar sus observaciones en los plazos señalados para que puedan ser examinadas durante la reunión. Esta cooperación efectiva con los procedimientos ha contribuido a mejorar la eficiencia del trabajo realizado por el Comité y permitido a este realizar sus exámenes con el pleno conocimiento de las circunstancias en cuestión. Por lo tanto, el Comité recuerda, una vez más, a los Gobiernos que deben enviar las informaciones relativas a los casos del párrafo **6** y las observaciones adicionales en relación a los casos del párrafo **8** con la mayor brevedad posible para permitir su tramitación efectiva. Las comunicaciones recibidas después del **7 de mayo de 2021** no podrán ser tomadas en consideración cuando el Comité examine los respectivos correlativos casos en su próxima reunión.

## Casos graves y urgentes que el Comité señala especialmente a la atención del Consejo de Administración

5. El Comité considera necesario señalar especialmente a la atención del Consejo de Administración los casos núms. 2761 (Colombia), 2923 (El Salvador) y 3074 (Colombia), dada la extrema gravedad y urgencia de las cuestiones planteadas en ellos.

## Llamamientos urgentes: demora en las respuestas

6. En lo que atañe a los casos núms. 3067 (República Democrática del Congo) y 3269 (Afganistán) el Comité observa que, a pesar del tiempo transcurrido desde la presentación de las quejas o desde la publicación de sus recomendaciones en al menos dos ocasiones, no ha recibido la información solicitada a los Gobiernos. El Comité señala a la atención de estos Gobiernos que, de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo 17 de su 127.º informe, aprobado por el Consejo de Administración, podrá presentar en su próxima reunión un informe sobre el fondo de estos casos, si la información o las observaciones solicitadas no se han recibido en los plazos señalados. Por consiguiente, el Comité insta a estos Gobiernos a que transmitan o completen sus observaciones o informaciones con toda urgencia.

## Observaciones solicitadas a los Gobiernos

7. El Comité espera aún recibir observaciones o información de los Gobiernos respecto a los casos núms. 3184 (China), 3203 y 3263 (Bangladesh), 3339 (Zimbabwe), 3369 (India), 3370 (Pakistán), 3374 (República Bolivariana de Venezuela), 3375 (Panamá), 3376 (Sudán), 3377 y 3382 (Panamá), 3385 (República Bolivariana de Venezuela), 3386 (Kirguistán), 3389 (Argentina), 3391 (Sudáfrica), 3393 (Bahamas) y 3394 (Estados Unidos de América). De no haberse recibido estas observaciones para su próxima reunión, el Comité se verá obligado a dirigir un llamamiento urgente en relación con los casos correspondientes.

## Información parcial recibida de los Gobiernos

8. En relación con los casos núms. 2265 y 3023 (Suiza), 3141 (Argentina), 3161 (El Salvador), 3178 (República Bolivariana de Venezuela), 3192 (Argentina), 3221 (Guatemala), 3232 (Argentina), 3242 (Paraguay), 3251 (Guatemala), 3277 (República Bolivariana de Venezuela), 3282 (Colombia), 3293 (Brasil), 3300 (Paraguay), 3325 (Argentina), 3335 y 3364 (República Dominicana), 3366, 3368, 3383 y 3384 (Honduras) y 3399 (Hungría) los Gobiernos enviaron información parcial sobre los alegatos presentados. El Comité solicita a estos Gobiernos que envíen sin demora la información restante a fin de que pueda examinar estos casos con pleno conocimiento de causa.

## Observaciones recibidas de los Gobiernos

9. Con respecto a los casos núms. 2177 y 2183 (Japón), 2318 (Camboya), 2508 (República Islámica del Irán), 2609 (Guatemala), 3027 (Colombia), 3042 y 3062 (Guatemala), 3076 (Maldivas), 3133 (Colombia), 3139 (Guatemala), 3148 (Ecuador), 3149 y 3157 (Colombia), 3185 (Filipinas), 3193 y 3199 (Perú), 3207 (México), 3208 (Colombia), 3210 (Argelia), 3213, 3217 y 3218 (Colombia), 3219 (Brasil), y 3223 (Colombia), 3225 (Argentina), 3228 (Perú), 3233 (Argentina), 3234 (Colombia), 3239 y 3245 (Perú), 3252 (Guatemala), 3260 (Colombia), 3265 y 3267 (Perú), 3280, 3281 y 3295 (Colombia), 3306 (Perú), 3307 (Paraguay), 3308 (Argentina), 3309 (Colombia), 3310 (Perú), 3311 (Argentina), 3313 (Federación de Rusia), 3315 (Argentina), 3319 (Panamá), 3321 (El Salvador), 3322 (Perú),



3324 (Argentina), 3326 (Guatemala), 3327 (Brasil), 3329 (Colombia), 3331 (Argentina), 3333 y 3336 (Colombia), 3338 (Argentina), 3342 (Perú), 3349 (El Salvador), 3351 (Paraguay), 3352 y 3354 (Costa Rica), 3355 (Brasil), 3356 y 3358 (Argentina), 3359 (Perú), 3360 (Argentina), 3361 (Chile), 3363 (Guatemala), 3365 (Costa Rica), 3373 (Perú), 3378 (Ecuador), 3379 (Sudáfrica), 3380 (El Salvador), 3381 (Hungría), 3387 (Grecia), 3388 (Albania), 3390 (Ucrania) y 3392 (Perú), el Comité ha recibido las observaciones de los Gobiernos interesados y proyecta examinar el fondo de los casos con la mayor prontitud posible.

## Nuevos casos

10. El Comité aplazó hasta su próxima reunión el examen de los siguientes nuevos casos que ha recibido desde su última reunión: casos núms. 3396 (Kenya), 3397 (Colombia), 3398 (Países Bajos), 3400 (Honduras), 3401 (Malasia), 3402 (Perú), 3403 (Guinea) y 3404 (Serbia) toda vez que espera la información y las observaciones de los Gobiernos respectivos. Todos estos casos se refieren a quejas presentadas después de la última reunión del Comité.
11. El Comité también ha recibido tres nuevos casos que se refieren a asuntos graves y urgentes, tal como se indica en el párrafo 54 de su reglamento de procedimientos: el caso núm. 3395 (El Salvador), el caso núm. 3405 (Myanmar) y el caso núm. 3406 (Región Administrativa Especial de Hong Kong (China)). De acuerdo con su decisión de dar prioridad a tales casos, el Comité indica su intención de examinar estos casos en su próxima reunión de mayo-junio de 2021 y pide a los Gobiernos concernidos que le faciliten sus observaciones antes del 7 de mayo para poder examinar las alegaciones serias planteadas con pleno conocimiento. El Comité señala a la atención de estos Gobiernos que, de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo 17 de su 127.º informe, aprobado por el Consejo de Administración, podrán presentar en su próxima reunión un informe sobre el fondo de estos casos, si la información o las observaciones solicitadas no se han recibido en los plazos señalados. Por consiguiente, el Comité insta a estos Gobiernos a que transmitan o completen sus observaciones o informaciones con toda urgencia.

## Reclamaciones en virtud del artículo 24

12. El Comité ha recibido ciertas informaciones del Gobierno de Costa Rica acerca de la reclamación presentada contra él en virtud del artículo 24 (caso núm. 3241), que proyecta examinar con la mayor prontitud posible. Por otra parte, las reclamaciones en virtud del artículo 24 transmitidas al Comité y relativas a los Gobiernos del Brasil (3264), Francia (3270) están terminando de ser examinadas por los respectivos comités tripartitos. El Comité señala a la atención del Consejo de Administración el informe presentado por su comité establecido de conformidad con el Reglamento relativo al artículo 24 de la Constitución, para examinar la reclamación presentada contra el Gobierno de Turquía por el incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) (GB.341/INS/13/5).

## Queja en virtud del artículo 26

13. El Comité recuerda que, desde 2004, examina alegatos graves de vulneración de la libertad sindical, que requieren la adopción de medidas urgentes, en relación con una queja presentada por la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS) (caso núm. 2254). El Comité dejó este caso en suspenso después de su último examen, en octubre de 2017, porque el Consejo de Administración decidió que se

nombrase una comisión de encuesta encargada de examinar el incumplimiento por este país del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), entre otros convenios. El Consejo de Administración tomó nota del informe de la comisión de encuesta en su 337.<sup>a</sup> reunión (octubre-noviembre de 2019). El Comité observa que varias recomendaciones de dicha comisión aún pendientes de aplicación se refieren a cuestiones planteadas en el caso núm. 2254, cuyo examen ya puede ser reactivado ahora. Ante la gravedad y la persistencia de las cuestiones planteadas en este caso, el Comité solicita al Gobierno que envíe sus observaciones en relación con sus anteriores recomendaciones y a la luz de las recomendaciones pertinentes de la comisión de encuesta de manera que en su próxima reunión pueda proseguir el examen del caso con pleno conocimiento de causa.

## Casos transmitidos a la Comisión de Expertos

14. El Comité señala a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones los aspectos legislativos de los casos núms. 2967 y 3089 (Guatemala), 3323 (Rumania), 3334 (Malasia) y 3337 (Jordania) como consecuencia de la ratificación de los Convenios núms. 87, 98, 151 o 154.

## Evolución de los procedimientos y prácticas del Comité

15. El Comité ha trabajado diligentemente a lo largo de su mandato durante el periodo 2017-2020 en aras de agilizar sus procedimientos y métodos de trabajo y hacerlos más transparentes y accesibles a los mandantes. Una modificación importante de los métodos de trabajo del Comité introducida en 2016 fue la creación del subcomité del Comité de Libertad Sindical (CLS), el cual continúa cumpliendo un propósito clave, facilitado reflexiones iniciales en relación a temas y áreas que pueden mejorarse, así como posibles iniciativas que se presentan al Comité para decisión final. De este modo, el subcomité del CLS ha reforzado notablemente la función de gobernanza del Comité con respecto a varios aspectos de su trabajo, como la tramitación de los casos y la determinación de la admisibilidad, la determinación de los casos prioritarios para su examen y el establecimiento del orden del día del Comité tomando en cuenta los casos graves y urgentes y garantizando un equilibrio regional relativo general. El Consejo de Administración ha acogido con satisfacción el trabajo y las actividades del subcomité a lo largo de este mandato y el Comité propone que el subcomité siga reuniéndose y desempeñando sus funciones de gobernanza.
16. El Comité desea aprovechar la oportunidad de esta penúltima reunión de su mandato para recordar los importantes ajustes que ha realizado en sus métodos de trabajo durante el presente mandato.
  - **Informe anual del CLS.** En marzo de 2018, el Comité adoptó su primer informe anual que abarca el año 2017 (aprobado en una sesión aplazada del Consejo de Administración de junio de 2018 GB.333/INS/6/1 (Add.)). Su origen está vinculado a las discusiones en el Consejo de Administración sobre la Iniciativa sobre las Normas (GB.332/INS/5, párrafo 68) y emanó de la Declaración Conjunta de los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores de marzo de 2017. Los informes anuales del Comité de Libertad Sindical tienen por objeto proporcionar información útil sobre el recurso y la repercusión del procedimiento del Comité a lo largo del año anterior, con el apoyo de datos estadísticos y otros detalles relativos a la labor realizada por el mismo. Al presentar, en marzo de 2019, el segundo informe anual correspondiente a 2018, el Comité llamó la atención del Consejo de Administración sobre la decisión adoptada en relación con la Iniciativa sobre Normas (GB.335/INS/5) en lo que respecta

a la presentación de este informe a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAS). Recordando la complementariedad entre la CAS y el Comité y la importancia de evitar la duplicación de procedimientos, el informe fue presentado a la CAS en la 108.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2019, y fue acogido por los mandantes tripartitos de la Organización. Debido a la pandemia del COVID-19 y a la cancelación de las reuniones de marzo y mayo-junio de 2020 del Consejo de Administración, el informe anual de 2019 se presentó al Consejo de Administración en noviembre de 2020 (GB.340/INS/16 (Add. 1)). El informe anual de 2020 está ante el Consejo de Administración en su presente reunión (GB.341/INS/12 (Add. 1)).

- **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical.** En seguimiento a decisiones previamente tomadas por el CLS y el Consejo de Administración, y enfatizando los principios de universalidad, continuidad, previsibilidad, equidad e igualdad de trato, los cuales deben de garantizarse en el ámbito de la libertad sindical, el Comité, en su informe anual presentado en la reunión de junio de 2018 (GB.333/INS/6/1 (Add.)), informó al Consejo de Administración que el trabajo para la recopilación en forma concisa de sus decisiones tomadas en más de 3 200 casos durante más de 65 años había sido completado y que el mismo se había realizado con la plena participación de los miembros trabajadores, empleadores y miembros gubernamentales del Comité. Una base de datos electrónica que cuenta con funciones de búsqueda simples y de fácil acceso al contexto completo de los casos está disponible a través de la página web de la OIT sobre las normas internacionales del trabajo.
- **Tramitación de las reclamaciones del artículo 24 relativas a los convenios de libertad sindical.** A raíz de la decisión adoptada por el Consejo de Administración en noviembre de 2018 (GB.334/INS/5), en la que encomendó al Comité que velara por que las reclamaciones remitidas, presentadas en virtud del artículo 24 y relativas a los convenios sobre la libertad sindical, fueran examinadas con arreglo con las modalidades establecidas en el Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, el Comité decidió que se designaran tres personas de entre sus miembros (una persona de cada grupo) para examinar una reclamación que se le remitiera (GB.334/INS/10). La designación de estos miembros del Comité era importante para garantizar la experiencia y la coherencia pertinentes en el examen de las reclamaciones relativas a los convenios de libertad sindical y evitar cualquier malentendido de que se abría una nueva vía de reclamación adicional. El expediente completo del caso se pone a disposición de los miembros interesados, que se reúnen tantas veces como se considere necesario para la conclusión de su trabajo. En los casos en los que otros convenios también son mencionados en la reclamación, se han explorado las vías para garantizar una comunicación efectiva entre los dos comités, cuando proceda, para asegurar la coherencia en la comprensión de los hechos. Los miembros del Comité tuvieron la primer oportunidad de explorar tales modalidades en el contexto de la reclamación del artículo 24 relativa a la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), por parte de Turquía, que dio lugar a una decisión para la presentación conjunta al Consejo de Administración de los informes de los dos comités en la sesión especial a puerta cerrada al final de la sesión del Consejo de Administración.

- **Cierre definitivo de los casos en seguimiento tras dieciocho meses sin información.** En su informe de noviembre de 2018 (GB.334/INS/10), el CLS informó al Consejo de Administración de que, a partir de ese momento, todos los casos en seguimiento en relación a los cuales no se hubiera recibido información alguna del Gobierno o del querellante durante dieciocho meses (o dieciocho meses desde el último examen del caso) se considerarán cerrados. Esta práctica no se utilizará para los casos graves y urgentes. El Comité indicó además que el cierre de los casos de seguimiento inactivos relativos a países que no han ratificado los convenios sobre libertad sindical se decidirá caso por caso, según la naturaleza del caso. Se enviaron cartas a los gobiernos y a los querellantes haciendo referencia a esta decisión y a la importancia de proporcionar información de seguimiento en relación con las recomendaciones del Comité. No obstante, el Comité desea subrayar que este nuevo procedimiento, destinado a evitar que haya un importante retraso en los casos de seguimiento que no están en condiciones de ser examinados debido a la falta de información, no pretende disminuir la importancia de sus recomendaciones ni su expectativa de ser informado por los gobiernos de las medidas que hubieran adoptado en su seguimiento. A la luz de la pandemia de COVID-19 y de las dificultades encontradas por los mandantes de la OIT para proporcionar información a tiempo, el Comité decidió que retrasaría la aplicación de esta medida hasta su reunión de marzo de 2021. Los casos que se han cerrado de esta manera se encuentran identificados al final de la introducción (párrafo 53) y tendrán la siguiente indicación en el sitio web: En ausencia de información del querellante o del Gobierno durante los últimos dieciocho meses desde que el Comité examinó este caso, este caso ha sido cerrado.
- **Mayor compromiso de parte del presidente del Comité y de sus miembros con los mandantes, en particular con los Gobiernos.** El presidente del Comité ha hecho un amplio uso de su función facilitando los contactos con los Gobiernos (de manera individual y a través de reuniones con los grupos regionales), tanto para aumentar la transparencia y la comprensión de los procedimientos y el funcionamiento del Comité como para debatir con los distintos Gobiernos la situación del país a fin de fomentar una colaboración positiva y comprender de mejor manera los retos a los que se enfrentan y recordando al mismo tiempo las expectativas que tiene el Comité con respecto a sus conclusiones y recomendaciones. El presidente ha estado acompañado en numerosas ocasiones por los portavoces y miembros de los tres grupos del Comité. Además, con el fin de obtener respuestas adecuadas y completas por parte de algunos Gobiernos, el Comité ha recurrido con mayor frecuencia a sus procedimientos de audiencia de las partes (párrafo 69) mediante los cuales el Comité invita a los gobiernos y/o a los querellantes a comparecer ante él para obtener una información más completa sobre los asuntos en cuestión. En particular, el Comité recurrió a este procedimiento con el Gobierno de Somalia y sus miembros se reunieron con el querellante en relación al antiguo caso núm. 3113, lo que finalmente facilitó un acercamiento de las partes y el acuerdo del Gobierno de aplicar todas las recomendaciones pendientes (391.<sup>er</sup> informe, octubre de 2019, párrafo 12).
- **Visibilidad de los trabajos del Comité.** El actual presidente y ex presidentes del Comité, así como los portavoces de los trabajadores y de los empleadores, participaron especialmente en el foro temático sobre «La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva como fundamentos del trabajo decente» que tuvo lugar en la 108.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia del Centenario de la OIT. Este evento fue una excelente oportunidad para que el Comité mostrara su trabajo y logros, así como el compromiso constructivo de los miembros tripartitos con el trabajo del Comité. Otros actos del centenario tuvieron

lugar en todo el mundo con la participación del presidente del Comité y otros miembros del Comité y del Consejo de Administración.

17. El Comité también desea informar al Consejo de Administración una serie de novedades derivadas de su reunión sobre sus métodos de trabajo llevada a cabo en la presente sesión.
- **Admisibilidad de quejas.** El Comité decidió establecer una serie de criterios que lo ayuden a filtrar quejas que considera que podría no estar en condiciones de formular recomendaciones pertinentes en el marco de su mandato. El Comité decidió que ciertos elementos que, evaluados en conjunto, caso por caso, podrían facilitar la determinación de que una queja no tenga mérito suficiente para que sea examinada por el Comité. Estos elementos incluyen: el tiempo transcurrido desde que tuvieron lugar las cuestiones alegadas; el tratamiento y seguimiento del asunto a nivel nacional (es decir, la consideración del asunto por parte de órganos independientes); insuficiente sustento o pruebas de la supuesta violación a la libertad sindical y su consideración a nivel internacional o ausencia de vínculo entre los hechos alegados y la infracción a la libertad sindical o negociación colectiva. Estas consideraciones no se aplicarían a casos graves y urgentes. Cuando las quejas nuevas cumplan con cierto número de estos criterios, el subcomité considerará la conveniencia de abrir un caso y luego presentará sus consideraciones al plenario del Comité. El Comité hará una mención general en la introducción de su informe al número de quejas que puede haber decidido no examinar sobre la base de lo anterior.
  - **Conciliación voluntaria.** El Comité también decidió adoptar un enfoque de conciliación voluntaria opcional para las quejas, similar al adoptado con respecto a las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT. Al acusar recibo de una queja y transmitirla al Gobierno, se incluirá un párrafo adicional en el que se señalará la posibilidad de una conciliación voluntaria opcional que conduciría a la suspensión temporal del examen de la queja durante un periodo seis meses. Esto se haría constar en un párrafo especial de la introducción del informe del Comité, evidenciando la voluntad de las partes de encontrar soluciones adecuadas a nivel nacional. El Comité revisará el impacto de este enfoque después de un periodo de prueba. Para facilitar la consideración de los querellantes de la posibilidad de una conciliación voluntaria, la Oficina elaborará un formulario electrónico para la presentación de quejas, en el que incluirá esta cuestión.
  - **Modernización de la gestión de casos y métodos de trabajo internos de la Oficina.** La agilización de los procedimientos y el dotarlos de una mayor transparencia son dos de los objetivos que se persiguen en el marco del debate del Consejo de Administración sobre la Iniciativa sobre las Normas y el acuerdo para financiar un sistema de gestión de documentos en línea y un sistema de gestión de la información para los órganos de control. Los expedientes completos de los casos que se examinan se comunican a los miembros del CLS y se está ultimando un sistema de gestión de documentos más simplificado para que lo utilice el Comité en su próxima reunión. Este sistema simplificado permite un acceso fácil y rápido para todos los miembros del Comité a todas las comunicaciones enviadas por los querellantes y por los Gobiernos, asegurando la confidencialidad y el pleno respeto de las reglas de procedimiento del Comité.
  - **Racionalización de la composición del Comité.** El Comité observa que desde que se tomó la decisión de cambiar la condición de miembros suplentes por la de miembros adjuntos en 2002, ya no existe ninguna diferenciación práctica entre las dos categorías

de miembros del Comité. El Comité por lo tanto recomienda que en el futuro el Consejo de Administración designe a sus miembros sin realizar tal distinción, simplemente refiriéndose al nombramiento de seis miembros gubernamentales, seis miembros trabajadores y seis miembros empleadores, con sus reglas actualizadas en su debido momento. Además, el Comité ha continuado sus debates sobre la manera con la cual podría sustituir a los miembros que no pudieran asistir temporalmente a una de sus reuniones, asegurando al mismo tiempo el control del Consejo de Administración sobre la designación de sus miembros y el mantenimiento del respeto de los fundamentos en los que se basa su trabajo (confidencialidad, capacidad personal, continuidad).

## Casos en seguimiento

18. El Comité examinó **7** casos en los párrafos 19 a 49 sobre el seguimiento dado a sus recomendaciones y concluyó su examen en relación con **4** casos, a saber: los casos núms. 2872 (Guatemala), 3334 (Malasia), 3177 (Nicaragua) y 2856 (Perú) los cuales quedan por lo tanto cerrados.

## Caso núm. 2872 (Guatemala)

19. El Comité examinó este caso por última vez en su reunión de noviembre de 2012 y en esa ocasión, formuló las siguientes recomendaciones sobre las cuestiones que quedaron pendientes [véase 365.º informe, noviembre de 2012, párrafo 1088]:
- a) tomando nota de que, en sus observaciones, el Gobierno no ha puesto en tela de juicio la representatividad del Sindicato General de Empleados del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (SIGEMITRAB), el Comité espera firmemente que el Gobierno inicie negociaciones con el sindicato mayoritario y le pide que le mantenga informado al respecto. El Comité pide asimismo al Gobierno que envíe sus observaciones en relación con los alegatos según los cuales hubo negociación y conclusión de pactos colectivos con sindicatos minoritarios lo que según la organización querellante tuvo como efecto debilitar la posición del SIGEMITRAB;
  - b) en relación con la constitución de una Comisión Negociadora con miras a discutir un nuevo pacto colectivo, el Comité espera firmemente que la negociación se lleve a cabo sin más demora y pide al Gobierno que le mantenga informado del resultado de la misma y de la resolución del conflicto colectivo iniciado ante el Juzgado Undécimo de Trabajo y Previsión Social;
  - c) en relación con las alegadas persecuciones y prácticas antisindicales que tuvieron lugar en el marco del plan anual de visitas de la Inspección del Trabajo, el Comité pide a la organización querellante que confirme que la demanda presentada ha sido retirada después del acuerdo alcanzado, y
  - d) en relación con el proceso disciplinario y otras acciones judiciales mencionadas por la organización querellante como represalias a la actividad sindical del secretario general del SIGEMITRAB, que también es secretario de la organización querellante, el Comité lamenta que el Gobierno no haya respondido y le pide que envíe sus observaciones al respecto.
20. Por comunicación de fecha 7 de febrero de 2013, la organización querellante: i) denunció el incumplimiento de las recomendaciones del Comité; ii) indicó que no se había llegado a un acuerdo relativo a las alegadas persecuciones y prácticas antisindicales, y iii) afirmó que los dirigentes del SIGEMITRAB seguían siendo objeto de constantes discriminaciones y limitaciones en sus actividades, motivo por el cual el sindicato había

tenido que plantear un incidente de represalias en el Juzgado Undécimo de Trabajo y Previsión Social.

21. En una comunicación de fecha 8 de diciembre de 2017, el Gobierno indica que a través de una sentencia de fecha 22 de julio de 2016, el Juzgado Séptimo de Trabajo y Previsión Social: i) comprobó que el total de afiliados al SIGEMITRAB no era superior a la cantidad de trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (SITRAMITRAPS) y al Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social 20 de Octubre (Sindicato 20 de Octubre), y ii) declaró sin lugar la pretensión de declaración de nulidad del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el SITRAMITRAPS y el Sindicato 20 de Octubre. El Gobierno también informa que el incidente de represalias planteado por el Sr. Néstor Estuardo de León Mazariegos, secretario general del SIGEMITRAB, fue declarado sin lugar, según resolución de fecha 23 de agosto de 2012 del Juzgado Undécimo de Trabajo y Previsión Social, decisión que fue confirmada por resolución de fecha 5 de junio de 2013 de la Corte de Apelaciones de Trabajo y de Previsión Social.
22. En una comunicación de fecha 21 de enero de 2021, el Gobierno manifiesta que un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo fue suscrito el 28 de septiembre de 2018 entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por una parte y el SITRAMITRAPS, el SIGEMITRAB y el Sindicato 20 de octubre por otra parte. Este pacto fue homologado el 9 de octubre de 2018 y sigue vigente. En relación con el proceso disciplinario y otras acciones judiciales mencionadas por la organización querellante como supuesta represalia a la actividad sindical del Sr. Néstor Estuardo de León Mazariegos, el Gobierno indica que: i) varios procesos disciplinarios fueron efectivamente tramitados en contra del Sr. De León Mazariegos por unos incumplimientos a los deberes establecidos en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, y ii) a raíz de dichos procesos disciplinarios, el Sr. De León Mazariegos fue sancionado con cinco días sin goce de salario en agosto de 2019. Asimismo, el Gobierno informa que el capítulo VIII del nuevo pacto colectivo firmado en 2018 con los tres sindicatos presentes en la institución establece el régimen disciplinario, el cual ha mejorado el proceso con relación a la aplicación del derecho de defensa, debido proceso, presunción de inocencia, así como el derecho de revisión de las medidas disciplinarias impuestas a los servidores públicos del Ministro de Trabajo y Previsión Social. El Gobierno subraya finalmente que no se ha proporcionado información alguna durante los últimos dieciocho meses respecto de este caso examinado por el Comité en noviembre de 2012.
23. En una comunicación de fecha 28 de enero de 2021, el Gobierno informa que, con respecto al conflicto colectivo que había sido iniciado ante el Juzgado Undécimo de Trabajo y Previsión Social, el 16 de agosto de 2012 se dictó auto en el cual se dejó sin materia el conflicto colectivo. El Gobierno también indica que, el 5 de febrero de 2013, este auto fue confirmado por la Sala Jurisdiccional tras una apelación planteada por el SIGEMITRAB.
24. El Comité toma nota de estas informaciones. En particular, el Comité toma nota con satisfacción de que un nuevo pacto colectivo ha sido celebrado entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el SIGEMITRAB y los otros dos sindicatos presentes en el seno del Ministerio. *Con respecto a la invocación del plazo de dieciocho meses sin información adicional, el Comité observa que, después de su último examen del caso en 2012, la organización querellante proporcionó en 2013 informaciones adicionales sobre el alegado incumplimiento de las recomendaciones. El Gobierno, después de haber comunicado una primera respuesta en 2017, envió nuevas informaciones adicionales en 2021, razón por la cual el Comité examina ahora las cuestiones pendientes. Habida cuenta de la conclusión del*

*mencionado pacto colectivo con todos los sindicatos presentes en el Ministerio y de las decisiones de justicia recaídas en relación con los asuntos que quedaban pendientes, el Comité observa que todas las cuestiones parecen estar resueltas. Por consiguiente, el Comité considera que el caso queda cerrado y no proseguirá con el examen de este caso.*

## Caso núm. 3334 (Malasia)

25. El Comité examinó por última vez este caso, presentado en julio de 2018, en el que se alega que un hotel <sup>1</sup> ha aprovechado las lagunas del sistema de relaciones laborales para impedir que sus trabajadores constituyan y registren legalmente un sindicato, y que se han cometido violaciones sistemáticas de la libertad sindical debido a la legislación y la práctica vigentes, en su reunión de octubre de 2019 [véase 391.º informe, párrafos 349 a 384]. En esa ocasión el Comité formuló las recomendaciones siguientes [véase 391.º informe, párrafo 384]:
- a) el Comité espera que las enmiendas legislativas necesarias para asegurar que la definición de personal superior y de dirección se limite a aquellas personas que representan verdaderamente los intereses de los empleadores, incluidas las que tienen autoridad para contratar o despedir, se prepararán en consulta con los interlocutores sociales y se adoptarán sin más dilación; y pide al Gobierno que lo mantenga informado de los avances a este respecto;
  - b) el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que se celebre, sin demora, la votación secreta para el reconocimiento del Sindicato Nacional de Trabajadores de Hoteles, Bares y Restaurantes (NUHBRW) como agente de negociación colectiva de los trabajadores en cuestión, sea sobre la base de una lista actualizada de empleados, o con el acuerdo de que se resolverá sucesivamente la cuestión del estatus de los empleados en cuestión. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto, y
  - c) el Comité pide al Gobierno que examine, en el marco de la mencionada reforma legislativa y en consulta con los interlocutores sociales, el sistema de votación secreta existente; y pide al Gobierno que lo mantenga informado al respecto.
26. El Gobierno presentó sus observaciones en una comunicación de 31 de enero de 2021. En ella indica que, sobre la base de las consultas con los interlocutores sociales y de las opiniones de los expertos de la OIT, ha decidido mantener la disposición vigente de la Ley de Relaciones Laborales, de 1967, por la que se establece la definición de personal superior y de dirección, toda vez que parece reunir las condiciones necesarias para determinar el alcance de la representación de los sindicatos.
27. El Gobierno afirma asimismo que ha tomado las medidas necesarias para asegurar que se celebre en el hotel la votación secreta para el reconocimiento del Sindicato Nacional de Trabajadores de Hoteles, Bares y Restaurantes (NUHBRW). En particular, después de que el Tribunal Superior desestimara la petición de revisión judicial presentada por el hotel contra la decisión del Director General de Relaciones Laborales por la que autorizaba la celebración de una votación secreta en noviembre de 2017, el Departamento de Relaciones Laborales informó a las partes de la intención de proceder a una votación secreta en junio de 2020, pero el sindicato solicitó aplazar la votación. En julio de 2020, el sindicato notificó al Departamento que su consejo había decidido retirar

---

<sup>1</sup> Hotel Hilton Kuala Lumpur.



la solicitud de reconocimiento. Según aduce el Gobierno, a raíz de la retirada de dicha solicitud, el asunto ha quedado resuelto.

28. Por último, el Gobierno indica que la disposición sobre el reconocimiento de los sindicatos, que abarca el sistema de votación secreta, se enmendó en consulta con los interlocutores sociales y de acuerdo con las orientaciones formuladas por los expertos de la OIT. En efecto, en 2019 se realizaron modificaciones a la Ley de Relaciones Laborales que entraron en vigor en enero de 2021, y la disposición relativa al reconocimiento de los sindicatos será aplicable tan pronto como el Parlamento apruebe la modificación de la Ley de Sindicatos de 1959.
29. *El Comité toma nota de la información facilitada por el Gobierno. Por lo que se refiera a la definición de personal superior y de dirección (recomendación a)), el Comité se hace eco de la indicación del Gobierno de que, tras celebrar consultas con los interlocutores sociales y la OIT, ha decidido mantener la disposición pertinente de la Ley de Relaciones Laborales. El Comité toma debida nota de la información sobre las consultas celebradas al respecto y recuerda que anteriormente ya había solicitado al Gobierno que tomara medidas para modificar la ley a ese respecto, tanto en el marco del presente caso como del caso núm. 2717 [véase el 356.º informe, párrafo 841]. En este sentido, el Comité confía en que el Gobierno se asegurará de que la legislación relativa al reconocimiento de los sindicatos se aplique de conformidad con el principio de libertad sindical.*
30. *Por lo que respecta a la celebración de la votación secreta para el reconocimiento del NUHBRW como agente de negociación colectiva de los trabajadores en el hotel (recomendación b)), el Comité observa que, en junio de 2020, el Departamento de Relaciones Laborales informó a las partes de la intención de proceder a una votación secreta, pero que el sindicato solicitó aplazar la votación y luego notificó al Departamento su decisión de retirar la solicitud de reconocimiento. El Comité toma debida nota de este hecho y confía en que ambas partes cooperen de buena fe.*
31. *En cuanto al examen del sistema de votación secreta existente (recomendación c)), el Comité se hace eco de la indicación del Gobierno de que se han modificado las disposiciones relativas al reconocimiento de los sindicatos, que abarcan el sistema de votación secreta, en consulta con los interlocutores sociales y la OIT, que las modificaciones de la Ley de Relaciones Laborales entraron en vigor en enero de 2021 y que las disposiciones relativas al reconocimiento de los sindicatos serán aplicables tan pronto como el Parlamento apruebe las modificaciones a la Ley de Sindicatos, de 1959. El Comité toma debida nota de esos hechos y entiende, a partir del texto de la Ley de Relaciones Laborales, que las modificaciones tienen por objeto agilizar los procesos de solución de conflictos relacionados con una solicitud de reconocimiento presentada por un sindicato a efectos de la negociación colectiva, en particular atribuyendo la facultad del Ministro de Recursos Humanos de resolver esos conflictos al Director General de Relaciones Laborales. La modificación también prevé que la afiliación sindical se evalúe en el momento de la presentación de la solicitud y que la votación secreta se utilice para determinar el porcentaje de trabajadores que respaldan al sindicato que solicita el reconocimiento. El Comité confía en que estas y otras modificaciones de la Ley de Relaciones Laborales resuelvan eficazmente las preocupaciones de la organización querellante y remite a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones los aspectos legislativos del presente caso. Habida cuenta de lo que antecede, el Comité considera que el caso queda cerrado y no proseguirá con su examen.*

## Caso núm. 2756 (Malí)

32. El Comité examinó por última vez este caso, que se refiere a la negativa del Gobierno de que la Confederación Sindical de Trabajadores de Malí (CSTM) esté representada en el Consejo Económico, Social y Cultural y, más generalmente, en los órganos nacionales de consulta tripartita, en su reunión de junio de 2018 [véase 386.º informe, párrafos 47 a 50]. En esa ocasión, el Comité lamentó que el Gobierno siguiera sin aplicar sus recomendaciones con respecto a la participación de la CSTM en el Consejo Económico, Social y Cultural. También lamentó que no se hubieran producido progresos tangibles en la organización de elecciones profesionales, tal como reclamaban unánimemente los interlocutores sociales, pero consideró alentadoras las últimas declaraciones del Gobierno relativas a la presentación al Consejo de Ministros de una hoja de ruta sobre las elecciones.
33. En su comunicación de 29 de enero de 2020, el Gobierno reitera su voluntad de organizar elecciones profesionales con gran transparencia y en colaboración con las organizaciones sindicales, pero observa que estas últimas no se han puesto de acuerdo sobre la cuestión del umbral de representatividad.
34. *El Comité constata con gran pesar que, diez años después de sus primeras recomendaciones sobre este asunto, y pese al apoyo de una misión de alto nivel en 2015, la cuestión de las elecciones profesionales para determinar la representatividad de las organizaciones sindicales todavía no se haya resuelto en el país. El Comité espera firmemente que el Gobierno adopte las medidas necesarias para avanzar de forma concreta en este caso y le mantenga informado sobre todos los progresos realizados a este respecto.*

## Caso núm. 3024 (Marruecos)

35. El Comité examinó por última vez este caso en su reunión de marzo de 2016 [véase 377.º informe, párrafos 37 a 41]. En esa ocasión, el Comité había tomado nota de la información facilitada en relación con las recomendaciones *a)* y *b)* sobre la existencia de recursos judiciales presentados por el Sindicato Democrático de la Justicia (SDJ) y las medidas relativas al diálogo social apaciguado entre el Ministerio de Justicia y el SDJ. Por lo que se refiere al proyecto de ley sobre los sindicatos profesionales (recomendación *c)*), el Comité había pedido al Gobierno que lo mantuviera informado sobre cualquier novedad al respecto y, en particular, que le transmitiera una copia de la ley cuando esta fuera aprobada.
36. En una comunicación de fecha 25 de octubre de 2017, el Gobierno transmitió información adicional sobre las recomendaciones *a)* y *b)*. En relación con la recomendación *c)*, el Gobierno afirma en una comunicación de 12 de febrero de 2021 que el proyecto de ley sobre los sindicatos sigue siendo objeto de consultas con los interlocutores sociales.
37. *Tomando nota de la información facilitada por el Gobierno acerca del proyecto de ley sobre sindicatos, el Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado sobre la evolución de la situación y que le transmita una copia de la ley tan pronto como se apruebe.*

## Caso núm. 3177 (Nicaragua)

38. El Comité recuerda que este caso se refiere a la supuesta negativa de inscripción de un nuevo sindicato por la autoridad administrativa y despidos a los trabajadores que

constituyeran el sindicato por parte de la empleadora pública (alcaldía municipal). El Comité examinó este caso por última vez en su reunión de junio de 2016 y en esa ocasión formuló las recomendaciones siguientes [véase 378.º informe, párrafo 505]:

- a) en cuanto a los alegatos de despidos antisindicales, el Comité pide a la organización querellante que remita al Gobierno informaciones y pruebas lo más detalladas posibles de los despidos y motivación antisindical alegados, y
- b) el Comité pide al Gobierno que indique si a la fecha de la presentación de la solicitud se cumplía con los requisitos de membresía para la inscripción, que realice investigaciones adicionales en aras de determinar si se produjeron despidos antisindicales y, en caso afirmativo, tome las medidas sancionadoras suficientemente disuasorias y de reparación adecuadas y se inscriba al sindicato en caso de que los trabajadores lo deseen. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.

39. Mediante comunicación de 8 de febrero de 2017 el Gobierno brindó las siguientes informaciones en atención a la recomendación *b)* del Comité. En dicha comunicación el Gobierno destaca que la negativa a la inscripción obedeció al incumplimiento del requisito *sine qua non* como es la cantidad mínima de miembros para el nacimiento o conformación de una organización sindical en el país. El Reglamento de Asociaciones Sindicales establece de manera taxativa que para la formación de sindicatos de trabajadores es necesario un número no menor de 20 miembros, requisito que no se cumplió en el presente caso. El Gobierno afirma que se actuó en pleno apego al ordenamiento jurídico interno y que no se violentó ningún derecho fundamental relacionado con la libertad sindical. El Gobierno indica que ello quedó demostrado a través de los procedimientos realizados en búsqueda de la tutela de la protección al derecho de libertad sindical: i) el 11 de febrero de 2013, la Dirección de Asociaciones Sindicales solicitó a la Inspectoría Departamental del Trabajo realizar inspección con el objetivo de constatar la legalidad en la conformación de la organización sindical; ii) la inspección se realizó el 14 de febrero de 2013 y la Inspectoría Departamental del Trabajo constató que no existía violación a la libertad sindical o el fuero sindical respectivo; iii) se admitió el recurso de apelación para verificar la legitimidad de la resolución denegatoria de inscripción, emanando la Resolución núm. 76-2013 donde se confirma la resolución denegatoria por no cumplir con todas las formalidades y legalidades, y iv) los denunciantes agotaron todos y cada uno de los procedimientos sin satisfacción puesto que cada una de las etapas fue evacuada y resuelta de conformidad a derecho. El Gobierno destaca que ha sido garante y seguirá siendo garante de la libertad sindical y afirma que no se han producido despidos antisindicales y que al momento de solicitud de inscripción del sindicato no se cumplía con los requisitos de la ley.
40. Por otra parte, desde el último examen del caso y hasta la fecha, el Comité no ha recibido ninguna información de parte de la organización querellante, Confederación de Acción y Unidad Sindical (CAUS).
41. *En estas condiciones, y habiendo tomado debida nota de las informaciones remitidas por el Gobierno, el Comité considera que el caso queda cerrado y no proseguirá con su examen.*

## Caso núm. 2856 (Perú)

42. El Comité examinó este caso por última vez en su reunión de octubre de 2020 y en esa ocasión mantuvo una vez más la firme esperanza de que el Gobierno adoptara todas las medidas necesarias para garantizar que se diera a la brevedad cumplimiento a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 2015 y que la Sra. Clara Tica, secretaria

general del Sindicato Unitario de Trabajadores del gobierno regional del Callao, pudiera ser reintegrada a un puesto de trabajo similar al puesto del que fue despedida en 2011 a raíz de sus acciones sindicales realizadas en relación con el despido colectivo de trabajadores. El Comité pidió al Gobierno que le mantuviera informado al respecto [véase 392.º informe, octubre de 2020, párrafo 129].

43. En su comunicación de fecha 14 de enero de 2021, el Gobierno informa que el 25 de julio de 2019, la Sra. Clara Tica fue reposicionada en la plaza de operador de central telefónica de la Oficina de Tecnologías de la Información de la Gerencia General Regional del gobierno regional del Callao, lo que dio cumplimiento a las decisiones judiciales dictadas a favor de la Sra. Tica. El Gobierno también señala que la reposición en ese cargo contó con la aceptación de la trabajadora y solicita al Comité que proceda, de considerarlo pertinente, a declarar el cierre definitivo del presente caso. *El Comité toma nota con satisfacción de estas informaciones. El Comité considera por lo tanto que el caso queda cerrado y no proseguirá con su examen.*

### Caso núm. 3180 (Tailandia)

44. El Comité examinó por última vez este caso, presentado en enero de 2016, en el que se alegan actos de hostigamiento judicial y disciplinario contra cuatro dirigentes sindicales, deficiencias de la legislación tailandesa en la protección de los derechos de los trabajadores y los sindicatos, así como incongruencias entre la legislación tailandesa y los principios de libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, en su reunión de junio de 2019 [véase 389.º informe, párrafos 91-95]. En dicha ocasión, el Comité lamentó no haber recibido información sobre la decisión del Tribunal Superior del Trabajo relativa a la reclamación por daños y perjuicios presentada por la compañía aérea <sup>1</sup> debido a las pérdidas presuntamente imputables a la acción de protesta de los trabajadores que tuvo lugar en enero de 2013, ni sobre el recurso interpuesto contra las medidas disciplinarias impuestas por la compañía a varios dirigentes sindicales. El Comité confiaba en que sus conclusiones relativas a los principios de libertad sindical se pondrían en conocimiento de los tribunales competentes y pidió al Gobierno que lo mantuviera informado de la evolución del caso.
45. El Gobierno expone sus observaciones en comunicaciones de fechas 7 de febrero de 2020 y 26 de enero de 2021. Por lo que respecta a la reclamación por daños y perjuicios presentada por la compañía, afirma que, según la decisión núm. 5701/2562 del Tribunal Superior del Trabajo, la compañía aérea entabló una demanda por daños y perjuicios contra cuatro dirigentes sindicales por haber convocado a otros empleados para hacer una huelga ilegal, lo que provocó que no hubiera personal suficiente para cargar el equipaje. Como resultado de ello, algunos vuelos se retrasaron, situación que afectó directamente a los clientes, y la compañía tuvo que incurrir en gastos adicionales para contratar a trabajadores que se encargaran de cargar el equipaje. El Tribunal dictaminó que los demandados debían pagar 3 479 793 bahts tailandeses (THB) en lugar de la cantidad total de 300 940 072 bahts tailandeses (THB) reclamada por la compañía. En diciembre de 2019, el Departamento de Bienestar y Protección en el Trabajo (DLPW) del Ministerio de Trabajo aconsejó formalmente a la compañía aérea que estudiara la posibilidad de prestar una asistencia adecuada a los cuatro dirigentes sindicales y que lo mantuviera informado de cualquier novedad. El Gobierno añade que, durante la pandemia de COVID-19 en 2020, el Ministerio de Hacienda vendió las acciones que

---

<sup>1</sup> Thai Airways International.

poseía en la compañía, que perdió su condición de empresa estatal, se convirtió en una empresa privada y solicitó al Tribunal Central de Quiebras la declaración de quiebra y el saneamiento empresarial. La compañía se encuentra en proceso de reorganización desde septiembre de 2020 y el procedimiento relativo a la reclamación por daños y perjuicios contra los cuatro sindicalistas ha quedado suspendido hasta que la actividad de la compañía vuelva a la normalidad. El Gobierno informa además de que los antiguos dirigentes del sindicato de la empresa —la Sra. Chamsri Sukchotirat, el Sr. Damrong Waiyakanee y el Sr. Somsak Manop— se han jubilado y, de acuerdo con la legislación y la normativa laboral, han recibido la pensión y todas las prestaciones correspondientes en la misma cuantía que otros dirigentes jubilados y sin ninguna deducción. Como consecuencia de su situación de jubilados y de acuerdo con la normativa de la compañía, se han revocado las medidas disciplinarias adoptadas contra estos dirigentes sindicales.

46. Por lo que respecta a la reforma legislativa en curso, el Gobierno indica que el Ministerio de Trabajo propuso introducir enmiendas a la Ley sobre las Relaciones Laborales en las Empresas Estatales (SELRA) consistentes en la derogación de los artículos 33 y 77, que prevén sanciones en caso de acciones sindicales, y en la introducción de una nueva disposición que reconoce a los empleadores y los trabajadores de las empresas estatales el derecho al cierre patronal y el derecho a la huelga. El Consejo de Ministros aprobó en principio el proyecto de enmiendas en septiembre de 2020, y el proyecto de ley, que se sometió al procedimiento de audiencia pública, está siendo examinado por el Consejo de Estado antes de ser presentado al Consejo de Ministros y a la Asamblea Nacional para su examen.
47. *El Comité toma nota de la información proporcionada por el Gobierno. En particular, celebra que el Gobierno haya indicado que el proyecto de ley que prevé la derogación de los artículos 33 y 77 de la SELRA y la posibilidad de que pueda haber cierres patronales o huelgas en empresas estatales ha sido sometido al procedimiento de audiencia pública y se encuentra en su fase final. Tras recordar que la reforma legislativa de la SELRA lleva en marcha varios años, el Comité confía en que el proyecto de ley se adopte sin demora y se ajuste plenamente a los principios de la libertad sindical. El Comité proseguirá con el examen de este aspecto legislativo en el marco del caso núm. 3164.*
48. *El Comité entiende, además, sobre la base de la información proporcionada por el Gobierno, que en 2019 el Tribunal Superior del Trabajo condenó a cuatro sindicalistas a pagar a la compañía aérea 3 479 793 bahts tailandeses (THB) (110 800 dólares de los Estados Unidos) en concepto de indemnización por daños y perjuicios por las pérdidas sufridas a raíz de la protesta organizada por los trabajadores de la compañía en enero de 2013. El Comité observa que la cuantía de los daños y perjuicios determinada por el Tribunal Superior del Trabajo era considerablemente inferior a la cantidad solicitada inicialmente por la compañía y que esta decisión ha sido emitida por el más alto tribunal del país. El Comité también observa que la decisión por la que se les condenó a pagar una indemnización se basa en prohibiciones relativas a la huelga previamente observadas por el Comité como contrarias al principio de libertad sindical y que el Gobierno indica ahora que están en proceso de derogación. El Comité observa además que la compañía ha iniciado un procedimiento de quiebra, por lo que el procedimiento relativo a la reclamación por daños y perjuicios se ha suspendido hasta que la compañía reanude su actividad normal, y toma nota favorablemente de la iniciativa del Ministerio de Trabajo de aconsejar a la empresa que considere la posibilidad de prestar asistencia a los cuatro sindicalistas. El Comité también recuerda, sobre la base de su examen anterior del caso, que las partes habían acordado esperar a que el Tribunal Superior del Trabajo se pronunciara en relación con la reclamación de la compañía por daños y perjuicios y a remitir la cuestión, independientemente de cuál fuera el fallo, a la Comisión Bipartita de Relaciones Laborales de la compañía. En estas circunstancias, y recordando una vez más que*

*no deberían imponerse sanciones penales por actos de huelga, salvo en los casos en que no se respeten las prohibiciones relativas a la huelga que estén en conformidad con los principios de libertad sindical, el Comité espera que el Gobierno facilite el acercamiento de las partes, tal como estas habían acordado previamente, con el fin de negociar una solución a la cuestión que sea satisfactoria para todos. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado de toda novedad al respecto.*

49. *Por último, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que, tras su jubilación, se han anulado los procedimientos disciplinarios contra tres dirigentes sindicales —la Sra. Chamsri Sukhotirat, el Sr. Damrong Waiyakanee y el Sr. Somsak Manop—, de conformidad con el reglamento de la compañía, pero observa que no se ha facilitado ninguna información sobre el procedimiento disciplinario contra el Sr. Suphorn Warakorn, que era el Presidente del Subcomité Sindical cuando se produjeron las protestas. Por lo tanto, el Comité pide al Gobierno que indique si se ha adoptado alguna medida disciplinaria contra el Sr. Warakorn o si sigue pendiente algún procedimiento contra el dirigente sindical y, en caso afirmativo, que se ponga en contacto con la compañía y la invite a considerar la retirada de cualquier medida disciplinaria impuesta o la anulación de cualquier procedimiento en curso. Recordando que los procedimientos disciplinarios se iniciaron por haberse violado la prohibición de huelga, prohibición que a su vez contradice los principios de la libertad sindical, el Comité confía en que esta cuestión se resuelva sin demora y pide al Gobierno que lo mantenga informado sobre toda evolución al respecto.*

\* \* \*

## Situación de los casos en seguimiento

50. Finalmente, el Comité pide a los Gobiernos y/o a las organizaciones querellantes interesadas que lo mantengan informado de la evolución de la situación relativa a los siguientes casos.

Caso núm.	Último examen en cuanto al fondo	Último examen sobre el seguimiento dado
2096 (Pakistán)	Marzo de 2004	Octubre de 2020
2512 (India)	Noviembre de 2007	Marzo de 2018
2603 (Argentina)	Noviembre de 2008	Noviembre de 2012
2715 (República Democrática del Congo)	Noviembre de 2011	Junio de 2014
2745 (Filipinas)	Octubre de 2013	Octubre de 2019
2749 (Francia)	Marzo de 2014	–
2797 (República Democrática del Congo)	Marzo de 2014	–
2807 (República Islámica del Irán)	Marzo de 2014	Junio de 2019
2869 (Guatemala)	Marzo de 2013	Octubre de 2020
2871 (El Salvador)	Junio de 2014	Junio de 2015
2889 (Pakistán)	Marzo de 2016	Octubre de 2020
2902 (Pakistán)	Noviembre de 2012	Octubre de 2020
2925 (República Democrática del Congo)	Marzo de 2013	Marzo de 2014
2962 (India)	Junio de 2015	Junio de 2018
2977 (Jordania)	Marzo de 2013	Noviembre de 2015
2988 (Qatar)	Marzo de 2014	Junio de 2017

Caso núm.	Último examen en cuanto al fondo	Último examen sobre el seguimiento dado
2991 (India)	Junio de 2013	Marzo de 2019
3003 (Canadá)	Marzo de 2017	–
3011 (Turquía)	Junio de 2014	Noviembre de 2015
3036 (República Bolivariana de Venezuela)	Noviembre de 2014	–
3046 (Argentina)	Noviembre de 2015	–
3047 (República de Corea)	Marzo de 2017	–
3054 (El Salvador)	Junio de 2015	–
3078 (Argentina)	Marzo de 2018	–
3081 (Liberia)	Octubre de 2018	Octubre de 2020
3098 (Turquía)	Junio de 2016	Noviembre de 2017
3100 (India)	Marzo de 2016	–
3107 (Canadá)	Marzo de 2016	–
3114 (Colombia)	Junio de 2016	Octubre de 2020
3121 (Camboya)	Octubre de 2017	Octubre de 2020
3128 (Zimbabwe)	Marzo de 2016	Junio de 2019
3142 (Camerún)	Junio de 2016	Octubre de 2020
3167 (El Salvador)	Noviembre de 2017	–
3182 (Rumania)	Noviembre de 2016	–
3183 (Burundi)	Junio de 2019	Octubre de 2020
3201 (Mauritania)	Junio de 2019	–
3202 (Liberia)	Marzo de 2018	–
3212 (Camerún)	Octubre de 2018	Octubre de 2020
3227 (República de Corea)	Marzo de 2018	–
3237 (República de Corea)	Junio de 2018	–
3238 (República de Corea)	Noviembre de 2017	–
3243 (Costa Rica)	Octubre de 2019	–
3248 (Argentina)	Octubre de 2018	–
3257 (Argentina)	Octubre de 2018	–
3285 (Estado Plurinacional de Bolivia)	Marzo de 2019	–
3288 (Estado Plurinacional de Bolivia)	Marzo de 2019	–
3289 (Pakistán)	Junio de 2018	Octubre de 2020
3290 (Gabón)	Junio de 2019	–
3314 (Zimbabwe)	Octubre de 2019	–
3341 (Ucrania)	Octubre de 2020	–

51. El Comité espera que los Gobiernos interesados faciliten rápidamente la información solicitada.

52. Además, el Comité recibió informaciones relativas al seguimiento de los casos núms. 1787 (Colombia), 1865 (República de Corea), 2086 (Paraguay), 2341 (Guatemala), 2362 y 2434 (Colombia), 2445 (Guatemala), 2528 (Filipinas), 2533 (Perú), 2540 (Guatemala), 2566 (República Islámica del Irán), 2583 y 2595 (Colombia), 2637 (Malasia), 2652 (Filipinas), 2656 (Brasil), 2679 (México), 2684 (Ecuador), 2694 (México), 2699 (Uruguay), 2706 (Panamá), 2710 (Colombia), 2716 (Filipinas), 2719 (Colombia), 2723 (Fiji), 2745 (Filipinas), 2746 (Costa Rica), 2751 (Panamá), 2753 (Djibouti), 2755 (Ecuador), 2758 (Federación de Rusia), 2763 (República Bolivariana de Venezuela), 2768 (Guatemala), 2793 (Colombia), 2816 (Perú), 2852 (Colombia), 2854 (Perú), 2870 (Argentina), 2882 (Bahrein), 2883 (Perú), 2896 (El Salvador), 2900 (Perú), 2916 (Nicaragua), 2924 (Colombia), 2934 (Perú), 2946 (Colombia), 2948 (Guatemala), 2949 (Eswatini), 2952 (Líbano), 2954 y 2960 (Colombia), 2966 (Perú), 2976 (Turquía), 2979 (Argentina), 2980 (El Salvador), 2982 (Perú), 2985 (El Salvador), 2987 (Argentina), 2994 (Túnez), 2995 (Colombia), 2998 (Perú), 3006 (República Bolivariana de Venezuela), 3010 (Paraguay), 3016 (República Bolivariana de Venezuela), 3017 (Chile), 3019 (Paraguay), 3020 (Colombia), 3022 (Tailandia), 3026 (Perú), 3030 (Malí), 3032 (Honduras), 3033 (Perú), 3040 (Guatemala), 3043 (Perú), 3055 (Panamá), 3056 (Perú), 3059 (República Bolivariana de Venezuela), 3061 (Colombia), 3065, 3066 y 3069 (Perú), 3072 (Portugal), 3075 (Argentina), 3077 (Honduras), 3087 y 3090 (Colombia), 3093 (España), 3095 (Túnez), 3096 (Perú), 3097 (Colombia), 3102 (Chile), 3103 (Colombia), 3119 (Filipinas), 3131 y 3137 (Colombia), 3146 (Paraguay), 3150 (Colombia), 3162 (Costa Rica), 3164 (Tailandia), 3170 (Perú), 3171 (Myanmar), 3172 (República Bolivariana de Venezuela), 3188 (Guatemala), 3191 (Chile), 3194 (El Salvador), 3220 (Argentina), 3236 (Filipinas), 3240 (Túnez), 3244 (Nepal), 3253 (Costa Rica), 3272 (Argentina), 3278 (Australia), 3279 (Ecuador), 3283 (Kazajstán), 3286 (Guatemala), 3287 (Honduras), 3297 (República Dominicana), 3317 (Panamá) y 3343 (Myanmar), los cuales examinará con la mayor prontitud posible.

## Cierre de casos en seguimiento

53. En su informe de noviembre de 2018 (GB.334/INS/10), el Comité informó al Consejo de Administración que, en adelante, todos los casos en los que estuviera examinado el seguimiento dado a sus recomendaciones y sobre los que no se hubiera recibido información del Gobierno o de la organización querellante durante dieciocho meses (o al término de dieciocho meses contados desde la fecha del último examen del caso) se considerarían cerrados. Dadas las circunstancias inherentes a la pandemia, que han dificultado la comunicación efectiva de las partes en el procedimiento especial de queja, esta regla se aplica por primera vez en el contexto del 393.<sup>er</sup> informe del Comité (marzo de 2021), en relación con los casos siguientes: 2743 (Argentina), 2892 (Turquía), 2917 (República Bolivariana de Venezuela), 3058 (Djibouti), 3083 (Argentina), 3101 y 3110 (Paraguay), 3120 (Argentina), 3123 (Paraguay), 3169 (Guinea), 3209 (Senegal), 3229 (Argentina), 3268 (Honduras), 3274 (Canadá) y 3276 (Cabo Verde).



## Caso núm. 3320

Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación

### Queja contra el Gobierno de la Argentina presentada por

- la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y
- la Asociación Docentes de Santa Cruz (ADOSAC)

Alegatos: las organizaciones querellantes denuncian una serie de violaciones a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva de la provincia de Santa Cruz

54. La queja figura en una comunicación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) de marzo de 2018.
55. El Gobierno envió sus observaciones por comunicaciones de fechas 12 de marzo, 11 de octubre de 2019 y 4 de marzo de 2021.
56. La Argentina 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 las organizaciones querellantes

57. En su comunicación de marzo de 2018, las organizaciones querellantes alegan, que el Consejo Provincial de Educación (CPE) de la provincia de Santa Cruz, al retener cuotas sindicales, limitar el derecho de huelga, elaborar listas negras, retardar el otorgamiento de licencias gremiales y modificar unilateralmente los acuerdos paritarios, violó sistemáticamente los derechos sindicales y de negociación colectiva de la Asociación Docentes de Santa Cruz (ADOSAC).
58. En primer lugar, las organizaciones querellantes alegan que, pese a que el CPE viene efectuando la deducción de las cuotas sindicales acordadas, desde el 2011 no ha depositado las sumas correspondientes en la cuenta de la ADOSAC, o lo ha hecho de forma parcial o extra temporánea. Indican que al mes de marzo de 2018 se adeudaba a los trabajadores docentes en concepto de cuotas sindicales un total de 36 480 713 pesos argentinos. Manifiestan que en el plano individual la indebida retención de cuotas sindicales vulnera el salario de los trabajadores y viola la voluntad de los trabajadores en la medida en la que se les niega su pertenencia y afiliación al sindicato de su elección. Mientras que, en el plano colectivo, la falta de transferencia de los fondos vulnera la autonomía financiera de la organización sindical, impidiendo la disposición de fondos para la realización de sus actividades sindicales. Estiman las organizaciones querellantes que dicho comportamiento constituye una injerencia por parte de las autoridades estatales que cumplen el doble rol de empleador y agente de retención. Denuncian

adicionalmente la negativa del CPE de comunicar la documentación obrante en su poder relativa a la retención de cuotas sindicales, lo cual impediría a la organización sindical de realizar el reclamo judicial correspondiente.

- 59.** En segundo lugar, las organizaciones querellantes denuncian la limitación del derecho de huelga por medio de la imposición de una conciliación obligatoria y, posteriormente, de una importante multa por parte de la administración del trabajo de la provincia de Santa Cruz. Señalan que, en marzo de 2017, ante la constante retención de cuotas sindicales o el pago parcial de las mismas, la ADOSAC notificó medidas de fuerza a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de la provincia antes mencionada (en adelante la Secretaría de Trabajo). Explican que dicha notificación dio origen a la Resolución núm. 294 de 3 de abril de 2017, por medio de la cual, la Secretaría de Trabajo dictó una conciliación obligatoria entre las partes con la finalidad de impedir el ejercicio del derecho de huelga de la ADOSAC. Las organizaciones querellantes indican que la ADOSAC planteó una acción en nulidad en contra de la Resolución núm. 294 ante la Secretaría del Trabajo, por violación del debido proceso y conflicto de intereses, siendo rechazada la acción el 25 de abril de 2017. Las organizaciones querellantes señalan que, ante la continuidad de las medidas de fuerzas, la Secretaría de Trabajo emitió el 28 de diciembre de 2017 la Resolución núm. 1271 por la cual condenó al sindicato a una multa de alrededor de 8 300 000,00 pesos argentinos, amenazando con el cobro por vía judicial en caso de incumplimiento del depósito dentro de los tres días hábiles. Manifiestan que la ADOSAC planteó la inconstitucionalidad del depósito por medio de un recurso administrativo y que el 28 de febrero de 2018 la Secretaría desestimó la mencionada acción.
- 60.** Las organizaciones querellantes estiman que la Secretaría de Trabajo, al ser un órgano de la administración pública provincial, no cuenta con la imparcialidad requerida para asumir el rol de intermediadora en el conflicto. Según las organizaciones querellantes, el dictado de conciliación obligatoria no fue un procedimiento independiente, imparcial ni inspiró confianza a las partes. Estiman que la administración del trabajo, por una parte, ignoró los insistentes reclamos de la entidad sindical en relación con la retención de cuotas sindicales por parte del CPE, mientras que, por otra parte, admitía las pretensiones del estado provincial, viciando absolutamente el mecanismo de convocatoria a conciliación obligatoria. Asimismo, estiman que, si bien la OIT admite limitaciones al ejercicio del derecho de huelga en las administraciones públicas, este no puede ser restringido por el accionar de un órgano administrativo que solo ejecuta la voluntad de una de las partes. Las organizaciones sindicales destacan adicionalmente el accionar persecutorio de la autoridad administrativa que, en su opinión, buscaría, con la aplicación de una multa de más de 8 millones de pesos argentinos, ahogar financieramente a la ADOSAC, obstaculizando el desempeño de esta organización sindical e impidiendo el ejercicio de su acción sindical. Además, manifiestan que la autoridad del trabajo carecía de la facultad para imponer multas a las organizaciones sindicales y que, adicionalmente, las disposiciones legislativas en virtud de las cuales fue sancionada la organización querellante se encontraban dirigidas al sector empleador y no al sector trabajador.
- 61.** En tercer lugar, las organizaciones querellantes denuncian el retraso en el otorgamiento de las licencias gremiales a la comisión directiva electa de la ADOSAC. Explican que el 2 de enero de 2018 entró en función la comisión directiva (elegida el 19 de octubre de 2017), que transcurrido un mes de la notificación no se le había concedido la licencia gremial correspondiente y que fue el 7 de marzo de 2018 cuando los representantes electos pudieron comenzar a trabajar libremente. Con base a lo anterior, consideran que la sola demora en el otorgamiento de las licencias a los representantes legítimos de los

trabajadores para ejercer su función sindical constituye una violación a la protección de los representantes sindicales y una limitación al ejercicio de la libertad sindical.

- 62.** En cuarto lugar, las organizaciones querellantes alegan que, a raíz de las medidas de fuerza, el 22 de marzo de 2016, el CPE ordenó a los establecimientos educativos que comunicaran la nómina del personal adherido a las medidas de fuerza convocadas por la ADOSAC y la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) durante los días 21 y 22 de marzo de 2016. Posteriormente, en julio de 2017, ante la continuidad de las medidas de presión por el personal docente, se solicitó a los establecimientos educativos que comunicaran las plantillas de inasistencias mensuales del personal. Las organizaciones querellantes denuncian que en ambas ocasiones se les mencionó a los establecimientos educativos que la falta de cumplimiento acarrearía sanciones administrativas y penales y estiman que dichas plantillas de inasistencias se asimilan a listas negras. Señalan que el CPE intimidó específicamente a los directores de los establecimientos educativos, aduciendo que por su cargo jerárquico no podían adherirse a las medidas de fuerza y manifiestan que el Comité de Libertad Sindical ha señalado en diversas ocasiones que nadie debe ser objeto de sanciones o actos discriminatorios por realizar o intentar realizar una huelga legítima, y que además la imposición de sanciones penales por actos de huelga es incompatible con el derecho de la libertad sindical.
- 63.** Por último, las organizaciones querellantes denuncian la supuesta vulneración del derecho de negociación colectiva por parte del empleador. Explican que, ante la negativa permanente del Gobierno provincial a la convocatoria de paritarias para negociar temas salariales y condiciones de trabajo, la ADOSAC solicitó la intervención del Gobierno nacional. Este último, mediante acuerdo de 22 de agosto de 2017, puso a disposición de las autoridades del CPE fondos para propuesta salarial consistentes en un incremento del 5 por ciento a partir del mes de agosto de 2017, hasta alcanzar un incremento gradual del 8 por ciento en el mes de diciembre de 2017. Alegan que el Gobierno nacional junto con el CPE habría dejado de cumplir a partir del mes de diciembre de 2017 con los aumentos salariales pactados en los acuerdos paritarios arriba mencionados. Adicionalmente, alegan que en fecha 28 de diciembre de 2017, el CPE emitió la Resolución núm. 2575/17 por la cual se ordena revocar por nulidad la Resolución núm. 038/13. Las organizaciones querellantes denuncian que la Resolución núm. 2575/17 no solo configura una ilegal retrogradación, sino que es un avasallamiento a la negociación colectiva, toda vez que la Resolución núm. 038/13 es el fruto de las paritarias que obran en las actas de 1.º de noviembre, 28 de noviembre, 7 de diciembre, 18 de diciembre de 2012, y 7 de marzo de 2013. Estiman por consiguiente que el CPE no puede en forma unilateral modificar una condición acordada en paritarias y que, al hacerlo, atenta contra los principios de negociación colectiva.

## **B. Respuesta del Gobierno**

- 64.** En sus comunicaciones de 12 de marzo de 2019, 11 de octubre de 2019 y 4 de marzo de 2021, el Gobierno señala con relación a la supuesta retención de las cuotas sindicales de la ADOSAC que normalmente el pago de los importes a la entidad sindical se realiza en tiempo y en forma. No obstante, admite que en algunos meses pudo haber existido una demora, en particular en las épocas durante las cuales los docentes y administrativos ejercían medidas de fuerza y que se está analizando la posible deuda con la entidad sindical a través de la evaluación de un equipo técnico, y que, una vez culminada la tarea, se abonará la supuesta deuda, si corresponde hacerlo. Subraya que anualmente se transfieren alrededor de 37 millones de pesos por concepto de cuota sindical, de modo

que la posible deuda reclamada es insignificante a los efectos de determinar una vulneración de la libertad sindical.

65. En relación con la supuesta limitación del derecho de huelga por medio de la conciliación obligatoria, así como la imposición de la multa por parte de la Secretaría de Trabajo provincial, el Gobierno señala que el conflicto con la ADOSAC es de larga data, que desde 2008 dicha organización sindical ha llevado a cabo huelgas que han implicado la pérdida de algunos periodos lectivos de más de cien días de clases para los niños. El Gobierno manifiesta que existen antecedentes tanto de la extralimitación del ejercicio de huelga por dicha organización sindical tales como la toma de edificios públicos y de yacimientos petroleros, como del no acatamiento de medidas de conciliación obligatoria por parte del gremio (expediente judicial núm. 23189/2011). En su opinión, los principios de libertad sindical no protegen extralimitaciones del ejercicio del derecho de huelga que consisten en acciones de carácter delictivo. Adicionalmente, manifiesta que los establecimientos escolares funcionan como comedores, de modo que su suspensión por un largo periodo de tiempo causa un perjuicio tanto en el ámbito educativo como psicofísico de sus beneficiarios, ya que las medidas de acción directa privan a los niños y los adolescentes más vulnerables de la provincia de los alimentos que no pueden ser suministrados por sus familias. Además, dichos actos también tienen repercusiones en la vida laboral de los padres y tutores de los niños, dado que, al no poder mandarlos a la escuela, se ven obligados a encontrar alternativas para conciliar sus obligaciones laborales y familiares. El Gobierno indica que, en el marco del caso núm. 3257, el Comité de Libertad Sindical reconoció la importancia de los comedores escolares en el dictado de medidas como la conciliación obligatoria y resalta que dicha situación ha sido incluso contemplada por los juzgados de familia, los cuales han intervenido para dictar el cese de las medidas de acción directa en beneficio de los educandos. Habida cuenta de lo anterior, el Gobierno estima que las razones antes mencionadas constituyen una limitación razonable del derecho de huelga y resaltan que hasta el día de hoy ninguna organización sindical ha puesto en discusión la constitucionalidad de las leyes administrativas que regulan los procedimientos laborales o que instituyen al Ministerio de Trabajo como máxima autoridad laboral en la provincia de Santa Cruz.
66. En lo que atañe específicamente al dictado de la conciliación obligatoria aludido por las organizaciones querellantes (Resolución núm. 294/2017), el Gobierno señala que: i) el derecho de huelga no es absoluto, en particular, cuando las medidas de acción directa se extienden en el tiempo, vulnerándose otros derechos, tales como el derecho de educación; ii) la Ley provincial núm. 2987 establece que el Ministerio de Trabajo es la autoridad administrativa en materia de negociaciones colectivas y está facultada para hacer uso de la conciliación obligatoria, y iii) la Ley provincial núm. 2450 de Procedimiento Administrativo establece que las partes deben comunicar a la autoridad administrativa cualquier conflicto que surja entre las mismas antes de recurrir a medidas de acción directa, y en caso de dictado de conciliación obligatoria, las partes no pueden adoptar medidas de acción directa. Ahora bien, estima el Gobierno que no parece razonable plantear, como lo hacen los querellantes, que la conciliación obligatoria dictada en el marco de la legislación vigente del país pueda socavar la libertad sindical o el ejercicio del derecho de huelga, toda vez que tal procedimiento dura como máximo veinte días, y una vez pasado ese periodo las entidades gremiales quedan legítimamente habilitadas a ejecutar las medidas que estimen pertinentes. Con respecto a la multa, que se encuentra en proceso de ejecución, el Gobierno estima que fue el no respeto de la ADOSAC a la instancia de conciliación obligatoria que trajo como consecuencias el inicio de un sumario por infracción de los artículos 47 y 48 de la Ley núm. 2450 por obstrucción a la autoridad laboral y niega que la libertad sindical de los trabajadores haya sido en

algún momento menoscabada. A este respecto, informa que la ADOSAC promovió un recurso de apelación en los términos del artículo 66 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que no fue concedido porque no se había dado cumplimiento al depósito previo que establece la norma, y que posteriormente, promovió un recurso de queja por apelación que fue declarado caduco el 21 de febrero de 2019 tras la inacción del demandante.

- 67.** En relación con la supuesta elaboración de listas negras en represalias por ejercer el derecho de huelga, el Gobierno manifiesta que el control de la asistencia de los docentes y de todo el personal es responsabilidad del CPE y que este se ejerce a través de los directivos de cada institución, lo cual constituye una de las obligaciones inherentes a sus cargos. El Gobierno indica que, en el marco de un ambiente conflictivo entre el empleador y el sindicato, el CPE acudió a presenciar diversos actos, tales como el falseamiento de listados de asistencia, el envío de información errónea al sistema de carga de datos y otras actitudes que desencadenaron acciones disciplinarias por parte de dicha instancia. El Gobierno estima además que las organizaciones querellantes tratan de distorsionar el requerimiento de lo que constituye una obligación por parte de los directivos en una supuesta persecución que no tiene asidero fáctico ni jurídico y niega categóricamente la existencia de listas negras.
- 68.** En cuanto al retraso en el otorgamiento de licencias a los miembros de la comisión directiva de la ADOSAC, el Gobierno señala que este se debió a que uno de sus miembros electos, el Sr. Raúl Amancio Viltes, ostentaba el cargo de miembro electo primer titular por la mayoría en la Junta de Clasificación de Educación Primaria, lo que hacía menester su renuncia a tal cargo para poder acceder al puesto de secretario administrativo de la ADOSAC. Por lo expuesto, considera que el retraso en el otorgamiento de licencias no se debió a una violación de los derechos sindicales, sino a una cuestión administrativa originada por la irregularidad en la que se encontraba uno de sus miembros.
- 69.** En lo relativo a las supuestas vulneraciones a la negociación colectiva, el Gobierno explica que, en el marco del extenso conflicto que existía entre esta provincia y el sector docente a raíz de los reclamos por aumentos salariales que la provincia de Santa Cruz no estaba en condiciones financieras de asumir, el Gobierno nacional acordó el envío de fondos. Explica que el 8 por ciento que inicialmente se había acordado fue abonado con fondos nacionales desde diciembre de 2017 hasta el mes de marzo de 2018. Posteriormente, y ante la interrupción del envío de fondos por parte del Gobierno nacional, la provincia se vio obligada a interrumpir el cumplimiento de la obligación previamente adquirida. En este contexto, y para solucionar el incumplimiento, se estableció por acta núm. 15/18 de 17 de diciembre 2018 que la deuda originada por la falta de remisión de fondos por parte del Gobierno nacional se comenzaría a abonar con el salario correspondiente al mes de diciembre de 2018, de modo que el 8 por ciento correspondiente al mes de abril de 2018 se pagaría junto al 8 por ciento correspondiente al mes de diciembre de 2018 y así sucesivamente hasta abonar todo lo adeudado. El Gobierno explica que la falta de remisión de los fondos se debió a la crisis económica que atravesó el país y que, si bien este reclamo se ha tornado abstracto, por cuanto se ha arribado a un acuerdo con las entidades, estima que los representantes sindicales tuvieron una actitud abusiva.
- 70.** En cuanto a la Resolución núm. 2575/17, el Gobierno manifiesta que el dictado de la aludida resolución significó para el CPE el restablecimiento del orden jurídico que se había quebrado con el dictado de la Resolución núm. 038/13. Según el Gobierno, la aludida resolución beneficiaba a solo siete docentes, los cuales una vez informados del dictado de la Resolución núm. 2575, interpusieron acciones de amparo. Señala el

Gobierno que, pese a que los tribunales de primera y segunda instancia declararon la invalidez de dicha resolución, se pronunciaron a favor del mantenimiento de la situación laboral ficticia con fundamento de que el CPE carece de la facultad de autorrevocación de sus propios actos; de tal modo que los salarios cobrados por estos trabajadores en virtud de la Resolución núm. 038/13 se encontraban protegidos, y que el CPE solo podía restablecer el orden anterior a través de una acción de lesividad. Por lo tanto, el Gobierno estima que al haber estado esta cuestión resuelta por los tribunales resulta cosa juzgada e informa que el CPE dio inicio en diciembre de 2018 a una acción de lesividad ante el Tribunal Superior de Justicia. El Gobierno estima, por último, que la presente queja es un intento de victimización por parte de la ADOSAC y una tentativa para evitar el pago de la multa por incumplimiento a las resoluciones administrativas planteadas, la cual, al mes de octubre de 2019 seguiría pendiente de pago.

### C. Conclusiones del Comité

71. *El Comité observa que, en el presente caso, las organizaciones querellantes denuncian una serie de violaciones a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva en el sector de la educación pública de la provincia de Santa Cruz (retención de cuotas sindicales, limitación al derecho de huelga por medio de la conciliación obligatoria y la imposición de una multa, supuesta elaboración de listas negras, el retraso en el otorgamiento de licencias gremiales y limitaciones al derecho de la negociación colectiva).*
72. *Respecto de la alegada retención de cuotas sindicales, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes manifiestan que, a pesar de que el Gobierno provincial viene realizando la deducción de las cuotas sindicales, desde 2011 no ha depositado las sumas correspondientes en la cuenta de la ADOSAC o lo ha hecho de forma parcial o extra temporánea y que al mes de marzo de 2018 se adeudaban a los trabajadores docentes más de 36 millones de pesos argentinos en concepto de cuotas sindicales. Aunado a ello, las organizaciones querellantes denuncian que el CPE se niega a comunicar ciertos documentos obrantes en su poder en relación con la retención de cuotas sindicales, lo cual impediría a las organizaciones sindicales realizar el reclamo judicial correspondiente. El Comité observa que el Gobierno, por su parte, reconoce que pudiese haber existido demora en el pago de importes, en particular durante los meses en los cuales los docentes ejercían sus medidas de acción. Indica que se está analizando la posible deuda con la entidad y que se abonará el monto si corresponde hacerlo, y subraya que anualmente se transfieren alrededor de 37 millones de pesos argentinos por concepto de cuota sindical, de modo que la posible deuda reclamada es insignificante a los efectos de determinar una vulneración de la libertad sindical. El Comité recuerda que en un caso en el que las autoridades no abonaron a la organización concernida las cuotas sindicales que habían sido descontadas de los salarios de los funcionarios públicos, el Comité consideró que las cuotas sindicales no pertenecían a las autoridades ni eran fondos públicos, sino una suma en depósito de la que las autoridades no pueden disponer, por una razón que no sea la de entregarlas a la organización sindical en cuestión sin demora [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 699]. Tomando nota de las indicaciones del Gobierno de que se está analizando la posible deuda a favor de la ADOSAC, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que se aclare a la mayor brevedad la existencia de la misma y que, de ser el caso, se devuelvan de inmediato los montos adeudados.*
73. *En cuanto a la limitación al derecho de huelga por medio de la conciliación obligatoria y la consecutiva imposición de una multa por parte de la administración del trabajo provincial, el Comité observa que tanto las organizaciones querellantes como el Gobierno manifestaron que, tras la comunicación de medidas de fuerza por parte de la ADOSAC, la Secretaría de*

*Trabajo de la Provincia dictó por Resolución núm. 294, de 3 de abril de 2017, una conciliación obligatoria y que ante la continuidad de las medidas de fuerza, la administración del trabajo provincial condenó a la ADOSAC al pago de una multa de aproximadamente 8,3 millones de pesos. El Comité toma nota de los alegatos de las organizaciones querellantes según los cuales: i) la Secretaría de Trabajo, al ser un órgano de la administración pública provincial no contaba con la imparcialidad necesaria para asumir el rol de intermediaria del conflicto; ii) si bien el Comité de Libertad Sindical admite limitaciones al ejercicio del derecho de huelga este no puede ser restringido por el accionar de un órgano administrativo que solo ejecuta la voluntad de una de las partes; iii) la Secretaría de Trabajo no se encontraba legitimada para la aplicación de multas, y iv) el monto excesivo de la multa impuesta estaría dirigido a ahogar financieramente a la ADOSAC e impedir el ejercicio de su acción sindical. El Comité toma nota de que el Gobierno indica por su parte que: i) el conflicto con la ADOSAC es de larga data; ii) existen antecedentes de extralimitación del derecho de huelga y del no acatamiento de las medidas de conciliación obligatoria por parte de este gremio; iii) el derecho de huelga no es absoluto, en particular cuando las medidas de acción directa se extienden en el tiempo, vulnerándose otros derechos y que desde 2008, la organización sindical ha llevado a cabo huelgas que han implicado la pérdida de algunos periodos lectivos de más de cien días de clases, iv) las escuelas en la provincia funcionan como comedores escolares de modo que su paralización causa un perjuicio en el ámbito educativo y psicofísico de sus beneficiarios; v) el Comité de Libertad Sindical ha reconocido la importancia de los comedores escolares en el dictado de medidas de conciliación obligatoria e incluso los tribunales de familia han intervenido para dictar el cese de las medidas de acción directa; vi) ninguna organización sindical ha puesto en discusión la constitucionalidad de las leyes administrativas que regulan los procedimientos laborales o que instituyen al Ministerio de Trabajo como máxima autoridad laboral en la provincia de Santa Cruz; vii) la Ley Provincial núm. 2450 de Procedimiento Administrativo establece que durante el periodo de la conciliación obligatoria no se pueden realizar medidas de acción directa; viii) fue el incumplimiento de esta medida el que trajo como consecuencia una multa por obstrucción a la autoridad laboral; ix) no parece razonable plantear, como lo hacen los querellantes, que la conciliación obligatoria dictada en el marco de la legislación vigente del país pueda socavar la libertad sindical o el ejercicio del derecho de huelga, toda vez que tal procedimiento dura como máximo veinte días, y una vez pasado ese periodo las entidades gremiales quedan legítimamente habilitadas a ejecutar las medidas que estimen pertinentes, y x) el recurso iniciado por la ADOSAC en contra de la multa no prosperó porque no se había dado cumplimiento al depósito previo que establece la norma correspondiente, habiendo luego caducado la apelación presentada por el sindicato por inacción del demandante.*

- 74.** *Al tiempo que observa que el suministro de alimentos a alumnos en edad escolar puede ser considerado como servicio esencial [véase **Recopilación**, párrafo 840], el Comité recuerda que los alegatos de este caso se refieren a limitaciones al derecho de huelga en el sector de la educación en general y no únicamente al suministro de alimentos. A este respecto, al tiempo que toma nota de las preocupaciones expresadas por el Gobierno en cuanto a la larga duración de la huelga en el sector de la educación y los posibles impactos que dichas medidas pudiesen tener tanto en el ámbito educativo y psicofísico de los niños y adolescentes, siendo que las escuelas en la provincia funcionan como comedores escolares, el Comité recuerda también que en ocasiones anteriores ha señalado que en caso de huelga de larga duración en el sector de la educación pueden establecerse servicios mínimos en consulta plena con los interlocutores sociales [véase **Recopilación**, párrafo 898]. El Comité recuerda, asimismo, que en los últimos años ha examinado varios casos relativos a la Argentina en los que se objetaba la convocatoria a conciliaciones obligatorias de las partes en conflicto en el sector público docente por parte de la autoridad administrativa cuando esta era parte en el conflicto, y que,*

en dichos casos, consideró que sería deseable que la decisión de iniciar el procedimiento de conciliación en los conflictos colectivos corresponda a un órgano independiente de las partes en conflicto [véanse **Recopilación**, párrafo 796; 336.º informe, caso núm. 2369, párrafo 213]. El Comité recuerda asimismo que los mecanismos de conciliación y mediación deben tener como único objetivo facilitar la negociación y no ser tan complejos ni ocasionar retrasos tan largos que, en la práctica, resulte imposible la realización de una huelga lícita o que esta pierda toda su eficacia [véase **Recopilación**, párrafo 795]. El Comité, al tiempo que encuentra que los ceses de actividades de la organización querellante de Santa Cruz han sido de vieja data y de larga duración, lo que ha afectado al nivel de educación y el suministro de alimentos en las escuelas a los menores de edad, considera que en este caso el servicio de educación es esencial. A este respecto, el Comité considera que la convocatoria hecha por la autoridad administrativa, para adelantar un procedimiento de conciliación obligatoria entre las partes, antes de la huelga, es razonable con la protección superior a los menores en su alimentación escolar y educación oportuna. Asimismo, es proporcionada frente a las pretensiones perseguidas por la organización querellante de Santa Cruz, por cuanto persigue la solución de la controversia por la vía del diálogo social, sin menoscabar la posibilidad del ejercicio de la huelga. En relación con la imposición de una multa, el Comité, al tiempo que considera que las multas deben ser proporcionales a los hechos que dieron lugar a su imposición, constata que se debió al incumplimiento de la organización querellante de una orden de la autoridad administrativa, derivada de la aplicación de la legislación vigente en la provincia de Santa Cruz y que dicha decisión fue apelada por el sindicato, quien al no cumplir los requisitos procesales y al faltar en su actividad procesal, condujo a la caducidad del recurso. En las anteriores circunstancias, el Comité no proseguirá con el examen de esta cuestión.

75. En cuanto a la denuncia de la elaboración de listas negras consecutiva a las acciones de huelga, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que en marzo de 2016 y en julio de 2017 el CPE ordenó a los establecimientos educativos que comunicasen la nómina del personal adherido a las medidas de fuerza o las plantillas de inasistencia, señalando que cualquier incumplimiento acarrearía sanciones administrativas y penales. El Comité toma nota de que según las organizaciones querellantes dichas plantillas de inasistencia se asimilaban a listas negras y por lo tanto eran incompatibles con la libertad sindical. Denuncian, asimismo, que el CPE intimidó específicamente a los directores de los establecimientos administrativos, aduciendo que por su cargo no podían adherirse a las medidas de fuerza. El Comité toma nota igualmente de las observaciones del Gobierno indicando que: i) el control de la asistencia de los docentes y del personal administrativo constituye una de las obligaciones del CPE, que se ejerce a través de los directivos de cada institución; ii) durante la vigencia de las medidas de fuerza, el CPE presenció diversos actos, incluyendo el falseamiento de listados de asistencia y envío de información errónea al sistema de asistencia que desencadenaron una serie de acciones disciplinarias, y iii) niega categóricamente los alegatos de persecución y confección de listas negras. Observando que la determinación por el empleador de cuáles han sido los trabajadores que han ejercido su derecho de huelga y cuáles han seguido desempeñado sus funciones puede tener fines legítimos y no constituye de por sí un acto antisindical, y constatando adicionalmente que las organizaciones querellantes no han presentado elementos concretos relativos al uso antisindical de estas informaciones, el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.
76. En cuanto al alegado retraso en el otorgamiento de licencias gremiales a la comisión directiva de la ADOSAC que entraba en funciones el 2 de enero de 2018, el Comité toma nota de que las organizaciones denuncian que la demora de dos meses en la atribución de las licencias constituyó una violación a la protección del fuero sindical. El Comité toma nota de que el Gobierno, por su parte, señala que la demora se debió a que uno de sus miembros electos ostentaba al mismo tiempo el cargo de miembro electo primer titular para la mayoría en la



*Junta de Clasificación de Educación Primaria, de modo que tenía que renunciar a este puesto de dirección para poder acceder a la comisión directiva de la ADOSAC. Observando que las organizaciones querellantes no se refieren en sus alegatos a actos específicos de carácter antisindical en contra de los miembros de la comisión directiva de la ADOSAC, el Comité no continuará con el examen de este alegato.*

- 77.** *En lo concerniente a la denuncia de vulneraciones al derecho de negociación colectiva, el Comité toma nota de que, las organizaciones querellantes alegan primero que el CPE había dejado de cumplir a partir del mes de diciembre de 2017 con los aumentos salariales pactados por acuerdo de 22 de agosto de 2017, que preveían un aumento salarial del 5 por ciento a partir de agosto de 2017, hasta alcanzar un aumento gradual del 8 por ciento para diciembre de 2017. El Comité toma nota de que el Gobierno manifiesta que la interrupción de fondos se debió a la crisis económica que atravesó el país y que se estableció, por acta núm. 15/18 de 17 de diciembre 2018, que la deuda originada por la falta de remisión de fondos por parte del Gobierno nacional se comenzaría a abonar a partir de diciembre de 2018. Tomando nota de la indicación del Gobierno que, por acta núm. 15/18, se prevé el pago de la deuda originada por la falta de remisión de fondos, el Comité no proseguirá con el análisis de este alegato.*
- 78.** *En cuanto a la denuncia de vulneraciones al derecho de negociación colectiva generadas por la emisión de la Resolución núm. 2575/17, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que el CPE al emitir dicha resolución y revocar la Resolución núm. 038/13, cuyo contenido había sido negociado en paritarias, habría incurrido en una ilegal retrogradación y modificación unilateral de acuerdos previamente negociados, atentando contra los principios de negociación colectiva. El Comité entiende, según informaciones de público conocimiento que, en el marco de la reorganización del sistema de educación pública de la provincia de Santa Cruz, el Gobierno provincial había emitido la Resolución núm. 038/13, por medio de la cual se comprometía a abonar el salario de aquellos docentes que, por motivo de reorganización, habían perdido sus puestos y a afectarlos a funciones técnico-pedagógicas hasta su efectiva reubicación. Entiende asimismo que la Resolución núm. 2575/17 buscaba revocar la Resolución núm. 038/13 y dar de baja a los docentes que se beneficiaban de la misma. El Comité toma nota de que el Gobierno señala que: i) la Resolución núm. 2575/17 se limita a restablecer el orden jurídico anterior; ii) la Resolución núm. 038/13 solo beneficiaba a siete docentes; iii) los docentes concernidos por la Resolución promovieron un amparo; iv) el tribunal de segunda instancia, pese a que declaró la invalidez de la Resolución núm. 038/13, se pronunció a favor del mantenimiento de la situación laboral ficticia creada por dicha resolución con fundamento en que el CPE carecía de la facultad de autorrevocación de sus propios actos y que dicha institución solo podía restablecer el orden anterior a través de una acción de lesividad, y v) en diciembre de 2018, el CPE dio inicio a una acción de lesividad ante el Tribunal Superior de Justicia. El Comité recuerda que el respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debería ser salvaguardado para establecer relaciones laborales sobre una base sólida y estable [véase **Recopilación**, párrafo 1336]. Observando que el CPE inició una acción de lesividad ante el Tribunal Superior de Justicia y que dicha acción se encuentra pendiente de resolución, el Comité pide al Gobierno que le comunique la decisión que se dicte en relación con este asunto.*

## Recomendaciones del Comité

79. En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:
- a) en cuanto a la alegada retención de cuotas sindicales, el Comité pide al Gobierno que de constatarse el adeudo de cuotas sindicales tome las medidas necesarias para que se devuelvan de inmediato las mismas a la organización sindical y que le mantenga informado al respecto, y
  - b) en cuanto a las alegadas vulneraciones al derecho de negociación colectiva generadas por la emisión de la Resolución núm. 2575/17, el Comité pide al Gobierno que le comunique la decisión que se dicte en relación con la acción de lesividad promovida por el Consejo Provincial de Educación (CPE) ante el Tribunal Superior de Justicia.

Casos núms. 2761 y 3074

Informe provisional

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

- la Confederación Sindical Internacional (CSI)
- la Federación Sindical Mundial (FSM)
- la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT)
- la Confederación General del Trabajo (CGT)
- la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)
- el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario (SINALTRAINAL)
- el Sindicato de Trabajadores de la Energía de Colombia (SINTRAELECOL)
- el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali (SINTRAEMCALI) y
- la Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano (UTP)

Alegatos: las organizaciones querellantes alegan actos de violencia (homicidios, tentativas de homicidios y amenazas de muerte) contra dirigentes y afiliados sindicales

80. El Comité ha examinado el caso núm. 2761 en cuanto al fondo en cinco ocasiones [véanse 363.<sup>er</sup>, 367.<sup>o</sup>, 380.<sup>o</sup>, 383.<sup>er</sup> y 389.<sup>o</sup> informes], la última de las cuales en su reunión de junio de 2019. El Comité examinó en dicha ocasión el caso núm. 2761 conjuntamente con el caso núm. 3074 y presentó respecto de ambos casos un informe provisional al Consejo de Administración [véase 389.<sup>o</sup> informe, párrafos 262 a 296, aprobado por el Consejo de Administración en su 336.<sup>a</sup> reunión].

81. La Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) envió alegatos adicionales por medio de una comunicación de 18 de junio de 2019.
82. El Gobierno envió sus observaciones por medio de comunicaciones de febrero y agosto de 2020 y 24 de febrero de 2021.
83. Colombia 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. Examen anterior del caso

84. En su reunión de junio de 2019, el Comité formuló las siguientes recomendaciones provisionales relativas a los alegatos presentados por las organizaciones querellantes [véase 389.º informe, párrafo 296]:
  - a) al tiempo que toma debida nota y valora las acciones significativas tomadas al respecto y la evolución de los resultados obtenidos, el Comité insta al Gobierno a que siga fortaleciendo sus esfuerzos para que todos los actos de violencia antisindical, homicidios y otros, reportados en el país sean esclarecidos y que los autores, tanto materiales como intelectuales de los mismos sean condenados;
  - b) el Comité pide al Gobierno que informe acerca del impacto del procedimiento penal especial abreviado establecido por la Ley núm. 1826 sobre las Investigaciones de Actos de Violencia Antisindical;
  - c) el Comité pide al Gobierno que siga proporcionando informaciones respecto de la consulta a los interlocutores sociales en los procesos de investigación de actos de violencia antisindical en general, así como, en particular, sobre el funcionamiento de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores;
  - d) el Comité toma debida nota de los elementos proporcionados respecto de 114 casos de homicidios y 58 otros actos de violencia antisindical y pide al Gobierno que siga proporcionando informaciones al respecto;
  - e) el Comité vuelve a pedir al Gobierno que proporcione informaciones sobre el eventual examen de casos de violencia antisindical por parte de las instancias creadas en el marco de la implementación del proceso de paz;
  - f) al tiempo que toma debida nota de las acciones significativas tomadas al respecto, el Comité insta al Gobierno a que siga fortaleciendo sus esfuerzos para brindar una protección adecuada a todos los dirigentes sindicales y sindicalistas en situación de riesgo. El Comité pide especialmente al Gobierno que: i) en el marco del Plan de Acción Oportuna (PAO), dedique toda la atención necesaria a la protección de los miembros del movimiento sindical, asegurando la debida participación en dicho mecanismo a las organizaciones sindicales y al Ministerio del Trabajo, y ii) en el marco, tanto del PAO como de los espacios tripartitos apropiados, identifique, en estrecha consulta con los interlocutores sociales, las principales causas de los fenómenos de violencia antisindical de modo que las políticas de prevención de la violencia antisindical logren un mayor impacto. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;
  - g) el Comité expresa la firme esperanza de que las investigaciones y procesos todavía en curso permitan a la brevedad el esclarecimiento de los hechos denunciados por el Sindicato de Trabajadores de la Energía de Colombia (SINTRAELECOL) por una parte y el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali

- (SINTRAEMCALI) por otra, así como la condena de sus autores materiales e intelectuales. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;
- h) el Comité insta al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para que la FGN adelante a la brevedad las investigaciones necesarias para que todos los homicidios e intento de homicidio de dirigentes y miembros de la Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano (UTP) denunciados en el marco del presente caso sean esclarecidos y que los autores materiales e intelectuales de los mismos sean condenados. En este marco, el Comité insta especialmente a que, en la concepción y desarrollo de las investigaciones: i) se tome plena y sistemáticamente en consideración los posibles vínculos entre los homicidios y la actividad sindical de las víctimas, inclusive las posibles denuncias de actos de corrupción que estas hayan podido presentar; ii) se examinen los posibles vínculos existentes entre los distintos homicidios denunciados, y iii) se establezcan los contactos necesarios con la organización sindical para recabar todas las informaciones disponibles;
  - i) el Comité pide, por una parte, al Gobierno que proporcione informaciones sobre el alegado homicidio del Sr. Diego Rodríguez González, miembro de la UTP y, por otra parte, a la UTP que proporcione detalles sobre el alegado homicidio del Sr. Manuel Alfonso;
  - j) el Comité insta al Gobierno a que tome las medidas necesarias para que se evalúe de inmediato la situación de riesgo de los dirigentes de la UTP, Sres. Eleasid Durán Sánchez, Cindy Yuliana Rodríguez Layos, Franklin Excenover Gómez Suárez, Jhony Javier Pabón Martínez y Mauricio Paz Jojoa, y que se les brinde a la mayor brevedad las medidas de protección que puedan necesitar;
  - k) el Comité invita a la UTP a que se ponga en contacto con las autoridades competentes para esclarecer la situación de los dirigentes sindicales Sres. Julio César García Salazar, Roberto Carlos Correa Aparicio, Gerson Méndez, Carlos Fabián Velazco Virama, Rafael Gómez Mejía, Helkin Duarte Cristancho, Óscar Tulio Rodríguez Mesa y Mauricio Olarte Mahecha, y
  - l) el Comité llama especialmente la atención del Consejo de Administración sobre el carácter extremadamente grave y urgente del presente caso.

## B. Nuevos alegatos

85. Por medio de una comunicación de 18 de junio de 2019, la CTC denuncia que el 22 de marzo de 2018, el Sr. Gustavo Adolfo Aguilar, presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de la Gobernación y los Municipios de Colombia (SINTRASERPUVAL) sufrió un atentado dirigido a poner fin a su vida. La organización querellante manifiesta a este respecto que: i) el Sr. Aguilar fue atacado por varios individuos cuando transitaba en motocicleta por la carretera; ii) uno de los agresores accionó un arma de fuego que no funcionó y la víctima logró escapar y ponerse bajo la protección de la policía, y iii) con anterioridad al atentado, el Sr. Aguilar había denunciado casos de violación a los acuerdos laborales y otras irregularidades de la administración del municipio de Riofrío (Valle del Cauca).

## C. Respuesta del Gobierno

### Elementos generales sobre los actos de violencia antisindical y la respuesta estatal a los mismos

86. Por medio de una comunicación de febrero de 2020, el Gobierno reitera que rechaza enfáticamente todo acto de violencia, cualquiera que sea su origen y vuelve a manifestar

su voluntad de avanzar en las investigaciones para esclarecer los hechos, proteger a los trabajadores y, en especial, a los líderes sindicales. Manifiesta que cada una de las instituciones del Estado que tienen a su cargo la obligación de defender los derechos humanos ha realizado ingentes esfuerzos en aras de cumplir con la protección a la vida e integridad de los habitantes del territorio colombiano y, en especial, de los líderes sociales incluidos los sindicalistas.

- 87.** El Gobierno indica que el objetivo 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 contempla la formulación e implementación de una política pública nacional de prevención y protección de líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de los derechos humanos y que, en cumplimiento de este compromiso, el Presidente de la República presentó el 10 de diciembre de 2019, los lineamientos de la Política pública integral de respeto y garantías para la labor de defensa de los derechos humanos. Señala que, en la formulación de la mencionada política, se dio especial atención al enfoque intersectorial de la acción estatal y a la concentración de la violencia contra los líderes sociales en las áreas rurales. El Gobierno manifiesta por otra parte que la Fiscalía General de la Nación (FGN) continúa con su estrategia de investigación y judicialización de delitos contra sindicalistas a través del impulso y seguimiento que da a los casos por medio del Grupo Élite conformado para tal fin desde 2016.
- 88.** Por medio de una comunicación de 24 de febrero de 2021, el Gobierno manifiesta que se ha roto la brecha de impunidad en materia de violencia antisindical al haberse dictado al respecto más de 960 sentencias condenatorias y que el número de homicidios de sindicalistas en el país se ha reducido de manera drástica desde 2001. El Gobierno indica a este respecto que: i) desde 2001 a 2017 la reducción de casos de homicidios a sindicalistas fue del 94 por ciento, pasando de 205 casos en 2001 a 15 casos durante 2017; ii) se registraron 24 casos de homicidios de sindicalistas en 2018, 17 en 2019, 14 en 2020 y, hasta la fecha, 1 en 2021, y iii) el número de homicidios de sindicalistas ha, por lo tanto, disminuido de manera significativa y es importante hacer a este respecto una distinción entre los líderes sociales y los líderes sindicales que son dos categorías distintas, aunque en algunos casos una misma persona puede tener esta doble condición.
- 89.** En sus distintas comunicaciones, el Gobierno proporciona informaciones detalladas sobre la evolución de los resultados de las investigaciones y procesos penales relativos a casos de violencia antisindical, algunos de estos datos habiendo sido también actualizados por medio de comunicaciones de octubre y noviembre de 2020 dirigidas a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y que contienen elementos relacionados específicamente con el caso núm. 2761.
- 90.** El Gobierno se refiere primero a 84 casos de violencia antisindical (de los cuales 79 delitos de homicidio) denunciados en el marco del presente caso. El Gobierno manifiesta que se ha establecido un avance significativo acerca de 23 casos, en la medida en que: i) 19 casos ya dieron lugar a sentencias (con un total de 37 sentencias pronunciadas); ii) un caso se encuentra en etapa de juicio; iii) un caso se encuentra en indagación con orden de captura, y iv) dos casos en investigación cuentan con avances significativos. El Gobierno añade que las mencionadas investigaciones han permitido vincular a 145 personas, de las cuales 112 se encuentran privadas de libertad. En sus comunicaciones de 2020, el Gobierno se refiere también al conjunto de las investigaciones (216) sobre homicidios de miembros de organizaciones sindicales llevadas a cabo por la FGN en el periodo comprendido entre 2011 y 2020. El Gobierno manifiesta que un 42,59 por ciento de las investigaciones llevadas a cabo tiene un avance de esclarecimiento, en la medida en que: i) 44 casos ya dieron lugar a sentencias (con un

total de 60 sentencias pronunciadas); ii) 30 casos se encuentran en etapa de juicio; iii) diez casos cuentan con imputación de cargos; iv) seis casos están en fase de indagación con orden de captura, y v) dos casos han precluido. El Gobierno subraya que el mencionado nivel de avance de esclarecimiento es muy superior a los resultados obtenidos para los homicidios dolosos en general (30 por ciento). El Gobierno señala finalmente que: i) se han proferido en total 815 sentencias relativas a homicidios de miembros del movimiento sindical, lo cual supone 100 sentencias adicionales con respecto del informe anterior del Gobierno respecto de este caso; ii) son en total 960 las sentencias condenatorias proferidas acerca de crímenes contra sindicalistas, los juzgados de descongestión habiendo dictado 70 fallos al respecto durante 2020, y iii) al 22 de enero de 2021, de los 14 homicidios de sindicalistas registrados en 2020, 3 se encontraban ya en fase de juicio mientras que los demás 11, al igual que el homicidio registrado en 2021, eran objeto de investigaciones exhaustivas de parte de la FGN.

- 91.** El Gobierno se refiere a continuación a la respuesta de las autoridades públicas a los casos de amenazas contra miembros del movimiento sindical. El Gobierno manifiesta a este respecto que el fortalecimiento de las capacidades investigativas para la atención del delito de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos es un objetivo definido en el marco de la estrategia de investigación y judicialización de los delitos contra personas defensoras de derechos humanos de la FGN. El Gobierno indica que la investigación de este delito representa un auténtico desafío para el equipo de trabajo de la institución, motivo por el cual se han tomado al respecto las siguientes acciones: i) creación de un grupo de trabajo nacional para el apoyo, impulso y coordinación del análisis, la investigación y la judicialización de los casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, actualmente conformado por seis despachos especializados adscritos a la Dirección Nacional Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos; ii) creación de mecanismos (teléfono, e-mail) para la recepción de amenazas contra defensores de derechos humanos que funcionan las veinticuatro horas del día; iii) creación, gracias a los aportes de la FGN, del tipo penal específico de amenazas contra defensores de derechos humanos, regulado en el artículo 188E del Código Penal, Ley núm. 1908 de Julio de 2018, y iv) para las personas sindicalizadas que no ejercen labores de promoción de defensa de derechos humanos, existencia del artículo 347 del Código Penal, relativo a amenazas o intimidaciones que prevé que si la amenaza o intimidación recayere sobre un miembro de una organización sindical, un periodista o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte.
- 92.** El Gobierno añade que el objetivo de la FGN en materia de amenazas no se reduce a esclarecer un caso concreto, sino que la institución busca asociar casos por criterios comunes para construir situaciones y, de esta manera, generar mayor efectividad en el uso de los recursos institucionales disponibles. Para ello, a partir de un análisis cuantitativo, se identificaron situaciones prioritarias de investigación de delitos de amenazas contra sindicalistas (abarcándose los delitos tipificados tanto por el artículo 188 como por el artículo 347 del Código Penal) cometidos entre el 1.º de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2020, habiéndose utilizado, en particular, los siguientes criterios: i) amenazas relacionadas con el ejercicio de la labor de defensa de derechos humanos; ii) casos en los que se advierte la responsabilidad de una organización criminal, y iii) existencia de un riesgo extremo para la vida, integridad o seguridad de las personas amenazadas.
- 93.** El Gobierno indica que la utilización de los criterios anteriores permitió identificar que los sindicatos del sector de la extracción de recursos naturales y aquellos del sector educativo son los que concentran un mayor número de amenazas. A nivel geográfico,

las organizaciones sindicales del departamento del Valle del Cauca se ven especialmente afectadas. En relación con el sector de la extracción de recursos naturales, la mencionada priorización de las investigaciones permitirá identificar patrones de conducta que facilitarán la individualización de los autores de las amenazas. Para febrero de 2021, ya se cuenta con una persona capturada por amenazas contra un miembro de un sindicato del sector extractivo. En cuanto al sector educativo, el mayor porcentaje de amenazas se produjo en contra del comité ejecutivo de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) y de algunas organizaciones filiales, quedando particularmente afectados los educadores que ejercen sus labores en entornos rurales. Estas situaciones serán asumidas por el grupo de trabajo nacional que apoyará la labor de los fiscales de las direcciones Seccionales que actualmente conocen los casos.

- 94.** En relación con el impacto del procedimiento penal especial abreviado establecido por la Ley núm. 1826 de 2017 sobre las Investigaciones de Actos de Violencia Antisindical (recomendación *b*) del Comité), el Gobierno manifiesta que el mencionado proceso penal abreviado (que permite, por una parte, acortar los plazos por medio de un procedimiento penal abreviado respetuoso del debido proceso y, por otra parte, crea la figura del acusador privado) se aplica a los delitos contemplados por el artículo 200 del Código Penal relativo a la violación de los derechos de reunión y asociación (el artículo 200 prevé la imposición de multas y, en casos particulares, penas de tres a cinco años de prisión). El Gobierno manifiesta que de los 2 727 posibles casos de violación del artículo 200 del Código Penal ingresados en la FGN entre 2011 y el 20 de octubre de 2020, el 91,02 por ciento de los casos ha concluido y tan solo el 8,98 por ciento se encuentra todavía en investigación. El Gobierno manifiesta que la conclusión de los mencionados casos se debe a: i) el archivo de las acciones penales (1 363 casos); ii) la terminación de la acción penal por preclusión o extinción de la querrela (520 casos); iii) el desistimiento del trabajador o de la organización sindical (441 casos), y iv) conciliaciones (158 casos).
- 95.** El Gobierno se refiere a continuación a la consulta de los interlocutores sociales en relación con el fenómeno de violencia antisindical y, en particular, al funcionamiento de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores (recomendación *c*) del Comité). El Gobierno indica a este respecto que: i) la mencionada Comisión Interinstitucional en la cual participan las principales tres centrales de trabajadores más representativas del país y la Asociación de Empresarios de Colombia, se reunió en cuatro oportunidades a lo largo de 2019, dos de las mencionadas reuniones habiendo tenido un carácter regional (Pasto y Popayán); ii) en marzo de 2020, se realizó una reunión virtual de la Comisión para dar cumplimiento a los acuerdos suscritos en la ciudad de Pasto; iii) en julio de 2020, se llevó a cabo la primera reunión virtual nacional de la Comisión, adoptándose una serie de compromisos concretos entre los cuales se destacan la organización de reuniones de las organizaciones sindicales con la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección (UNP), así como, con el apoyo de la OIT, la sistematización de las sentencias proferidas por la justicia colombiana acerca de los crímenes contra sindicalistas (periodo 2011-2020); iv) la próxima reunión de la Comisión Interinstitucional está prevista para el mes de septiembre de 2020; v) el Ministerio del Interior socializa los avances de la Política pública en materia de protección e invita a los diferentes talleres para que los sindicalistas indiquen que les gustaría que se incluyera en esta, y vi) de conformidad con las directrices adoptadas por la Comisión Interinstitucional, el Ministerio de Trabajo está realizando distintas mesas de diálogo social y capacitaciones sobre derechos humanos y normas internacionales del trabajo en colaboración con la UNP.

96. En relación con el posible examen de casos de violencia antisindical por las instancias creadas en el marco de la implementación del proceso de paz (recomendación e) del Comité), el Gobierno remite primero la respuesta formulada por la Comisión de la Verdad, la cual manifiesta que: i) en virtud de su naturaleza extrajudicial, la Comisión no administra justicia y por ende no tiene facultades judiciales para esclarecer la verdad de casos individuales, ni puede juzgar o condenar a nadie; ii) la información que reciba o produzca la Comisión no podrá ser trasladada por esta a autoridades judiciales para ser utilizada con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales o para tener valor probatorio, ni las autoridades judiciales podrán requerírsela; iii) a la fecha, no se cuenta con información sobre el eventual examen de casos de violencia antisindical por parte de las instancias creadas en el marco de la implementación del proceso de paz, y iv) el proceso de esclarecimiento de la verdad sobre prácticas y hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario, en particular aquellas que reflejen patrones o tengan un carácter masivo, que tuvieron lugar con ocasión del conflicto, así como la complejidad de los contextos y las dinámicas territoriales en las que estos sucedieron, según lo establecido en el artículo 13, numeral primero del Decreto Ley núm. 588 de 2017, se verá reflejado en un informe final que la Comisión presentará a la sociedad colombiana una vez concluya su trabajo en el mes de noviembre de 2021. El Gobierno remite a continuación la respuesta formulada por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la cual manifiesta que: i) de la petición de información no se evidencia relación directa o indirecta con el conflicto armado y la misma desborda las competencias de la JEP, y ii) la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conducta, la cual tiene a su cargo la priorización de los casos que se encuentran actualmente en conocimiento de la JEP, ha realizado la apertura de siete casos de violaciones de derechos humanos en general.
97. En relación con las medidas de protección implementadas por el Estado colombiano contra la violencia antisindical, el Gobierno indica en sus comunicaciones que: i) desde que inició a operar en 2012 el Programa de Protección a cargo de la UNP hasta el 31 de enero de 2021, se han realizado 4 262 estudios de nivel de riesgo a dirigentes o activistas sindicales; ii) durante 2018, se realizaron 447 evaluaciones de riesgo, con la determinación de 280 situaciones de riesgo extraordinario y 167 de riesgo ordinario; iii) en 2019 disminuyó la cifra a 332 evaluaciones de riesgo con el establecimiento de 206 situaciones de riesgo extraordinario, 1 de riesgo extremo y 125 de riesgo ordinario; iv) en 2020, se realizaron 282 evaluaciones de riesgo con el establecimiento de 168 situaciones de riesgo extraordinario, 3 de riesgo extremo y 111 de riesgo ordinario; v) en el mes de enero de 2021, se realizaron 35 evaluaciones de riesgo con el establecimiento de 19 situaciones de riesgo extraordinario y 16 de riesgo ordinario; vi) en la actualidad, 296 sindicalistas son beneficiarios de medidas duras de protección que van desde un hombre de protección hasta robustos esquemas de protección de tipo individual y colectivo conformados por vehículos blindados, vehículos convencionales y hombres de protección con su dotación de armamento, y vii) el gasto estimado en medidas de protección para los dirigentes sindicales era de 42 889 000 054 pesos colombianos en 2018 y 39 986 188 070 pesos colombianos en 2019.
98. El Gobierno añade que los departamentos donde se concentran más medidas de protección a favor de sindicalistas son: i) en primera instancia Bogotá, donde confluyen las centrales sindicales, las federaciones y las juntas directivas nacionales de los principales sindicatos, y ii) los departamentos Atlántico, Santander, Norte de Santander, Cesar, Antioquia y Valle del Cauca debido a la situación de orden público que viven estos departamentos a lo largo de la historia, y el alto número de sindicatos existentes en los



mismos. En cuanto a los presuntos agentes generadores de las amenazas recibidas por miembros del movimiento sindical, el Gobierno informa que: i) para 2018, la mayor cantidad de amenazas fueron generadas por la Banda Criminal Autodefensas Gaitanistas de Colombia; ii) para 2019, la Banda Criminal Águilas Negras ocupa el primer lugar, y iii) el surgimiento en 2020 de nuevos agentes generadores de amenaza se ha traducido en la necesidad de fortalecer los mecanismos y estrategias de protección para los líderes sociales y defensores de derechos humanos. El Gobierno añade en su comunicación de febrero de 2021 que, para el 2020, de 196 amenazas registradas contra miembros del movimiento sindical, 160 son de origen desconocido, 29 proceden de grupos armados ilegales, 3 de la subversión, 1 de la delincuencia común y 3 de la delincuencia organizada.

99. Con respecto de las mencionadas medidas de protección, el Gobierno señala finalmente que: i) el Plan de Acción Oportuna ha demostrado ser un mecanismo eficaz de articulación institucional que permite acercar las instancias territoriales a los diferentes niveles del Gobierno, conocer de primera mano la situación de las poblaciones, especialmente la de sus líderes, para crear compromisos institucionales; ii) la UNP, que es miembro permanente del Plan de Acción Oportuna y que toma nota de las situaciones de riesgo que se pueden presentar, acompaña las actividades de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores, del Comité Nacional de seguimiento de traslados a educadores por razones de seguridad con el Ministerio de Educación Nacional y la FECODE y del comité de seguimiento de docentes amenazados con la Secretaría de Educación de Bogotá, y iii) en las reuniones de la Comisión Interinstitucional realizadas en Pasto y Popayán, se abordaron temas de posibles amenazas y situaciones que ponen en riesgo a la población sindical.

### **Alegatos de violencia antisindical denunciados por el Sindicato de Trabajadores de la Energía de Colombia y el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali**

100. En relación con los alegatos de violencia antisindical denunciados por las organizaciones sindicales SINTRAELECOL y SINTRAEMCALI, el Gobierno informa, en primer lugar, que, al 30 de enero de 2020: i) se reporta la existencia de 37 investigaciones en las que se identifica que la víctima del delito pertenecía al SINTRAELECOL (24 investigaciones por el delito de homicidio, 9 por amenazas, 1 por extorsión, 2 por secuestro y 1 por tentativa de homicidio), y ii) 9 de los 37 casos se encuentran en etapa de ejecución de penas, con 21 sentencias condenatorias pronunciadas a través de las que se condenaron a 27 personas. El Gobierno informa, en segundo lugar, que: i) se reporta la existencia de 53 investigaciones en las que se identifica que la víctima del delito pertenecía al SINTRAEMCALI (13 investigaciones por el delito de homicidio, 29 por amenazas, 1 por concierto para delinquir, 1 por desplazamiento, 1 por lesiones, 1 por secuestro, 5 por tentativa de homicidio, 2 por terrorismo), y ii) 10 de las 53 investigaciones se encuentran en etapa de ejecución de penas, con 24 sentencias condenatorias pronunciadas a través de las cuales se condenaron a 28 personas.

### **Homicidios y amenazas de muerte en el sector penitenciario**

101. El Gobierno informa que, al 30 de enero de 2020, se reporta la existencia de 43 investigaciones relativas a actos de violencia (42 por el delito de homicidio y 1 por amenazas) cometidos contra miembros y dirigentes de la Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano (UTP). El Gobierno

informa que: i) 12 casos se encuentran en etapa de ejecución de penas, con 17 sentencias condenatorias en contra de 23 personas; ii) 29 de los 31 demás casos se encuentran activos (con 4 casos que se encuentran en etapa de juicio, 6 casos que se encuentran en instrucción o investigación, y 19 casos en fase preliminar o de indagación).

- 102.** En relación con el alegado homicidio de los Sres. Diego Rodríguez González y Manuel Alfonso miembros de la UTP (recomendación *i*) del Comité), el Gobierno manifiesta que la FGN, después de haber revisado sus sistemas de información, no ha podido individuar la plena identidad a las personas referidas. El Gobierno solicita que se remita el número de cédula de las mismas para poder identificarlas con certeza. Con respecto de la evaluación de la situación de riesgo de los dirigentes de la UTP, Sres. Eleasid Durán Sánchez, Cindy Yuliana Rodríguez Layos, Franklin Excenover Gómez Suárez, Jhony Javier Pabón Martínez y Mauricio Paz Jojoa (recomendación *j*) del Comité), el Gobierno manifiesta que la UNP informa que: i) el Sr. Eleasid Durán Sánchez es beneficiario de medidas de protección por parte de la UNP; ii) las situaciones de los Sres. Jhony Javier Pabón Martínez y Franklin Excenover Gómez Suárez fueron atendidas por la UNP en 2015 sin que se haya recibido, sin embargo, informaciones de riesgo y/o de amenazas dirigidas directamente a los nombrados, y iii) verificadas las bases de datos e información de la entidad, no se ha encontrado ninguna solicitud relativa a la Sra. Cindy Yuliana Rodríguez Layos, por lo que resulta necesario remitir los números de cédula a fin de evitar homónimos.
- 103.** Finalmente, con respecto de la situación de ocho dirigentes sindicales de la UTP supuestamente objeto de amenazas y respecto de los cuales el Comité había invitado a la organización querellante a que se pusiera en contacto con el Gobierno para esclarecer su situación (recomendación *k*) del Comité), el Gobierno remite la respuesta de la UNP según la cual: i) se está adelantando una reevaluación de riesgo para el Sr. Julio César García Salazar, y ii) verificadas las bases de datos e información de la entidad, no se ha encontrado ninguna solicitud relativa a las demás siete personas mencionadas.

## D. Conclusiones del Comité

- 104.** *El Comité recuerda que los casos núms. 2761 y 3074 se refieren a alegatos de numerosos homicidios de dirigentes y miembros del movimiento sindical, así como de otros numerosos actos de violencia antisindical.*

### Elementos generales sobre los actos de violencia antisindical y la respuesta estatal a los mismos

- 105.** *El Comité toma nota, en primer lugar, de la manifestación del Gobierno de que se ha roto la brecha de impunidad en materia de violencia antisindical al haberse dictado al respecto más de 960 sentencias condenatorias y que el número de homicidios de sindicalistas en el país se ha reducido de manera drástica desde 2001. El Comité toma nota, a este respecto, de que el Gobierno indica que: i) desde 2001 a 2017 la reducción de casos de homicidios de sindicalistas fue del 94 por ciento, pasando de 205 casos en 2001 a 15 casos durante 2017, y ii) se registraron 24 casos de homicidios de sindicalistas en 2018, 17 en 2019, 14 en 2020 y, hasta la fecha, 1 en 2021.*
- 106.** *El Comité toma nota a continuación de las informaciones de carácter general presentadas por el Gobierno, en relación con las iniciativas institucionales llevadas a cabo para esclarecer los actos de violencia antisindical y sancionar a los culpables. El Comité toma nota a este respecto de que el Gobierno manifiesta que cada una de las instituciones del Estado que tienen a su cargo la obligación de defender los derechos humanos ha realizado ingentes*

esfuerzos en aras de cumplir con la protección a la vida e integridad de los habitantes del territorio colombiano y, en especial, de los líderes sociales y de los sindicalistas. El Comité toma nota de que el Gobierno subraya en particular que, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Presidente de la República presentó el 10 de diciembre de 2019 los lineamientos de la Política pública integral de respeto y garantías para la labor de defensa de los derechos humanos y que, en la formulación de la mencionada política, se dio especial atención al enfoque intersectorial de la acción estatal y a la concentración de la violencia contra los líderes sociales en las áreas rurales. El Comité toma también nota de que el Gobierno manifiesta que la FGN continúa con su estrategia de investigación y judicialización de delitos contra sindicalistas a través del impulso y seguimiento que da a los casos por medio del Grupo Élite conformado para tal fin desde 2016. El Comité toma nota adicionalmente de las informaciones proporcionadas por el Gobierno respecto de las reuniones llevadas a cabo, tanto a nivel nacional como regional, por la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de Derechos Humanos de los Trabajadores, en la cual participan e interactúan de manera activa las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores y las distintas autoridades públicas encargadas de la protección de los derechos humanos en el país.

- 107.** El Comité toma nota, por otra parte, de que el Gobierno remite las observaciones de la Comisión de la Verdad y de la JEP acerca del eventual examen de casos de violencia antisindical por parte de las instancias creadas en el marco de la implementación del proceso de paz. El Comité observa que se desprende de las mismas que: i) la Comisión de la Verdad no cuenta hasta la fecha con información sobre el eventual examen de casos de violencia antisindical por parte de las instancias creadas en el marco de la implementación del proceso de paz; ii) la Comisión presentará su informe final a la sociedad colombiana una vez concluya su trabajo en el mes de noviembre de 2021, y iii) el objeto de la petición de información desborda las competencias de la JEP.
- 108.** El Comité toma nota a continuación de las informaciones proporcionadas por el Gobierno acerca de los avances registrados en el esclarecimiento y sanción de los actos de violencia antisindical cometidos en el país. En relación con 84 casos de violencia antisindical (de los cuales 79 delitos de homicidio) denunciados entre 2010 y 2012 en el marco del presente caso, el Comité toma nota de que el Gobierno informa que: i) 19 casos ya dieron lugar al pronunciamiento de 37 sentencias; ii) un caso se encuentra en etapa de juicio; iii) un caso se encuentra en indagación con orden de captura, y iv) dos casos en investigación cuentan con avances significativos. El Gobierno añade que las mencionadas investigaciones han permitido vincular a 145 personas, de las cuales 112 se encuentran privadas de libertad. El Comité toma nota también de los elementos remitidos por el Gobierno sobre la totalidad de las 216 investigaciones relativas a homicidios de miembros de organizaciones sindicales llevadas a cabo por la FGN en el periodo comprendido entre 2011 y 2020. El Comité toma nota de que el Gobierno señala que se han proferido 60 sentencias relativas a 44 casos y que el 42,59 por ciento de las investigaciones tiene un avance de esclarecimiento media superior a los resultados obtenidos para la totalidad de los homicidios dolosos (30 por ciento). El Comité toma finalmente nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno en 2021 sobre los resultados de las investigaciones relativas a la totalidad de los actos de violencia antisindical cometidos en el país. El Comité observa que el Gobierno indica que: i) se han proferido en total 815 sentencias relativas a homicidios de miembros del movimiento sindical, lo cual supone 100 sentencias adicionales con respecto de lo informado anteriormente por el Gobierno en febrero de 2019, y ii) son en total 960 las sentencias condenatorias proferidas acerca de crímenes contra sindicalistas, los juzgados de descongestión habiendo dictado 70 fallos al respecto durante 2020.

109. El Comité toma también nota de las detalladas informaciones proporcionadas por el Gobierno acerca de las medidas tomadas para incrementar la eficacia de las investigaciones relativas a las amenazas contra miembros del movimiento sindical. A este respecto, el Comité toma especialmente nota de: i) la creación de un grupo de trabajo nacional para el apoyo, impulso y coordinación del análisis, la investigación y la judicialización de los casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos; ii) la creación en julio de 2018 del tipo penal específico de amenazas contra defensores de derechos humanos, regulado en el artículo 188E del Código Penal y la existencia en el artículo 347 del Código Penal, relativo a amenazas o intimidaciones de un agravante en caso de que la víctima sea miembro de una organización sindical o periodista, y iii) la priorización, con base en una serie de criterios (en particular la relación entre las amenazas y las actividades de defensa de los derechos humanos de los sindicalistas víctimas, indicios del involucramiento de una organización criminal en las amenazas, riesgo extremo para la vida, integridad o seguridad de las personas amenazadas) de la investigación de ciertos delitos de amenazas contra sindicalistas cometidos entre 2018 y 2020 con miras a asociar casos y, de esta manera, generar mayor efectividad en el uso de los recursos institucionales disponibles.
110. El Comité observa que se desprende de las iniciativas anteriormente descritas que: i) los sindicatos del sector de extracción de recursos naturales y del sector de la educación son los más afectados por delitos de amenazas, y ii) la priorización de las investigaciones permitirá identificar patrones de conducta que facilitarán la individualización de los autores de las amenazas y que para febrero de 2021, se cuenta con una persona capturada por amenazas contra un miembro de un sindicato del sector extractivo.
111. El Comité toma también nota de la indicación del Gobierno de que el procedimiento penal especial abreviado establecido por la Ley núm. 1826 de 2017 (que acorta los plazos por medio de un procedimiento penal abreviado respetuoso del debido proceso y, por otra parte, crea la figura del acusador privado) se aplica a los delitos contemplados por el artículo 200 del Código Penal relativo a la violación de los derechos de reunión y asociación (el artículo 200 prevé la imposición de multas y, en casos particulares, penas de tres a cinco años de prisión). Al tiempo que toma nota de la indicación del Gobierno de que el 91,02 por ciento de los 2 727 posibles casos de violación del artículo 200 del Código Penal ingresados en la FGN ha concluido, el Comité observa que no dispone de informaciones sobre el número de sentencias proferidas al respecto.
112. Al tiempo que constata con preocupación que la mayoría de los numerosos casos de homicidios y otros actos de violencia antisindical ocurridos en el país en general y aquellos denunciados en el marco de este caso en particular siguen impunes, el Comité saluda el crecimiento significativo de sentencias proferidas por homicidios de sindicalistas. Toma especialmente nota de que, respecto de 84 casos de homicidios y tentativas de homicidios denunciados en el marco del presente caso entre 2010 y 2012, han sido proferidas desde el último examen del caso 12 nuevas sentencias y que 3 homicidios adicionales cuentan ahora con sentencia. Saludando las varias iniciativas tomadas para incrementar la eficacia de las investigaciones relativas a las amenazas contra sindicalistas y constatando que los criterios de priorización de las investigaciones se enfocan en los casos en los cuales las víctimas desarrollan una labor relacionada con la defensa de los derechos humanos, el Comité confía en que el Gobierno asegurará la plena inclusión de los sindicalistas en esta prioridad y que podrá informar de avances significativos en los resultados de dichas investigaciones. Consciente de la complejidad de los retos que enfrentan los entes responsables de las investigaciones penales, el Comité se ve, por otra parte, nuevamente obligado a observar la ausencia de datos sobre el número de condenas a autores intelectuales de los actos de violencia antisindical. El Comité subraya a este respecto que las investigaciones deberían centrarse no solo en el autor individual del delito, sino también en sus autores intelectuales

*con el fin de alcanzar una justicia completa y prevenir de manera significativa futuros actos de violencia contra los miembros del movimiento sindical.*

- 113.** *Saludando las acciones significativas tomadas por las autoridades públicas y el número creciente de sentencias proferidas, el Comité, ante la magnitud de los retos que enfrenta el país en materia de lucha contra la violencia antisindical y la impunidad, insta al Gobierno a que siga fortaleciendo sus esfuerzos para que todos los actos de violencia antisindical, homicidios, amenazas y otros, reportados en el país sean esclarecidos y que los autores, tanto materiales como intelectuales de los mismos sean condenados. El Comité espera especialmente que se tomen todas las medidas adicionales y se dediquen todos los recursos necesarios para que las investigaciones y procesos penales realizados en relación con los actos de violencia antisindical denunciados en el presente caso aumenten significativamente su efectividad en la identificación y sanción de los autores intelectuales de los mismos. El Comité pide al Gobierno que proporcione informaciones detalladas al respecto.*
- 114.** *En relación con las medidas tomadas por las autoridades públicas para prevenir los actos de violencia antisindical y proteger a los miembros del movimiento sindical en situación de riesgo, el Comité toma, en primer lugar debida nota de las iniciativas institucionales adoptadas en el marco de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores y del Plan de Acción Oportuna para facilitar la interlocución entre las autoridades competentes y las organizaciones sindicales acerca de los actos y riesgos de violencia que afectan a las mismas. El Comité toma también debida nota de las informaciones detalladas del Gobierno sobre la labor de la UNP, de las cuales se desprende que: i) del 1.º de enero de 2019 al 31 de enero de 2021, la UNP llevó a cabo 649 evaluaciones de riesgo para dirigentes sindicales y sindicalistas; ii) en la actualidad son 296 dirigentes sindicales y sindicalistas protegidos por medidas duras de protección, y iii) en 2019, el gasto de las medidas de protección implementadas por la UNP a favor de dirigentes sindicales y sindicalistas correspondió a 39 986188 070 pesos colombianos. El Comité toma nota adicionalmente de las informaciones detalladas proporcionadas por el Gobierno acerca de la distribución geográfica de las evaluaciones de riesgo realizadas y de los distintos autores de las amenazas recibidas. Sobre este particular, el Comité toma especial nota de la indicación del Gobierno de que el surgimiento en 2020 de nuevos agentes generadores de amenaza se ha traducido en la necesidad de fortalecer los mecanismos y estrategias de protección para los líderes sociales y defensores de los derechos humanos. A este respecto, el Comité observa también que, si bien se ha experimentado un descenso muy significativo del número de víctimas desde 2001, el Gobierno sigue reportando nuevos homicidios de miembros del movimiento sindical en el país.*
- 115.** *Al tiempo que saluda los importantes esfuerzos llevados a cabo por las autoridades públicas en materia de protección contra la violencia antisindical y las consultas llevadas a cabo con los interlocutores sociales en el seno de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de Derechos Humanos de los Trabajadores, el Comité no puede dejar de observar con profunda preocupación la persistencia del alto número de homicidios y otros actos de violencia antisindical en el país, así como el surgimiento, señalado por el Gobierno, de nuevos agentes generadores de amenaza. El Comité recuerda a este respecto que la libertad sindical solo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular, los relativos a la vida y a la seguridad de la persona [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 82]. Ante dicha situación, el Comité insta al Gobierno a que continúe fortaleciendo sus esfuerzos para brindar una protección adecuada a todos los dirigentes sindicales y sindicalistas en situación de riesgo. Con miras a que las políticas de prevención de la violencia antisindical logren un mayor impacto, el Comité pide especialmente al Gobierno que siga fomentando, tanto en el marco del Plan de Acción Oportuna y de la Comisión Interinstitucional para la Promoción*

*y Protección de Derechos Humanos de los Trabajadores como de todos los espacios tripartitos apropiados una estrecha interlocución entre las organizaciones sindicales y las distintas autoridades competentes. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado al respecto.*

### **Alegatos de violencia presentados en 2014 por el Sindicato de Trabajadores de la Energía de Colombia y el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali**

**116.** *El Comité toma nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno sobre la situación de la totalidad de las investigaciones relativas a casos de violencia en los cuales las víctimas eran, por una parte, miembros del SINTRAELECOL y, por otra, miembros del SINTRAEMCALI. Al tiempo que toma debida nota de estas informaciones y, en particular del número de sentencias condenatorias proferidas al respecto (21 y 24 respectivamente), el Comité recuerda sin embargo que: i) los alegatos de violencia antisindical presentados por las mencionadas organizaciones en el marco de los casos núms. 2761 y 3074 se refieren a actos específicos de violencia antisindical (en relación con el SINTRAELECOL las lesiones físicas sufridas en 2014 por el Sr. Oscar Arturo Orozco y las amenazas de muerte de las cuales habría sido objeto el Sr. Oscar Lema Vega y, en relación con el SINTRAEMCALI, el atentado, en abril de 2014 contra la sede de la organización y el vehículo de uno de sus dirigentes), y ii) en su anterior examen de los presentes casos, el Comité había expresado la firme esperanza de que las investigaciones y procesos todavía en curso permitirían a la brevedad el esclarecimiento de los hechos denunciados, así como la condena de sus autores materiales e intelectuales y había pedido al Gobierno que lo informara al respecto. Con base en lo anterior, el Comité solicita nuevamente al Gobierno que informe sobre el avance de las investigaciones y procesos todavía en curso respecto de los hechos específicos denunciados en 2014 por el SINTRAELECOL y el SINTRAEMCALI.*

### **Alegatos de violencia antisindical en el sector penitenciario**

**117.** *En relación con la denuncia de los asesinatos de 21 miembros de la UTP, de los cuales tres dirigentes sindicales, acaecidos entre el 5 de junio de 2012 y el 24 de octubre de 2016 y del intento de homicidio de otro dirigente de la UTP ocurrido el 4 de junio de 2015, el Comité toma nota de las informaciones generales proporcionadas por el Gobierno sobre la situación, al 30 de enero de 2020, de la totalidad de las investigaciones relativas a casos de violencia contra miembros y dirigentes de la UTP, reportándose al respecto la existencia de 43 investigaciones (42 por el delito de homicidio y uno por amenazas). El Comité toma nota de que, respecto de los mencionados casos, el Gobierno informa que: i) 12 casos se encuentran en etapa de ejecución de penas, con 17 sentencias condenatorias dictadas en contra de 23 personas, y ii) otros 29 casos se encuentran activos (4 en etapa de juicio, 6 en instrucción o investigación y 19 en fase preliminar o de indagación).*

**118.** *El Comité toma debida nota de estos elementos y, en particular, del pronunciamiento de 17 sentencias condenatorias. El Comité observa al mismo tiempo que no dispone de informaciones sobre los motivos de los homicidios que han dado lugar al pronunciamiento de sentencias condenatorias, si las personas condenadas son a la vez los autores materiales e intelectuales de los hechos y si, por medio de las mencionadas sentencias, se han identificado eventuales vínculos entre los distintos asesinatos de miembros de la UTP. El Comité insta por lo tanto al Gobierno a que continúe dando todos los esfuerzos necesarios para que todos los homicidios e intento de homicidio de dirigentes y miembros de la UTP denunciados en el marco del presente caso sean esclarecidos y que los autores materiales e intelectuales de los mismos sean condenados. El Comité pide adicionalmente al Gobierno que, en relación con los casos denunciados en el presente caso, proporcione informaciones*

*detalladas sobre el avance de las investigaciones en curso, así como sobre el contenido de las sentencias pronunciadas.*

- 119.** *En relación con el alegado homicidio de los Sres. Diego Rodríguez González y Manuel Alfonso miembros de la UTP, el Comité toma nota de que el Gobierno manifiesta que la FGN, después de haber revisado sus sistemas de información, no ha podido individualar la plena identidad de las personas referidas y que se solicita que se remita el número de cédula de las mismas para poder identificarlas con certeza. Con base en lo anterior, el Comité invita a la UTP y al Gobierno a que se pongan en contacto para llevar a cabo las mencionadas identificaciones.*
- 120.** *En relación con las alegadas amenazas de muerte que habrían afectado a varios dirigentes de la UTP y de las correspondientes medidas de protección tomadas por la UNP, el Comité toma nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno acerca de las acciones tomadas en relación con los Sres. Julio César García Salazar, Eleasid Durán Sánchez, Jhony Javier Pabón Martínez y Franklin Excenover Gómez Suárez. El Comité toma también nota de que el Gobierno manifiesta que para la Sra. Cindy Yuliana Rodríguez Layos, resulta necesario remitir los números de cédula a fin de evitar homónimos. El Comité toma adicionalmente nota de que: i) el Gobierno no ha proporcionado las informaciones solicitadas con respecto de la evaluación de la situación de riesgo del Sr. Mauricio Paz Jojoa, y ii) la organización querellante no ha proporcionado las informaciones solicitadas con respecto de los Sres. Roberto Carlos Correa Aparicio, Gerson Méndez, Carlos Fabián Velazco Virama, Rafael Gómez Mejía, Helkin Duarte Cristancho, Óscar Tulio Rodríguez Mesa y Mauricio Olarte Mahecha (personas respecto de las cuales la UNP indica no haber encontrado ninguna solicitud de medidas de protección). Con base en estos distintos elementos, el Comité pide al Gobierno que proporcione las informaciones solicitadas acerca de la evaluación de la situación de riesgo del Sr. Mauricio Paz Jojoa. El Comité invita adicionalmente a la UTP y al Gobierno a que se pongan en contacto con respecto de la identificación definitiva de la Sra. Cindy Yuliana Rodríguez Layos.*
- 121.** *Observando finalmente que el Gobierno, en relación con los miembros de la UTP, informa de un caso de amenazas objeto de investigación mientras que, en su queja inicial, la UTP se refería a 31 miembros y dirigentes objeto de amenazas de muerte, el Comité pide al Gobierno que se asegure de que todos los alegatos de amenazas contra miembros o dirigentes de la UTP hayan dado lugar a investigaciones dirigidas a identificar y sancionar a sus autores.*

## **Nuevos alegatos**

- 122.** *El Comité toma nota de los alegatos presentados por la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) por medio de una comunicación de 18 de junio de 2019 acerca del atentado que habría sufrido el Sr. Gustavo Adolfo Aguilar, presidente del SINTRASERPUVAL el 22 de marzo de 2018. El Comité toma nota de que la organización querellante manifiesta que el Sr. Aguilar fue atacado por agresores cuya arma de fuego no funcionó y que la víctima, con anterioridad al atentado, había denunciado violaciones a los derechos laborales de parte de la administración del municipio de Riofrío (Valle del Cauca). El Comité recuerda a este respecto que la libertad sindical solo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular, los relativos a la vida y a la seguridad de la persona, que el ejercicio de los derechos sindicales es incompatible con cualquier tipo de violencia o amenaza y que corresponde a las autoridades investigar sin demora y en su caso sancionar todo acto de esta índole [véase **Recopilación**, párrafos 82 y 88]. El Comité pide por lo tanto al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para asegurar la protección del Sr. Aguilar y para que se lleven a cabo las investigaciones necesarias para la pronta identificación y sanción de los autores materiales e intelectuales del atentado ocurrido en marzo de 2018. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado al respecto.*

## Recomendaciones del Comité

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

- a) saludando las acciones significativas tomadas por las autoridades públicas y el número creciente de sentencias proferidas, el Comité, ante la magnitud de los retos que enfrenta el país en materia de lucha contra la violencia antisindical y la impunidad, insta al Gobierno a que siga fortaleciendo sus esfuerzos para que todos los actos de violencia antisindical, homicidios, amenazas y otros, reportados en el país sean esclarecidos y que los autores, tanto materiales como intelectuales de los mismos sean condenados. El Comité espera especialmente que se tomen todas las medidas adicionales y se dediquen todos los recursos necesarios para que las investigaciones y procesos penales realizados en relación con los actos de violencia antisindical denunciados en el presente caso aumenten significativamente su efectividad en la identificación y sanción de los autores intelectuales de los mismos. El Comité pide al Gobierno que proporcione informaciones detalladas al respecto;
- b) al tiempo que saluda los importantes esfuerzos llevados a cabo por las autoridades públicas al respecto, así como las consultas llevadas a cabo con los interlocutores sociales en el seno de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de Derechos Humanos de los Trabajadores, el Comité insta al Gobierno a que continúe fortaleciendo sus iniciativas para brindar una protección adecuada a todos los dirigentes sindicales y sindicalistas en situación de riesgo. Con miras a que las políticas de prevención de la violencia antisindical logren un mayor impacto, el Comité pide especialmente al Gobierno que siga fomentando, tanto en el marco del Plan de Acción Oportuna y de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores como de todos los espacios tripartitos apropiados, una estrecha interlocución entre las organizaciones sindicales y las distintas autoridades competentes. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;
- c) el Comité solicita nuevamente al Gobierno que informe sobre el avance de las investigaciones y procesos todavía en curso respecto de los hechos denunciados en 2014 por el Sindicato de Trabajadores de la Energía de Colombia (SINTRAELECOL) y el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali (SINTRAEMCALI);
- d) el Comité insta al Gobierno a que continúe dando todos los esfuerzos necesarios para que todos los homicidios e intento de homicidio de dirigentes y miembros de la Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano (UTP) denunciados en el marco del presente caso sean esclarecidos y que los autores materiales e intelectuales de los mismos sean condenados. El Comité pide también al Gobierno que, en relación con los casos denunciados en el presente caso, proporcione informaciones detalladas sobre el avance de las investigaciones en curso, así como sobre el contenido de las sentencias pronunciadas. El Comité invita adicionalmente a la UTP y al Gobierno a que se pongan en



contacto para llevar a cabo la identificación de los Sres. Diego Rodríguez González y Manuel Alfonso;

- e) el Comité pide al Gobierno que proporcione las informaciones solicitadas acerca de la evaluación de la situación de riesgo del Sr. Mauricio Paz Jojoa. El Comité invita adicionalmente a la UTP y al Gobierno a que se pongan en contacto con respecto de la identificación definitiva de la Sra. Cindy Yuliana Rodríguez Layos;
- f) el Comité pide adicionalmente al Gobierno que se asegure de que todos los alegatos de amenazas contra miembros o dirigentes de la UTP hayan dado lugar a investigaciones dirigidas a identificar y sancionar a sus autores; el Comité pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para asegurar la protección del Sr. Aguilar, presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de la Gobernación y los Municipios de Colombia (SINTRASERPUVAL) y para que se lleven a cabo las investigaciones necesarias para la pronta identificación y sanción de los autores materiales e intelectuales del atentado ocurrido en marzo de 2018. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado al respecto, y
- g) el Comité llama especialmente la atención del Consejo de Administración sobre el carácter extremadamente grave y urgente del presente caso.

## Caso núm. 3112

### Informe definitivo

#### Queja contra el Gobierno de Colombia

##### presentada por

- la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y
- el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria, Metal-Mecánica, Metálica, Metalúrgica, Siderúrgica, Electrometálica, Ferroviaria, Comercializadoras, Transportadoras, Afines y Similares del Sector (SINTRAIME)

Alegatos: las organizaciones querellantes denuncian una serie de violaciones a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva en el seno de una empresa del sector minero y de varias de sus empresas contratistas

- 124.** La queja figura en comunicaciones de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria, Metal-Mecánica, Metálica, Metalúrgica, Siderúrgica, Electrometálica, Ferroviaria, Comercializadoras, Transportadoras, Afines y Similares del Sector (SINTRAIME) de fechas 9 de diciembre de 2014 y 2 de junio de 2016.

125. El Gobierno envió sus observaciones por medio de comunicaciones de fechas 26 de octubre de 2015, 13 de febrero de 2018, 12 de febrero de 2019, 14 de agosto de 2020, 17 y 23 de febrero de 2021.
126. Colombia 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) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

## A. Alegatos de las organizaciones querellantes

127. En su primera comunicación del 9 de diciembre de 2014, las organizaciones querellantes alegan la existencia de una serie de violaciones al ejercicio de la libertad sindical en el seno de la empresa Drummond Company Inc., empresa multinacional del sector minero (en adelante «empresa principal») y varias de sus empresas contratistas. Las organizaciones querellantes indican que: i) la empresa principal explota carbón en las minas de Pribbenow y el Descanso, ubicadas en el Departamento del Cesar; ii) la empresa General de Equipos de Colombia S.A. GECOLSA (en adelante «empresa contratista A») realiza actividades de mantenimiento de equipos y apoyo a las operaciones mineras en las minas de la empresa principal, y iii) la empresa DIMANTEC LTDA (en adelante «empresa contratista B») realiza actividades de mantenimiento de equipos y apoyo a las operaciones en la empresa principal, pero a través de un contrato comercial con la empresa contratista A. Las organizaciones querellantes explican que el SINTRAIME cuenta con un gran número de afiliados en la empresa contratista B y que, en el momento de los hechos, había una convención colectiva suscrita por el SINTRAIME y la empresa contratista B con vigencia del 1.º de enero de 2012 al 31 de diciembre del 2013 (en adelante «convención colectiva de 2012»).
128. Las organizaciones querellantes señalan que el 13 de diciembre de 2013 el SINTRAIME presentó un pliego de peticiones a la empresa contratista B y denuncian que la misma se negó en un principio a negociar con el sindicato, de manera que tuvieron que presentar una querrela ante el Ministerio del Trabajo para solicitar su intervención. Según los querellantes, a partir del 9 de julio de 2014, tras el agotamiento de la etapa de arreglo directo, el SINTRAIME ejerció su derecho de huelga en las distintas regiones de Colombia donde tiene presencia. Denuncian que, tras la declaratoria de huelga, la empresa contratista B: i) no permitió que los directivos sindicales ingresaran a inspeccionar los sellos colocados por los inspectores del trabajo en las máquinas y herramientas utilizadas por los trabajadores huelguistas; ii) ingresó trabajadores de otras empresas contratistas para reemplazar a los trabajadores huelguistas; iii) impidió que los trabajadores huelguistas que trabajaban en la ciudad de Soledad se ubicaran frente a sus instalaciones, asediándolos permanentemente para que se retiraran de allí; iv) la empresa, a través de algunos supervisores no sindicalizados, difundió falsas informaciones sobre el estado de las negociaciones entre la empresa y el sindicato, y recolectó firmas para solicitar el levantamiento de la huelga, y v) durante la semana del 4 al 9 de agosto de 2014, las directivos de la empresa presionaron ilegítimamente a los trabajadores para que votaran a favor del levantamiento de la huelga y la convocatoria de un tribunal de arbitramento. Adicionalmente, las organizaciones querellantes señalan que el voto a favor del levantamiento de la huelga se caracterizó por la ausencia de controles en la votación, la participación de personal ajeno a la empresa contratista B y el otorgamiento de vehículos por parte del empleador para transportar a los votantes; además, tras la orden de reanudación del trabajo, en agosto de 2014, el empleador

prohibió el acceso al sitio de trabajo El Cerrejón a los trabajadores huelguistas y los directivos del SINTRAIME.

- 129.** Añaden los querellantes que entre los días 31 de julio y 5 de agosto de 2014, durante el paro de labores, circularon panfletos por parte de una organización criminal denominada «Los Rastrojos» en los que se exigía a los directivos sindicales que levantaran la huelga y se retirasen de la empresa a cambio de no atentarse contra su vida. Señalan que, pese a que denunciaron dichos actos ante el Ministerio del Trabajo, la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, la Vicepresidencia y la Presidencia de la República, las personas concernidas no recibieron la protección del Estado.
- 130.** En su comunicación del 2 de junio de 2016, los querellantes alegan que la empresa principal incurrió en actos de intermediación laboral ilegal a fin de reducir el costo de mano de obra y anular los derechos sindicales de los trabajadores frente a la empresa principal. Las organizaciones querellantes explican que, por medio de una resolución de 28 de abril de 2014, el Ministerio del Trabajo impuso una multa total de 3 696 000 pesos colombianos a las empresas contratistas A y B por tercerización laboral ilegal; ante lo cual, las empresas concernidas promovieron un recurso de reposición. Manifiestan que, frente a la decisión sancionatoria, en diciembre de 2014, la empresa contratista A realizó un cambio de objeto social y dividió sus objetos misionales, creando una nueva empresa en el sector minero, la empresa Relianz Mining Solutions S.A.S. (en adelante «empresa contratista C»), la cual, a partir de ese momento, se encargó de atribuir contratos a la empresa contratista B. Con respecto al recurso de reposición promovido por las empresas, señalan que el 3 de junio de 2015, el Ministerio del Trabajo revocó la decisión del 28 de abril de 2014 debido a que, si bien reconoció la existencia de una intermediación laboral prohibida, determinó que había existido una violación al debido proceso en contra de las empresas y ordenó rehacer en su totalidad la actuación administrativa, incluyendo las investigaciones correspondientes. Las organizaciones querellantes indican que el SINTRAIME promovió el 3 de diciembre de 2014 tres querrelas por intermediación laboral ilegal en contra de la empresa principal y las empresas contratistas B y C, las cuales fueron posteriormente acumuladas junto con la investigación que se estaba cursando por intermediación ilegal. El 20 de enero de 2016, el Ministerio del Trabajo formuló nuevamente cargos contra la empresa principal y las empresas contratistas A y B por presunta conducta de tercerización laboral irregular de conformidad con el artículo 63 de la Ley núm. 1429 de 2010.
- 131.** Las organizaciones querellantes denuncian además el despido colectivo de trabajadores de la empresa contratista B. Explican que el 20 de octubre de 2015, la empresa contratista B informó mediante comunicación pública que, a partir del 31 de diciembre de 2015, la empresa contratista C daría por terminado los contratos para las actividades de mantenimiento de maquinaria, dado que la empresa principal no la había favorecido en las licitaciones para la prestación de servicios y que, por consiguiente, se rescindirían los contratos de los trabajadores de la empresa contratista B, incluyendo aquellos de los afiliados al SINTRAIME. Asimismo, informó que a partir de ese momento se daría un proceso de transición entre la empresa contratista A y la empresa ganadora de la licitación, la empresa CHM Minería (en adelante «empresa contratista D»). Indican que en una reunión convocada el 14 de diciembre de 2015 por el Ministerio del Trabajo con motivo del despido colectivo, a la cual asistieron los directivos del SINTRAIME, la empresa contratista B señaló que la no renovación de contratos se debió a las actividades sindicales en la empresa e invitó a los líderes de SINTRAIME a promover la renuncia de los trabajadores a la empresa, mientras que la empresa contratista C manifestó que dicha problemática también era ajena a su empresa y que era un asunto meramente

comercial. Las organizaciones querellantes denuncian que, pese a que todo lo anterior fue escuchado por el Ministerio del Trabajo, no fue depositado en la ayuda de memoria que se envió al nivel central en Bogotá, ante lo cual, el 16 de diciembre de 2015, el SINTRAIME presentó un escrito al Ministro del Trabajo denunciando los despidos y la persecución antisindical en la empresa contratista B.

- 132.** Las organizaciones querellantes estiman que la no renovación del contrato comercial tenía una motivación antisindical, ya que de esta forma se anulaba jurídicamente la posibilidad de dar continuidad a la convención colectiva en la empresa contratista D y que los afiliados de SINTRAIME fuesen contratados por la misma manteniendo sus derechos laborales. Además, manifiestan que el Ministerio del Trabajo omitió sus obligaciones de inspección y vigilancia. Las organizaciones querellantes señalan que, al 27 de mayo de 2016, 360 trabajadores contratados por la empresa contratista B habían sido presionados para firmar «cartas de retiro voluntario», 185 trabajadores habían sido despedidos y 135 trabajadores habían sido contratados por la empresa contratista D. Señalan que ante la gravedad de los hechos, la organización sindical presentó una acción de tutela contra el Ministro del Trabajo por su falta de debida diligencia en las investigaciones por la intermediación laboral ilegal denunciada y contra la empresa contratista B ante la violación al debido proceso de los sindicalistas derivados de los despidos colectivos. Manifiestan que la cancelación de contratos de trabajo tuvo lugar sin la autorización del Ministerio del Trabajo para proceder a los despidos colectivos, lo que denotaría la estrategia antisindical y represalia empresarial. Según las organizaciones querellantes, la primera decisión sancionatoria del Ministerio del Trabajo contra las empresas B y C por tercerización laboral ilegal generó un clima de discriminación antisindical en contra de los afiliados al SINTRAIME. No obstante, la revocación de esta misma sanción por el Ministerio del Trabajo sirvió como excusa para implementar despidos colectivos que afectaron directamente a los afiliados del SINTRAIME. Señalan los querellantes que el Estado tenía una clara obligación de investigar diligentemente y sancionar los actos de discriminación antisindical y resaltan que, pese a que la organización sindical querellante presentó varias querellas laborales, el Ministerio del Trabajo no sancionó ninguna de las conductas descritas.
- 133.** Por último, las organizaciones querellantes manifiestan que, simultáneamente a los hechos arriba mencionados, el 11 de diciembre de 2015, la empresa contratista B inició un proceso de despido de los trabajadores que realizaron un cese colectivo de actividades entre el 14 de marzo y 3 de abril de 2013 en la empresa Trateccol Ltda. (en adelante «empresa E»). Explican que el 27 de noviembre de 2013 la empresa E se fusionó con la empresa contratista B. Dicha fusión resultó en la extensión de la convención colectiva de 2012 suscrita entre el SINTRAIME y la empresa contratista B a los trabajadores de la empresa E (dicha convención estaba en vigor dado que el tribunal de arbitramento no había dictado aún el laudo arbitral). Añaden que a pesar de que el 9 de abril de 2014 la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia declaró la ilegalidad de la huelga del 2013 en la empresa E, la empresa contratista B debía respetar el procedimiento de despido previsto en la convención colectiva de trabajo del 2012. Según lo dispuesto en el artículo 5 de la convención colectiva de 2012, en caso de despido con causa justa, la empresa debía escuchar los descargos dentro de los tres días hábiles y los trabajadores despedidos debían gozar de las garantías mínimas incluyendo una debida asistencia sindical. Resaltan que: i) los descargos fueron iniciados al menos diez días después de que la Corte Suprema de Justicia hubiera confirmado la declaratoria de ilegalidad de la huelga; ii) las convocatorias para los descargos se realizaron sin que los trabajadores pudiesen gozar de las garantías mínimas establecidas en la convención colectiva de trabajo: no se les dio tiempo suficiente para presentar sus argumentos de

defensa, conocer las imputaciones, o convocar a una comisión sindical para acompañarlos en la diligencia; iii) la empresa contratista B no solicitó la intervención inmediata del Ministerio del Trabajo para individualizar a los trabajadores que iban a ser despedidos, y iv) la empresa aprovechó para adelantar otro tipo de despidos de trabajadores sindicalizados por motivos tales como la presunta violación al régimen de seguridad industrial y presuntas falsificaciones de incapacidad médica.

## B. Respuesta del Gobierno

- 134.** Por comunicaciones de fechas 26 de octubre de 2015, 13 de febrero de 2018, 12 de febrero de 2019 y 14 de agosto de 2020, el Gobierno transmite sus observaciones, las observaciones de la empresa principal, así como aquellas de las empresas contratistas A y B. En primer lugar, en relación con la supuesta negativa de la empresa contratista B de negociar con la empresa contratista B el pliego de peticiones, el Gobierno transmite las observaciones de esta empresa, la cual desmiente que se haya negado a negociar un pliego de peticiones con el SINTRAIME. Según la empresa concernida, el SINTRAIME presentó un primer pliego de peticiones el 1.º de noviembre de 2013 y este fue retirado por la organización sindical el 10 de diciembre de 2013, tras la decisión de los trabajadores de convocar a un tribunal de arbitramento. Ese mismo día, el SINTRAIME radicó un nuevo pliego de peticiones con mínimos cambios, y la empresa informó por escrito al Ministerio del Trabajo de este hecho a fin de que el Ministerio determinara cuál era la manera correcta de proceder y si la empresa se encontraba en la obligación de iniciar negociaciones con respecto al segundo pliego. El Gobierno sostiene, por su parte, que no existió negativa por parte de la empresa contratista B de negociar con la organización sindical ni mala fe por parte de la empresa concernida, dado que la empresa acababa de pasar una etapa de arreglo directo y tenía la convicción errada de que no tenía la obligación de negociar nuevamente.
- 135.** En segundo lugar, el Gobierno comunica las observaciones de la empresa contratista B en relación con los supuestos actos de injerencia durante el desarrollo de la huelga declarada por el SINTRAIME en julio de 2014. Dicha empresa manifiesta que: i) la votación celebrada entre el 26 y 28 de junio de 2014, para determinar si el conflicto colectivo con el SINTRAIME debía ser sometido a huelga o al tribunal de arbitramento, estuvo plagada de irregularidades: la organización sindical no permitió el acompañamiento de la votación por parte del Ministerio del Trabajo, no se estableció un lugar independiente y secreto para efectuar las votaciones, la urna de votación no tenía sello de cierre al inicio de la jornada de la votación, y ciertos trabajadores de la empresa no fueron convocados a la votación; ii) puede apreciarse del contenido de las actas del Ministerio del Trabajo que, en las votaciones celebradas en junio de 2014, los afiliados al SINTRAIME incurrieron en actos de constreñimiento, amenazas y violencia contra los trabajadores que deseaban votar por que el conflicto colectivo fuera sometido al tribunal de arbitramento; iii) a partir del inicio de la huelga, el 9 de julio de 2014, los dirigentes del SINTRAIME impidieron la entrada del personal sindicalizado y no sindicalizado a las instalaciones de la empresa principal y de las empresas contratistas A y B; iv) los afiliados al SINTRAIME obstaculizaron la realización de actividades al personal de otras empresas contratistas, llevaron a cabo bloqueos en las vías de acceso a los proyectos mineros e instalaciones de las empresas, agrediendo y amenazando a los trabajadores que querían prestar sus servicios; v) debido a las múltiples irregularidades señaladas, la empresa presentó una solicitud de declaratoria de ilegalidad de huelga y el 16 de noviembre de 2016, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se pronunció en favor de la empresa contratista B; vi) en ningún momento se procedió a reemplazar a los trabajadores huelguistas, las empresas beneficiarias de los servicios de la empresa B

simplemente contrataron a otras empresas; vii) en relación con el levantamiento de la huelga, estas gestiones fueron realizadas por un grupo de trabajadores no sindicalizados que no había sido convocado a la votación; viii) en cuanto a los alegatos según los cuales la empresa contratista B no permitió el ingreso de la mayoría de los trabajadores al sitio de trabajo El Cerrejón una vez que la huelga fue levantada, niega lo expuesto por las organizaciones querellantes, y señala que las personas asignadas a los contratos comerciales vigentes entraron sin problema a cumplir con sus labores, y ix) la dilación en la conformación del tribunal de arbitramento se debió a que el SINTRAIME notificó la designación de su árbitro de forma tardía.

- 136.** El Gobierno comunica asimismo las observaciones de la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo del departamento del Atlántico, la cual manifiesta que: i) a partir del 9 de julio de 2014, el Ministerio del Trabajo envió inspectores con la finalidad de investigar las denuncias presentadas por la organización sindical y, al constatar que no había violaciones al derecho de huelga, declaró el archivo de la investigación; ii) en cuanto a la supuesta negativa de la empresa contratista B de que los trabajadores huelguistas se ubicaran frente a las instalaciones de la empresa contratista A, manifiesta que si bien las carpas se encontraban en los predios de la empresa contratista A y que esta última solicitó que se desplazaran dado que perturbaban el ingreso de sus trabajadores, las autoridades intervinieron con miras a asegurarse de que los trabajadores se mantuvieran en el sitio mencionado, y iii) en cuanto a los alegatos de que directivos de la empresa contratista B presionaron ilegítimamente a los trabajadores para que votaran por el levantamiento de la huelga, surge de la resolución de 15 de agosto de 2014 que los inspectores del trabajo estuvieron presentes y se aseguraron de que los trabajadores votaran de manera libre y espontánea, y una vez que se constató que los trabajadores de la empresa contratista B habían votado por el levantamiento de la huelga, se procedió al levantamiento de sellos, del cual fueron informados los directivos sindicales del SINTRAIME. El Gobierno estima que el Ministerio del Trabajo adelantó las actuaciones administrativas solicitadas por el SINTRAIME en relación con la supuesta negativa de negociación, procedió al sellamiento de las instalaciones cuando fue declarada la huelga y conformó el tribunal de arbitramento cuando así fue decidido por los trabajadores. Señala además que la organización sindical concernida no aportó pruebas conducentes respecto de las presuntas irregularidades durante el levantamiento de la huelga, la convocación del tribunal de arbitramento, o la supuesta violación al derecho de asociación o de negociación colectiva.
- 137.** En cuanto al proceso de negociación del segundo pliego de peticiones, el Gobierno señala que, por resolución de 15 de agosto de 2014, el Viceministro de Relaciones Laborales ordenó la convocatoria de un tribunal de arbitramento para que se decidiera el conflicto entre el SINTRAIME y la empresa contratista B y, si bien reconoce que existieron dilaciones, manifiesta que estas fueron causadas por la renuncia de uno de los árbitros y el desacuerdo de las partes en relación con el nombramiento del tercer árbitro. Además, señala que en sentencia de fecha 8 de febrero de 2017, la Corte Suprema de Justicia desestimó el recurso de anulación presentado por las partes contra el laudo arbitral proferido por el Tribunal de Arbitramento Obligatorio; y como consecuencia de dicha sentencia, la empresa procedió a pagar a los trabajadores afiliados al SINTRAIME los reajustes ordenados en el laudo. El Gobierno destaca asimismo que el 22 de marzo de 2019 se suscribió una nueva convención colectiva de trabajo por dos años entre la empresa contratista B y el SINTRAIME, con vigencia del 1.º de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019.
- 138.** En tercer lugar, respecto a las supuestas amenazas por parte de la organización criminal denominada «Los Rastrojos», el Gobierno comunica las observaciones de la empresa

contratista B, la cual niega tener algún tipo de relación con alguna organización criminal. Asimismo, transmite las observaciones de la Unidad Nacional de Protección (UNP). La UNP manifiesta que realizó una serie de gestiones a favor de directivos y afiliados del SINTRAIME: i) el Sr. William Eduardo Kerguelen González no proporcionó la documentación necesaria en aras de activar la ruta de protección, no obstante lo anterior, se solicitó al comandante del departamento del Cesar que adoptara rondas preventivas en el lugar de su residencia por un término de cuatro meses; ii) se adoptaron medidas a favor de los Sres. Rafael Ojeda Castro, Sergio Becerra Moreno e Ismael Avedaño, las cuales les fueron comunicadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM); iii) con respecto al Sr. Rafael de la Hoz Fontalvo, se realizó la reevaluación de temporalidad del caso y el caso se encontraba pendiente de revisión y firma por el director de la CERREM, y iv) con respecto al Sr. Nelson Enrique Mendoza Jiménez, no se implementaron medidas de protección en virtud del nivel de riesgo valorado.

- 139.** En cuarto lugar, el Gobierno transmite las observaciones de la empresa principal y las empresas contratistas A y B en relación con los alegatos de intermediación laboral ilegal por parte de las empresas arriba mencionadas para eludir el cumplimiento de normas laborales y derechos sindicales. La empresa principal manifiesta que: i) las empresas contratistas y subcontratistas citadas por los querellantes no fueron constituidas a los efectos específicos de celebrar contratos con la empresa principal, dichas empresas contaban con una larga trayectoria en el mercado y una sólida red de clientes diferentes en distintos sectores de actividad; ii) el objeto social de la empresa principal es diferente al desarrollado por las empresas contratistas; iii) las organizaciones querellantes, al indicar que el SINTRAIME firmó una convención colectiva con la empresa contratista B, reconocen expresamente la calidad de empleador de dicha empresa y aportan una prueba del goce de los derechos a la libertad sindical, de asociación y de negociación colectiva de los trabajadores de dicha empresa; iv) la empresa principal no terceriza las actividades propias de su negocio, contrata empresas para el mantenimiento y la reparación de algunos equipos utilizados por ella, dado el altísimo nivel de especialización y la particular experiencia que se requiere para llevar a cabo tales trabajos; v) las operaciones que realizaron las empresas contratistas se llevaron a cabo con total autonomía administrativa, técnica y financiera por parte de las mismas, sin que la empresa principal ejerciera injerencia alguna en la contratación de personal utilizado por tales empresas; vi) en 2012 la empresa principal y las empresas contratistas A y B, fueron investigadas una primera vez, a petición del SINTRAIME, por supuesta intermediación laboral ilegal, y en 2013 el Ministerio del Trabajo ordenó el archivo de la queja por no existir méritos para sancionar; vii) en 2014 se adelantó otra investigación por la misma razón, contra las mismas empresas y generada por el mismo querellante, y la Dirección Territorial del Atlántico expidió una resolución el 19 de octubre de 2015 mediante la cual absolvió a las empresas concernidas; viii) en 2017, de manera irregular el Ministerio del Trabajo adelantó nuevamente una investigación contra la empresa principal, y por nueva decisión se sancionó a la empresa; ix) la empresa promovió recursos de reposición y apelación ante el Ministerio del Trabajo y posteriormente ejerció una acción de nulidad y restablecimiento de derecho ante el contencioso administrativo contra las distintas resoluciones expedidas por el Ministerio del Trabajo; x) mediante proveído de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo del Cesar admitió la demanda y la misma se encuentra pendiente de resolución, y xi) a la fecha existen ocho sindicatos activos en la empresa y varias convenciones colectivas se encuentran vigentes, lo cual constituye una prueba del respeto que la empresa tiene por la libertad sindical.

- 140.** En relación con los alegatos de intermediación laboral ilegal, la empresa contratista A indica que: i) el proceso de escisión que condujo a la creación de la empresa contratista C no tenía un propósito antisindical, sino más bien buscaba ajustar la empresa a las realidades y necesidades de cada uno de los mercados en que participaba, dejando a la empresa contratista A como la empresa importadora de la maquinaria, y dividiendo el resto de actividades de su objeto social en sociedades para brindarle mayor simplicidad, eficiencia y mejor gestión a la estructura de las operaciones; ii) desde el 1.º de enero de 2015, cada una de las empresas creadas viene desarrollando de manera autónoma e independiente su objeto social, sus actuaciones comerciales, laborales y administrativas, como personas jurídicas totalmente independientes; iii) la empresa contratista A no ha contratado ni contrata actividades misionales de la empresa principal, su participación en la cadena de valor está claramente definida, las relaciones comerciales con la empresa principal se han limitado al mantenimiento y reparación de una serie de equipos y maquinarias que requieren personal y maquinaria especializados; iv) la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio del Trabajo en su momento investigó los hechos y exoneró a la empresa contratista A y a las demás empresas querelladas de los cargos señalados; v) la empresa tiene una larga y exitosa historia de relacionamiento sindical, varios sindicatos se encuentran operando en la empresa y con todos mantiene excelentes relaciones obrero-patronales, y vi) desde 2016 se viene dando aplicación a un laudo arbitral con el SINTRAIME, sin que a la fecha la organización sindical haya presentado alguna reclamación o querrela ante las autoridades judiciales o del trabajo.
- 141.** La empresa contratista B, señala, por su parte, que el SINTRAIME, al reconocer expresamente en el artículo 3.º de la convención colectiva de trabajo de 2012 que esta empresa celebra y ejecuta contratos comerciales como parte habitual de su operación, y al no formular observación alguna en relación con sus efectos en la libertad sindical, aceptó implícitamente que dichos contratos no violaban los derechos de los trabajadores y reconoció la calidad de empleador de la empresa contratista B, así como la verdadera naturaleza empresarial de la compañía. Además, resalta que, por resolución de 12 de octubre de 2017, el Ministerio del Trabajo resolvió absolver a la empresa contratista B de la sanción impuesta en primera instancia.
- 142.** En sus observaciones, el Gobierno manifiesta que el objeto social de las referidas empresas es totalmente diferente, de modo que, la contratación por la empresa principal de otras empresas contratistas no implicaba ninguna actividad misional permanente propia de la empresa principal: i) el objetivo social de la empresa principal es la exploración, transporte y explotación de carbón; ii) la empresa contratista A se dedica principalmente a la comercialización y representación de marcas de maquinaria pesada para diferentes sectores, actividades realizadas de forma directa, con su propia organización y recursos administrativos y comerciales, vinculados laboralmente de manera formal y directa a través de las distintas modalidades de contrato de trabajo contempladas en la ley laboral, y iii) la empresa contratista C se especializa en la prestación de servicios de mantenimiento, reparación, reconstrucción, fabricación, montaje y ensamblaje de cualquier tipo de maquinaria. El Gobierno señala que, según lo dispuesto por el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, son contratistas independientes las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficio de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Asimismo, resalta que, los empresarios en Colombia gozan, en virtud del artículo 333 de la Constitución Política, del derecho a la libertad empresarial mediante el cual los empresarios pueden ejercer libremente su actividad, dentro de los límites del bien común. Por lo tanto, las empresas tienen la



facultad para ejercer ampliamente su objeto social mediante la libertad contractual cumpliendo con las normas que regulan el trabajo decente, es decir, brindando todas las garantías legales.

- 143.** El Gobierno indica, en cuanto a las diligencias realizadas por el Ministerio del Trabajo en relación con los alegatos de intermediación laboral ilegal, que: i) el 21 de noviembre de 2013, el Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección comisionó a la Unidad de Investigaciones Especiales para que iniciara una averiguación preliminar por supuesta intermediación laboral ilegal; ii) por resolución de 27 de abril de 2015, la Coordinación de la Unidad de Investigaciones Especiales ordenó sancionar a las empresas contratistas A y B por intermediación laboral prohibida, decisión que fue posteriormente impugnada por las empresas; iii) por resolución de 3 de junio de 2015, la Coordinación de la Unidad de Investigaciones Especiales revocó el acto administrativo y en su lugar se dispuso rehacer la investigación en ambas empresas contratistas; iv) el SINTRAIME presentó ante el Ministerio del Trabajo querellas administrativas en contra de la empresa principal y las empresas contratistas A y B, las cuales fueron posteriormente acumuladas en la investigación que se cursaba en contra de las distintas empresas; v) el 8 de marzo de 2016 se formularon nuevamente cargos contra las tres empresas investigadas y se inició el procedimiento administrativo sancionatorio por presunta conducta de tercerización laboral ilegal y contratación indebida de las empresas de servicios temporales; vi) por de fecha 23 de septiembre de 2016, la autoridad administrativa dispuso sancionar a la empresa principal y las empresas contratistas A y B; ante lo cual, las empresas implicadas presentaron sus respectivos descargos; vii) por resolución de 19 de septiembre de 2017, la autoridad administrativa resolvió el recurso de reposición y se ordenó remitir el expediente a la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial con el fin de que se resolviera el recurso de apelación interpuesto en forma subsidiaria, y viii) por resolución de 12 de octubre de 2017, el Ministerio del Trabajo resolvió absolver a la empresa contratista B de la sanción impuesta en primera instancia, la misma quedando absuelta de todas las querellas relativas a la supuesta intermediación laboral ilegal.
- 144.** En quinto lugar, el Gobierno transmite las observaciones de la empresa contratista B con relación al supuesto despido antisindical de los trabajadores de esta empresa, a partir del 11 de diciembre de 2015, motivado por la cancelación del contrato comercial suscrito entre las empresas contratistas B y C. Al respecto, manifiesta que: i) la decisión de la empresa contratista C de no seguir utilizando sus servicios afectó gravemente a la empresa y trajo consigo dificultades financieras y administrativas, lo cual alteró el equilibrio económico y financiero de la compañía y acarreó consecuencias en la composición demográfica de los trabajadores de la empresa; ii) tanto los trabajadores sindicalizados como los no sindicalizados resultaron afectados por la cancelación del contrato comercial, lo que confirma que no se trató de un acto de discriminación antisindical, y iii) se trató de una causal legal de terminación de contratos de trabajo, por cuanto no tiene origen en la decisión unilateral del empleador sino en el acatamiento de hechos objetivos, ajenos de la voluntad de la empresa. El Gobierno sostiene, por su parte, que surge de las distintas decisiones relativas a las acciones de tutela interpuestas por los trabajadores afectados a raíz de la terminación de contratos de trabajo, que los tribunales estimaron que la acción de tutela no era un mecanismo idóneo y que los trabajadores debían acudir a la justicia ordinaria; y destaca que los querellantes no aportaron pruebas de que se haya acudido a esta instancia.
- 145.** En sexto lugar, el Gobierno transmite las observaciones de la empresa contratista B en lo que respecta al despido de trabajadores de la empresa E, que posteriormente se fusionó a la empresa contratista B, despidos que, según los alegatos de las

organizaciones querellantes, habrían violado lo pactado en la convención colectiva de trabajo de 2012 y habrían presentado un carácter antisindical. La empresa contratista B manifiesta que: i) la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia declarando la ilegalidad del cese de actividades que tuvo lugar entre el 14 de marzo y el 3 de abril de 2013 quedó en firme el 7 de diciembre de 2015; ii) la empresa cumplió con la obligación prevista en el Decreto núm. 2164 de 1959, la cual consiste en presentar al inspector del trabajo, en el marco de una huelga declarada ilegal, una lista de trabajadores que considere necesario despedir por haber participado o intervenido en la suspensión de labores; iii) el trámite previsto en la convención colectiva para citar a descargos fue cumplido respecto de todos los trabajadores, a quienes se les garantizaron su derecho a la defensa y al debido proceso; iv) el artículo 5 de la convención colectiva de 2012 precisa que los descargos debe realizarlos el trabajador dentro de los tres días hábiles siguientes, y ese término se cumplió puesto que la referida convención no establecía un término mínimo para realizar la audiencia, de tal modo que nada impedía que las diligencias respectivas se realizaran el mismo día en el que los trabajadores y el SINTRAIME fueron notificados; v) contrariamente a lo alegado por las organizaciones querellantes, surge de las actas de descargo que los trabajadores involucrados contaron con la presencia, participación y acompañamiento de los dirigentes sindicales; vi) los hechos denunciados fueron puestos en conocimiento de los jueces de tutela, y resueltos a favor de la empresa contratista B tanto en primera como en segunda instancia, y vii) con respecto a las demandas incoadas por algunos de los trabajadores reclamando su reintegro, la empresa contratista B señala que los casos se encuentran pendientes de resolución. Por su parte, el Gobierno señala que, en el marco de una acción de tutela tramitada ante el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Soledad Atlántico, dicha jurisdicción consideró que no se advertía un ánimo perseguidor en contra del ente sindical, que no se había aportado prueba de que los trabajadores despedidos tuvieran un rol particularmente activo o de liderazgo dentro del sindicato y que el sindicato contaba con otros medios de defensa judicial idóneos y adecuados en la jurisdicción ordinaria laboral. En relación con lo anterior, el Gobierno manifiesta que la organización sindical no aportó prueba, ni se tenía conocimiento por parte de esta instancia, que los trabajadores despedidos hayan acudido a la justicia ordinaria, ni se especificaron qué trabajadores fueron despedidos. El Gobierno recuerda que el Comité de Libertad Sindical ha señalado que no le corresponde pronunciarse sobre la ruptura de contratos de trabajo que en la medida en la que estos impliquen una discriminación antisindical. En cuanto al alegato de que la empresa contratista B no solicitó al Ministerio del Trabajo su intervención para individualizar a los trabajadores que participaron en el cese de actividades declarado ilegal, el Gobierno manifiesta que la Corte Constitucional ha considerado que no es necesario realizar un trámite previo ante el Ministerio del Trabajo para despedir a un trabajador que ha participado en un cese de actividades que ha sido declarado ilegal. El empleador debe únicamente agotar un procedimiento previo con el fin de analizar la conducta del empleador, garantizar su derecho de defensa y el debido proceso, y resalta que no es necesario que dicho proceso sea realizado por el Ministerio del Trabajo. El Gobierno señala que la empresa contratista B adelantó un procedimiento para despedir a los trabajadores que participaron en el cese de actividades, y que tal como señalan las organizaciones sindicales en sus alegatos, los trabajadores fueron individualmente notificados de sus descargos y se les proporcionó individualmente una fecha de citación, por lo cual se evidencia que la empresa cumplió con el procedimiento previo referido por la Corte Constitucional.

- 146.** Por medio de comunicaciones adicionales recibidas el 17 y el 23 de febrero de 2021, el Gobierno remite primero observaciones actualizadas de parte de las empresas contratistas A y B y de la empresa principal. La empresa contratista A, después de reiterar su compromiso con la libertad sindical, señala en particular que: i) cuenta con empleados asociados a cuatro diferentes organizaciones sindicales, tres de ellas siendo sindicatos de industria y una siendo un sindicato de empresa; ii) sigue vigente el laudo arbitral proferido el 1.º de octubre de 2015 a raíz de las negociaciones con SINTRAIME, el mismo siendo actualmente fuente de beneficios para un trabajador de la empresa; iii) las negociaciones llevadas a cabo con SINTRAINDUSTRIA por una parte, y SINTRAMETAL por otra parte, están dando lugar al establecimiento de tribunales de arbitramento; y iv) en octubre de 2019, se fundó el sindicato de trabajadores de GECOLSA-SEGECSA con el cual se suscribió en septiembre de 2020 la primera convención colectiva. La empresa contratista B, reafirmando también la plena aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 en su seno, indica por su parte que: i) firmó una nueva convención colectiva con SINTRAIME para el periodo comprendido entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2020; ii) la etapa de negociación para la renovación de dicha convención se abrió el 11 de febrero de 2021; iii) firmó también otra convención colectiva con la organización sindical SINTRAPCA para el periodo comprendido entre el 1.º de abril de 2017 y el 31 de marzo de 2020, y iv) las negociaciones para renovar la convención con SINTRAPCA no habiendo conducido a un acuerdo, se está a la espera, a raíz de la decisión de SINTRAPCA al respecto y de conformidad con la legislación en vigor de que el Ministerio de Trabajo finalice la conformación de un tribunal de arbitramento. La empresa principal manifiesta por su parte que: i) existen en la actualidad en el seno de la empresa nueve organizaciones sindicales con una tasa de sindicalización del personal del 63,86 por ciento, la cual es muy superior a la media nacional (5 por ciento), lo cual demuestra el pleno respeto de la libertad sindical en el seno de la empresa, y ii) la empresa tiene convenciones colectivas suscritas con ocho de dichas organizaciones.
- 147.** El Gobierno manifiesta a continuación que no se han producido en el marco del presente caso violaciones a los convenios y principios de la OIT en materia de libertad sindical, que las varias empresas referidas cuentan con convenciones colectivas vigentes y que, con respecto de los hechos alegados, el Ministerio de Trabajo actuó de manera diligente para garantizar el respeto de la legislación laboral.

## C. Conclusiones del Comité

- 148.** *El Comité observa que el presente caso se refiere a la alegación de violaciones a la libertad sindical en el seno de una empresa principal y varias de sus empresas contratistas operando en el sector minero: la empresa contratista A (dedicada principalmente según el Gobierno a la comercialización y representación de marcas de maquinaria pesada para diferentes sectores y encargada de actividades de mantenimiento de equipos y apoyo a las operaciones mineras en las minas de la empresa principal), la empresa contratista B (encargada de actividades de mantenimiento, reparación y construcción en la empresa principal, a través de un contrato comercial con la empresa contratista A y posteriormente con la empresa contratista C) y la empresa contratista C (que surge como resultado del proceso de escisión en la empresa A en diciembre de 2014). El Comité observa que, en este contexto, las organizaciones querellantes alegan la existencia de las siguientes violaciones: i) la negativa de la empresa contratista B de negociar con el SINTRAIME una nueva convención colectiva; ii) en el marco de una acción de huelga, diversos actos de injerencia por parte de la empresa contratista B, incluyendo la contratación de trabajadores en reemplazamiento de los trabajadores huelguistas y actos de coacción; iii) amenazas de muerte por parte de una organización criminal a miembros y dirigentes del SINTRAIME dirigidas a poner fin a la huelga*

*y pasividad de las autoridades públicas frente a este hecho; iv) intermediación laboral ilegal destinada a reducir el costo de la mano de obra e impedir el pleno ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores de las empresas contratistas frente a la empresa principal; v) en el marco de una reestructuración y la cancelación del contrato comercial entre las empresas contratistas B y C, el despido masivo antisindical de los trabajadores de la empresa contratista B, y vi) el carácter antisindical del despido por la empresa B de sindicalistas que habían participado en una huelga en el seno de una empresa luego fusionada con la empresa B y la violación al debido proceso disciplinario establecido en la convención colectiva de la empresa.*

- 149.** *En cuanto a la alegada negativa por parte de la empresa contratista B de negociar una nueva convención colectiva, el Comité observa que surge de los distintos elementos presentados por las partes que, en el momento de los hechos existía una convención colectiva en vigor suscrita entre el SINTRAIME y la empresa contratista B con vigencia del 1.º de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2013. Observa que tanto las organizaciones querellantes como el Gobierno señalan que: i) tras una primera tentativa infructuosa del SINTRAIME de negociar un primer pliego de peticiones, la organización sindical presentó un segundo pliego de peticiones a la empresa contratista B para negociar una nueva convención colectiva; ii) entre el 28 y 30 de junio de 2014, el SINTRAIME organizó una votación con miras a decidir si el conflicto desembocaría en una huelga o en un tribunal de arbitramento; iii) el 9 de julio de 2014, una vez que se agotaron todas las etapas de arreglo directo, el SINTRAIME inició una huelga; iv) posteriormente, un grupo de trabajadores votó por el levantamiento de la huelga y la conformación del tribunal de arbitramento, y v) el 15 de agosto de 2015, el Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección ordenó la convocatoria de un tribunal de arbitramento y, pese a varias dilaciones atribuidas a ambas partes, el 15 de febrero de 2016 el tribunal de arbitramento emitió un laudo arbitral con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017. El Comité observa, que posteriormente se suscribió entre la empresa contratista B y el SINTRAIME dos convenciones colectivas, la primera con vigencia del 1.º de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019 y la segunda con vigencia del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2020, estando en curso las negociaciones para renovar la misma. Habida cuenta de que el pliego de reclamos referido en el presente caso dio lugar a un laudo arbitral cuya aplicación no fue cuestionada por las organizaciones querellantes y que posteriormente se celebraron convenciones colectivas entre las partes y, en ausencia de elementos adicionales de parte de los querellantes, el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.*
- 150.** *En lo que respecta a los alegatos de injerencia por parte de la empresa contratista B en el marco de la huelga llevada a cabo por el SINTRAIME entre el 9 de julio y el 15 de agosto de 2014, el Comité observa que: i) por una parte, las organizaciones querellantes denuncian actos de injerencia e intimidación tras la declaratoria de la huelga en fecha 9 de julio de 2014 (prohibición de acceso de los representantes del SINTRAIME a las instalaciones de la empresa, reemplazamiento de trabajadores huelguistas, acoso a los trabajadores huelguistas), así como durante las acciones tendientes a levantar la huelga (difusión de falsas informaciones sobre el estado de las negociaciones entre la empresa y el sindicato, recolección de firmas para solicitar el levantamiento de la huelga, intimidación de trabajadores por parte de los directivos de la empresa para que votaran en favor del levantamiento de la huelga, irregularidades durante la votación para el levantamiento de la huelga, otorgamiento de vehículos por parte del empleador para transportar a los votantes; y, tras la orden de reanudación del trabajo, la prohibición de acceso de trabajadores huelguistas y directivos sindicales al sitio de trabajo); ii) por otra parte, la empresa contratista B manifiesta que existieron irregularidades en la votación celebrada entre los días 26 y 28 de junio de 2014 por medio de la cual los trabajadores debían decidir si el conflicto desembocaría en un tribunal de arbitramento o una huelga (el no acompañamiento de la votación por parte del Ministerio*

del Trabajo, la no convocación de todos los trabajadores, y actos de constreñimiento, amenazas y violencia contra los trabajadores que deseaban votar por que el conflicto colectivo fuera sometido al tribunal de arbitramento) y que existieron extralimitaciones en el ejercicio del derecho de huelga (los huelguistas habrían bloqueado las vías de acceso de trabajadores no sindicalizados a los proyectos mineros e instalaciones de las empresas contratistas, amenazando a los trabajadores que querían prestar sus servicios), y iii) el Gobierno señala que al inicio de la huelga el Ministerio del Trabajo envió inspectores con la finalidad de investigar las denuncias presentadas por la organización sindical y que, al no encontrar irregularidad alguna, declaró el archivo de la investigación; además indica que surge de la resolución del Ministerio del Trabajo de fecha 15 de agosto de 2014 que los inspectores estuvieron presentes durante la votación en la cual se decidió el levantamiento de la huelga y se aseguraron de que los trabajadores votaran de forma libre y voluntaria. El Comité toma nota de las versiones contradictorias de las partes con respecto a la supuesta comisión de actos de injerencia y de violencia durante las votaciones tendientes a declarar y levantar la huelga, así como durante el cese de actividades. Asimismo, el Comité observa que, a solicitud de la empresa contratista B y por sentencia de 16 de noviembre de 2016, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia declaró la ilegalidad de la huelga, al estimar que, según lo establecido en el artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, la organización sindical, al ser minoritaria, debía, previo al bloqueo de operaciones, contar con un voto mayoritario de los trabajadores de la empresa antes mencionada. En estas condiciones, el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.

151. En relación con la denuncia de amenazas de muerte por parte de una organización criminal denominada «Los Rastrojos», el Comité toma nota de los alegatos de las organizaciones querellantes según los cuales durante el paro de labores que tuvo lugar entre el 31 de julio y el 5 de agosto de 2014, circularon panfletos en los que se exigía a los directivos sindicales que levantaran la huelga y que, pese a que denunciaron dichos actos ante las autoridades competentes, hasta el mes de diciembre de 2014 los dirigentes amenazados no habían recibido la protección del Estado. El Comité toma nota de la lista de actuaciones realizada por la Unidad Nacional de Protección, comunicada por el Gobierno, en favor de los Sres. Rafael Ojeda Castro, Sergio Becerra Moreno e Ismael Avedaño. Asimismo, toma nota de las indicaciones según las cuales el Sr. William Eduardo Kerguelen no proporcionó la documentación necesaria para reactivar la protección y que, con respecto al Sr. Nelson Enrique, no se habían implementado medidas de protección en virtud del nivel del riesgo valorado. Observando que el Gobierno no proporciona información con respecto a si una investigación fue incoada con respecto a dichas amenazas de muerte, el Comité recuerda que el ejercicio de los derechos sindicales es incompatible con cualquier tipo de violencia o amenaza y que corresponde a las autoridades investigar sin demora y en su caso sancionar todo acto de esta índole [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 88].
152. En lo que atañe a los alegatos de intermediación laboral ilegal, el Comité entiende, con base en las informaciones proporcionadas por las organizaciones querellantes y el Gobierno que: i) las empresas contratistas fueron sancionadas una primera vez el 27 de abril de 2014 por actos de intermediación laboral ilegal, ante lo cual las empresas concernidas promovieron un recurso de reposición; ii) en diciembre de ese mismo año, la empresa A realizó un cambio de objeto social y dividió sus objetos misionales, creándose la empresa C; iii) por resolución de 3 de junio de 2015, el Ministerio del Trabajo resolvió el recurso de reposición en favor de las empresas y ordenó rehacer las investigaciones correspondientes; iv) el 20 de enero de 2016, el Ministerio del Trabajo formuló nuevamente cargos contra la empresa principal y las empresas contratistas por intermediación laboral ilegal, y v) si bien una nueva sanción fue inicialmente impuesta por el Ministerio del Trabajo (resolución de 23 de septiembre de 2016),

la empresa contratista B fue posteriormente absuelta (resolución de 12 de octubre de 2017). En vista de lo que precede, el Comité considera preciso destacar que no se desprende de las resoluciones del Ministerio del Trabajo y de las actas de inspección administrativa laboral comunicadas por las partes, que las acciones entabladas por el SINTRAIME para que se declare el carácter irregular de los procesos de intermediación laboral hayan planteado la existencia de una supuesta motivación antisindical de los mismos. El Comité recuerda que su competencia se refiere a casos de violaciones de la libertad sindical y no a casos de abusos en materia de intermediación laboral o de utilización abusiva de contratos temporales, aunque afecten a muchos trabajadores, así como que solo le corresponde pronunciarse sobre los alegatos presentados por el sindicato querellante que establecen conexión entre esos casos y la afiliación o actividades sindicales de los afectados [véase **Recopilación**, párrafo 37]. En vista de lo que precede, el Comité no proseguirá con el análisis de este alegato.

153. En lo referente a la supuesta motivación antisindical de la cancelación del contrato comercial suscrito entre las empresas B y C, así como del carácter antisindical de los despidos que tuvieron lugar a continuación en el seno de la empresa B, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes denuncian que a partir de diciembre de 2015 un gran número de trabajadores de la empresa contratista B, la cual contaba con una fuerte presencia sindical, fueron despedidos. Asimismo, toma nota de que, según los querellantes, la cancelación del contrato comercial buscaba anular jurídicamente la posibilidad de dar continuidad a la convención colectiva en la empresa ganadora de la licitación e impedir que los afiliados al SINTRAIME fuesen contratados por la nueva empresa manteniendo sus derechos laborales. El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan adicionalmente que: i) la cancelación de contratos de trabajo tuvo lugar sin la autorización del Ministerio del Trabajo; ii) no se respetó el procedimiento pactado en la convención colectiva suscrita entre el SINTRAIME y la empresa contratista B; iii) la primera decisión sancionatoria del Ministerio del Trabajo por tercerización laboral ilegal habría generado un clima de discriminación antisindical en contra de los afiliados al SINTRAIME, y iv) el Ministerio del Trabajo habría omitido sus obligaciones de inspección y de vigilancia al no haber atendido una denuncia presentada el 16 de diciembre de 2015 ante esta institución por despidos y persecución antisindical en el marco de la cancelación del contrato comercial suscrito entre las empresas contratistas B y C. El Comité toma nota de que, por su parte, la empresa contratista B manifiesta, en sus observaciones, que la decisión de la empresa contratista C de cancelar el contrato comercial con su empresa trajo consigo repercusiones financieras importantes y que dicha acción afectó tanto a los trabajadores sindicalizados como a los no sindicalizados. El Comité toma también nota de que el Gobierno indica que: i) surge de las distintas decisiones relativas a las acciones de tutela interpuestas por los trabajadores afectados por la terminación de sus contratos de trabajo, que los tribunales estimaron que la acción de tutela no era un mecanismo idóneo y que los trabajadores debían acudir a la justicia ordinaria, y ii) los querellantes no aportaron pruebas de que se haya acudido a esta instancia.
154. El Comité toma debida nota de los distintos elementos proporcionados por las partes. El Comité observa que surge de un documento comunicado por la empresa contratista B que: de los 523 trabajadores de dicha empresa que se acogieron al plan de retiro voluntario, el 53 por ciento era personal sindicalizado; de los 137 trabajadores que fueron ubicados internamente en otra operación, el 40 por ciento era personal sindicalizado; y que de los 77 trabajadores que no se acogieron al plan de retiro voluntario, el 87 por ciento era personal sindicalizado. El Comité toma nota asimismo de que, de las acciones de tutela promovidas por los trabajadores desvinculados y comunicadas por las partes, no se tiene constancia de que se haya alegado la afectación de los derechos sindicales. A la luz de estos elementos, el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.

155. Sin perjuicio de lo anterior, el Comité observa que el SINTRAIME alega que el Ministerio del Trabajo no atendió su denuncia del 16 de diciembre de 2015, por despidos y persecución antisindical en el marco de la cancelación del contrato comercial suscrito entre las empresas contratistas B y C, y que el Gobierno no señala que se haya realizado una investigación en relación con dichas alegaciones. A este respecto, el Comité recuerda que cuando haya denuncias de actos de discriminación antisindical, las autoridades competentes deben realizar de manera inmediata una investigación y tomar las medidas oportunas para remediar las consecuencias de los actos de discriminación antisindical que se constaten [véase **Recopilación**, párrafo 1159] y confía en que el Gobierno se asegurará del pleno respeto de lo antes mencionado.
156. Por último, en lo que se refiere al despido, llevado a cabo en diciembre de 2015 por la empresa B, de sindicalistas que habían participado en 2013 en una huelga en el seno de una empresa luego fusionada con la empresa B y a los alegatos correspondientes de discriminación antisindical y de violación del proceso disciplinario establecido por la convención colectiva, el Comité observa que se desprende de las informaciones y documentos proporcionadas por las partes que: i) la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia determinó el 9 de abril de 2014 que la huelga ejercida por ese grupo de trabajadores había sido ilegal; ii) surge de las citaciones a descargos, comunicadas por el Gobierno, que se otorgaron dos días a los trabajadores implicados para presentarse ante el empleador y que se les permitió la asistencia de dos miembros del sindicato; iii) el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Soledad Atlántico, al resolver una acción de tutela, determinó el 12 de enero de 2016 que no se advirtió el ánimo persecutor en contra del ente sindical y consideró que dicho asunto debía ventilarse ante la justicia ordinaria, en donde se podía dar una amplia valoración probatoria que conllevara a demostrar si realmente hubo una afectación a la asociación sindical, y iv) no se tiene informaciones sobre las posibles acciones iniciadas ante la justicia ordinaria acerca de los hechos denunciados. Con base en los elementos anteriormente señalados, el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.

## Recomendación del Comité

157. En vista de las conclusiones que preceden, las cuales no requieren de un examen más detenido, el Comité invita al Consejo de Administración a que adopte la siguiente recomendación:

**El Comité confía en que el Gobierno se asegurará de que, cuando haya denuncias de actos de discriminación antisindical y amenazas, las autoridades competentes realicen de manera inmediata una investigación y tomen las medidas oportunas para remediar las consecuencias de dichos actos.**

## Caso núm. 3316

Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación

### Queja contra el Gobierno de Colombia presentada por

- la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y
- la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC)

### apoyada por

- la Confederación Sindical Internacional (CSI)
- la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA)
- la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)
- la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Aerolíneas (IFALPA)
- la Confederación General del Trabajo (CGT)
- la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)
- la Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo (ACAV) y
- el Sindicato de los Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano (SINTRATAC)

Alegatos: las organizaciones querellantes denuncian la violación del derecho de negociación colectiva en el seno de la empresa Avianca S.A. por medio del uso de pactos colectivos, la denegación del derecho de huelga de los pilotos de la empresa, así como una serie de actos antisindicales consecutivos a la declaratoria de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles

- 158.** Las organizaciones querellantes enviaron sus alegatos por medio de comunicaciones de 17 de abril, 29 de mayo, 31 de mayo, 4 de junio, 1.º y 31 de octubre de 2018; 11 de enero, 1.º de abril, 15 y 21 de mayo, 21 de junio y 26 de agosto de 2019; 7 y 11 de febrero, y 2 de marzo de 2020, 14 y 21 de enero de 2021.
- 159.** El Gobierno envió sus observaciones por medio de comunicaciones de 24 de abril, 13 de junio y 3 de septiembre de 2019, 21 de febrero, 3 y 31 de marzo, 12 de septiembre y 23 de diciembre de 2020 y 17 de febrero de 2021.
- 160.** Colombia 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) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).



## A. Alegatos de las organizaciones querellantes

- 161.** Por medio de una comunicación de abril de 2018, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) alegan que la aerolínea AVIANCA (en adelante la empresa), con la complicidad y aquiescencia de autoridades públicas, vulnera el derecho a la asociación sindical, negociación colectiva y huelga de los aviadores civiles afiliados en la ACDAC por medio de, entre otras conductas: i) actos de discriminación antisindical; ii) la firma de pactos colectivos con los aviadores no sindicalizados, cuyos contenidos discriminan a los trabajadores sindicalizados y cuya existencia afecta la afiliación sindical y el ejercicio del derecho de negociación colectiva; iii) la negativa a negociar colectivamente con el sindicato; iv) intromisiones indebidas de las autoridades en la huelga por medio del nombramiento de un tribunal de arbitramento; v) la sustitución de los pilotos en huelga por pilotos extranjeros; vi) la indebida declaración de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por el sindicato; vii) violaciones al debido proceso en detrimento de las organizaciones sindicales; viii) despidos masivos y sanciones en contra de los miembros del sindicato, y ix) peligro de liquidación del sindicato por haber ejercido el derecho de huelga.
- 162.** Las organizaciones querellantes indican que: i) la ACDAC es una organización sindical de primer grado creada en 1949 que agrupa a aviadores de diferentes empresas de aviación colombiana y de algunas empresas que se dedican a actividades de fumigación aérea; ii) la ACDAC suscribe con cada empresa de aviación convenios colectivos de trabajo distintos cuyas cláusulas se incorporan a los contratos de trabajo de los pilotos afiliados; iii) en relación con la empresa objeto de la queja, se reconoce a la ACDAC como organización sindical de carácter gremial, de acuerdo con la cláusula 1.ª de la convención colectiva de trabajo vigente; iv) antes del inicio del conflicto colectivo objeto del presente caso, la ACDAC agrupaba a 702 trabajadores de la empresa aérea, y v) desde la fundación de la ACDAC, la organización sindical y la empresa aérea firmaron varios convenios colectivos que permitieron el reconocimiento de derechos extralegales a los aviadores afiliados.
- 163.** Las organizaciones querellantes describen a continuación una serie de hechos que remontan a 2013 y que están relacionados con los procesos de negociación colectiva entre la ACDAC y la empresa aérea. Manifiestan a este respecto que: i) un grupo de aviadores no sindicalizados por una parte y la ACDAC por otra, decidieron solicitarle a la empresa la revisión de sus condiciones laborales, en un proceso de negociación colectiva, de público conocimiento que se inició en marzo de 2013; ii) los directivos de la empresa presionaron a los trabajadores no sindicalizados para llegar a un acuerdo que implicó la firma de un pacto colectivo calificado como «plan voluntario de beneficios». Los trabajadores sindicalizados se quedaron sin acuerdo y en una condición de discriminación por la desigualdad generada por el reconocimiento de mejores derechos a los no sindicalizados; iii) el 22 de marzo de 2013, la ACDAC le informó por escrito a la empresa de su voluntad de denunciar parcialmente la convención colectiva de trabajo vigente; iv) el 17 de diciembre de 2013, la ACDAC presentó oficialmente su pliego de peticiones pero la empresa se negó a dialogar con ella; v) la ACDAC interpuso una acción de tutela que le resultó favorable y que obligó a la empresa a sentarse a la mesa de negociación; vi) a consecuencia de la negación de la empresa de estudiar el pliego, no se llegó a ningún acuerdo, motivo por el cual la asamblea general del sindicato decidió acudir a un tribunal de arbitramento; vii) el 30 de abril 2014, el Ministerio del Trabajo ordenó la integración del tribunal de arbitramento, decisión que fue impugnada sin éxito por la empresa; viii) por medio de la sentencia núm. T-069, dictada el 18 de febrero de 2015, la Corte Constitucional ordenó a la empresa que extendiera a los trabajadores

sindicalizados los mismos beneficios y aumentos establecidos en el plan voluntario de beneficios y que se abstuviera de fijar condiciones que desestimulen el ingreso o permanencia en el sindicato; ix) el 5 de octubre de 2015, la ACDAC manifestó al Ministerio del Trabajo la decisión de retirar el pliego de peticiones presentado el 17 de diciembre de 2013, debido a la irregularidades observadas en el desarrollo del conflicto y porque el tribunal de arbitramento no ofrecía ninguna garantía para un verdadero fallo en equidad; x) el 8 de agosto de 2017, la ACDAC presentó un nuevo pliego de peticiones, la etapa de arreglo directo se inició el 23 de agosto de 2017 y finalizó el 11 de septiembre de 2017, sin llegar a ningún acuerdo entre las partes; xi) fracasada la posibilidad de acuerdo, el sindicato decidió irse a la huelga, la cual se inició el 20 de septiembre de 2017 con 702 pilotos afiliados a la ACDAC, de los 1 200 pilotos al servicio de la empresa; xii) el 28 de septiembre de 2017, la Ministra del Trabajo mediante resolución núm. 3744 de 2017, excediendo sus facultades legales y sin solicitud de parte, ordenó la conformación de un tribunal de arbitramento laboral obligatorio, sosteniendo que el transporte aéreo es un servicio público esencial y que, por lo tanto, no se puede realizar una huelga (la convocatoria del tribunal de arbitramento fue impugnada judicialmente por la ACDAC por la afectación de sus derechos fundamentales, acción todavía pendiente de resolución); xiii) el 3 de octubre de 2017, la Aeronáutica Civil autorizó a la empresa la contratación de pilotos extranjeros para la realización de las rutas aéreas que estaban canceladas con motivo del ejercicio del derecho a la huelga; xiv) la Fiscalía General de la Nación citó a audiencia de formulación de imputación de cargos al presidente del sindicato por denuncia interpuesta por la empresa a principio de ese año, por el supuesto delito de pánico económico; xv) el 6 de octubre de 2017, el Tribunal Superior de Bogotá declaró en primera instancia la ilegalidad de la huelga de la ACDAC, decisión que fue apelada por el sindicato; xvi) el 31 de octubre de 2017 el Defensor del Pueblo citó a la empresa para tratar de mediar en el conflicto laboral, propuesta declinada por la empresa que indicó esperar la decisión del tribunal de arbitramento; xvii) el 10 de noviembre de 2017, la huelga es finalizada después de 51 días por decisión de la asamblea general de la ACDAC; xviii) la empresa procede entonces a enviar a permiso permanente a los pilotos directivos sindicales, para no permitirles volver a la empresa; xix) el 29 de noviembre de 2017, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirma en segunda instancia la declaratoria de ilegalidad de la huelga, por tratarse, según esta, de un servicio público esencial y por no contar con las mayorías requeridas para su votación, ambos criterios contrarios a la Constitución Política, al Convenio núm. 87 de la OIT así como a los pronunciamientos de los órganos de control de dicha Organización; xx) el 14 de febrero de 2018, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia niega las solicitudes de nulidad, de aclaración y de adición presentadas por separado por la ACDAC y la CUT; xxi) a partir del 26 de febrero de 2018, la empresa inicia más de 230 procesos disciplinarios contra los pilotos sindicalizados por participación en la huelga; en los procesos disciplinarios impidió a los pilotos el acompañamiento de abogado y directivos sindicales, al llevarse a cabo de forma simultánea las distintas audiencias de descargo; xxii) al 6 de abril de 2018, habían sido sancionados 112 pilotos con suspensión de sus contratos, 116 habían sido despedidos, dentro de los cuales se cuentan cinco directivos nacionales y 23 directivos de subdirectivas sindicales, y xxiii) los directivos sindicales despedidos recibieron una carta de la empresa indicándoles que «La empresa se reserva el derecho de repetir patrimonialmente en usted las consecuencias del acto ilegal que lideró como miembro de la junta directiva de la ACDAC.».

- 164.** Las organizaciones querellantes manifiestan a continuación que la principal finalidad de una organización sindical consiste en el desarrollo del derecho a la negociación colectiva

y que es por esto que cuando no es posible llegar a un acuerdo, los trabajadores cuentan con la posibilidad de hacer uso de su derecho a la huelga. Denuncian que se les priva a los aviadores civiles de Colombia de este derecho bajo el alegato equívoco de que prestan un servicio público de carácter esencial, en completa desatención por parte del Gobierno nacional de las consideraciones del carácter «esencial en sentido estricto» que ha manifestado el Comité de Libertad Sindical, a través de sus decisiones y de los convenios de la OIT ratificados por Colombia que integran el bloque de constitucionalidad. Las organizaciones querellantes afirman que los hechos descritos en los párrafos anteriores violan los artículos 2, 3, 6 y 8 del Convenio núm. 87, los artículos 1, 3 y 4 del Convenio núm. 98, así como los artículos 3, 4 y 6 del Convenio núm. 154.

- 165.** Las organizaciones querellantes enumeran a continuación las distintas violaciones a la libertad sindical de las cuales habría sido víctima la ACDAC en el marco de sus relaciones con la empresa. Se refieren en primer lugar a la imposición por parte del Ministerio del Trabajo de un tribunal de arbitramento para resolver el conflicto colectivo, desconociendo las normas de la OIT, especialmente el artículo 6 del Convenio núm. 154 relativo a la participación voluntaria de las partes en la negociación colectiva, a los mecanismos de conciliación o arbitraje. Manifiestan a este respecto que: i) el Ministerio del Trabajo fundó su convocatoria de tribunal de arbitramento en la idea errónea de que la huelga se estaba desarrollando en un servicio público esencial que además estaba afectando gravemente la economía nacional, olvidando que en Colombia existen otras 43 empresas dedicadas al transporte aéreo de pasajeros, de las cuales 37 empresas son extranjeras, por lo que es imposible haber vulnerado derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando la empresa objeto de la queja es solo otra empresa más dedicada al transporte de personas, y ii) el Gobierno nacional no tomó medidas para proteger los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga en este conflicto colectivo ya que no se priorizaron los buenos oficios para procurar la negociación colectiva sino para intervenir en el conflicto para judicializarlo.
- 166.** Las organizaciones querellantes afirman, en segundo lugar, que la declaración de ilegalidad de la huelga de la ACDAC, basada en la doble consideración de que el transporte aéreo constituye un servicio público esencial y que la huelga de carácter gremial de los pilotos de la empresa debía ser votada por la mayoría de todos los trabajadores de la empresa, es contraria a los principios de la OIT. Manifiestan a este respecto que: i) el transporte aéreo en Colombia no cumple con los criterios determinados por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) para definir los servicios públicos esenciales en sentido estricto; ii) tanto el Comité de Libertad Sindical como la CEACR han señalado en reiteradas oportunidades y casos concretos que el transporte aéreo no constituye un servicio público esencial en sentido estricto, y iii) el Comité de Libertad Sindical y la CEACR han subrayado también que la exigencia de mayorías excesivas para poder declarar una huelga podía constituir una limitación importante de las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales.
- 167.** Las organizaciones querellantes se refieren en tercer lugar a la contratación de pilotos externos durante la huelga por medio de una intervención de la Aeronáutica Civil. Afirman a este respecto que: i) el derecho de huelga tiene como requisito indispensable para su ejercicio la prohibición del «esquirolaje» y que las organizaciones sindicales cuentan, por lo tanto, con la garantía de que la empresa no podrá contratar a otros trabajadores para reemplazarlos, y ii) la decisión tomada mediante resolución núm. 03033 por la Aeronáutica Civil, reformando la regulación para permitir la contratación de pilotos extranjeros y así suplir a los trabajadores en huelga resulta contraria a las

obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de derecho de asociación y derechos sindicales.

- 168.** Las organizaciones querellantes alegan en cuarto lugar que las instancias judiciales que se pronunciaron sobre la legalidad de la huelga desconocieron los derechos de representación de la CUT, negándole, tanto en primera como en segunda instancia, la posibilidad de intervenir como coadyuvante de la ACDAC, parte demandada en el proceso. Manifiestan a este respecto que: i) los tribunales exigieron de manera errónea que la CUT demostrara una afectación sustancial y concreta en el proceso y, en violación a las normas de la OIT, desconocieron la representatividad sindical, la autonomía y la legitimidad de la CUT para defender en todos los espacios necesarios las garantías fundamentales de la libertad sindical.
- 169.** Las organizaciones querellantes alegan en quinto lugar que, durante la realización de la huelga, el mayor accionista de la empresa llamó reiteradamente a los huelguistas «criminales y extorsionistas», lo que, a la luz del grave contexto de violencia en Colombia, genera riesgos contra la integridad personal y vida de los afiliados a la ACDAC y tiene el efecto de que otros trabajadores se abstengan de ejercer sus derechos por miedo a las represalias del empleador. Las organizaciones querellantes afirman a continuación que los hechos de estigmatización, criminalización y desprestigio del sindicato y de los directivos sindicales no terminaron con la huelga ya que se intensificaron durante los despidos consecutivos a la misma, incluyendo: el inicio de procesos penales por parte de la Fiscalía General contra los directivos sindicales por supuestos delitos de obstrucción a la justicia, la promoción de campañas públicas de desprestigio por supuestos malos manejos de los recursos del sindicato, conllevando acusaciones de corrupción, evasión fiscal así como varios tipos de denigración en los medios de comunicación de amplia circulación.
- 170.** Las organizaciones querellantes denuncian en sexto lugar que el artículo 450 del Código Sustantivo de Trabajo (CST) autoriza la liquidación del sindicato y el despido de trabajadores sindicalizados participantes en la huelga declarada ilegal, aunque esta declaración judicial sea contraria a los principios de la OIT. Añaden que dicha disposición contradice los repetidos pronunciamientos de la CEACR al respecto.
- 171.** Las organizaciones querellantes se refieren a continuación a una queja anterior presentada contra la empresa en 2004 y examinada por el Comité como caso núm. 2362. Indican que el caso se refería a despidos antisindicales en el marco de un proceso de reestructuración, a la contratación de los mismos trabajadores despedidos a través de cooperativas de trabajo, lo que implicaba que dichos trabajadores no estaban cubiertos por el convenio colectivo firmado con el grupo empresarial, amenazas a dirigentes sindicales, incumplimiento del convenio colectivo, conclusión de un pacto colectivo y presiones para adherir al mismo, despido de dirigentes sindicales e incumplimiento de un convenio colectivo. Las organizaciones querellantes solicitan que los hechos denunciados en tal oportunidad y las conclusiones correspondientes del Comité sean tenidos en cuenta como antecedentes del actual conflicto y como prueba de la actuación antisindical de la empresa y de la responsabilidad del Gobierno colombiano en la continuidad de la violación de derechos.
- 172.** Las organizaciones querellantes proporcionan a continuación la lista de numerosas acciones administrativas y judiciales que iniciaron en relación con el presente conflicto, indicando el estado procesal de cada una de ellas. Se refieren en particular a su intento frustrado de que el conflicto se resuelva por medio de la conciliación ante la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT). Manifiestan a este respecto que: i) la solicitud de tratamiento del conflicto ante la CETCOIT fue presentada por las

organizaciones sindicales el 12 de octubre de 2017; ii) dicha iniciativa tenía el fin de superar la judicialización excesiva del conflicto colectivo, y iii) sin embargo, a finales de 2017, los representantes de los empleadores en la CETCOIT mantuvieron la posición de que el conflicto debería acogerse a las instancias judiciales que ya estaban en curso y que el caso no debería tratarse en la CETCOIT, contando en tal posición con los representantes del Gobierno que también se negaron a la admisión del caso sobre la idea de que la empresa no querría llegar a una solución del conflicto ante esta instancia.

- 173.** Con base en lo anterior, la CUT y la ACDAC solicitan al Comité de Libertad Sindical que emita recomendaciones al Estado colombiano con miras a que: i) suprima el artículo 450 del CST, que dispone que el empleador podrá despedir a los trabajadores que hayan participado en una huelga, una vez se haya declarado la huelga ilegal, por tratarse de una medida excesiva, disuasiva de la acción sindical; ii) se revise el CST de manera que se circunscriban las características de los servicios públicos esenciales a los criterios de los órganos de control de la OIT y de forma tal que no se contemple al transporte aéreo como servicio público esencial; iii) impida la aplicación de los efectos legales de la sentencia de declaratoria de ilegalidad de huelga, por haberse proferido esta conforme a normas nacionales contrarias a las normas internacionales del trabajo y pronunciamientos de los órganos de control, de OIT sobre la materia; iv) la empresa reintegre a los trabajadores que participaron en la huelga, despedidos por la declaratoria de ilegalidad de la huelga contraria a los pronunciamientos de la OIT y restablezca los derechos de los trabajadores sancionados; v) el Ministerio del Trabajo se abstenga en adelante de constituir tribunales de arbitramento que no le hayan sido solicitados por las partes en conflicto; vi) la Aeronáutica Civil y el resto de entidades públicas nacionales se abstengan, en adelante, de tomar cualquier medida encaminada a promover, permitir o garantizar la sustitución del personal en huelga («esquirolaje»); vii) el Gobierno nacional y las autoridades de fiscalía o judiciales nacionales den por terminados los procesos penales que cursen en contra de los afiliados de la ACDAC por razones relacionadas con el ejercicio de su actividad sindical; viii) se evite la liquidación del sindicato por razones relacionadas con la huelga; ix) se evite las repercusiones patrimoniales hacia el sindicato y sus afiliados por hechos relacionados con la huelga, y x) se garantice que cesen actuaciones antisindicales.
- 174.** Por medio de una comunicación de 17 de abril de 2018, la Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo (ACAV) y el Sindicato de los Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano (SINTRATAC) indican su deseo de asociarse a la queja presentada por la CUT y la ACDAC. Ambas organizaciones afirman que sus afiliados han sido también víctimas, con la complicidad del Estado, de la política antisindical de la empresa, y que específicamente : i) la empresa discrimina a los miembros de sus organizaciones; ii) al igual de lo que sucede con los pilotos de la ACDAC, la empresa desconoce los convenios colectivos firmados y trata de imponer a las otras categorías de trabajadores de la empresa el pacto colectivo concluido con trabajadores no sindicalizados; iii) no ha habido una acción contundente del Estado para sancionar de manera ejemplar a la empresa por el uso indiscriminado de los pactos colectivos a pesar de que existen sindicatos al interior de la empresa; iv) el incumplimiento de las recomendaciones de los órganos de control de la OIT en materia de pactos colectivos ha permitido que se acabe la negociación colectiva con los sindicatos y que la misma sea sustituida por pactos firmados con una minoría de trabajadores no sindicalizados; v) el Estado colombiano no ha asegurado las garantías judiciales del debido proceso a los pilotos de la ACDAC en huelga, y vi) el Estado colombiano ha violado el derecho de huelga de los pilotos de la ACDAC ya que el transporte en general y el transporte aéreo en particular no constituyen un servicio público esencial. Con base en lo anterior, la ACAV y el SINTRATAC solicitan al Comité que

proteja de urgencia los derechos sindicales de los pilotos, auxiliares de vuelo y tripulantes de cabina de la empresa que resultan amenazados por los pactos colectivos anteriormente mencionados.

- 175.** Por medio de una comunicación de 31 de mayo 2018, la CUT y la ACDAC proporcionan elementos adicionales en relación con el alegado carácter antisindical del pacto colectivo concluido por la empresa con pilotos no sindicalizados. Afirman que las recomendaciones dirigidas a Colombia por el Comité y la CEACR a fin de que no se pueda negociar colectivamente con los trabajadores no sindicalizados en empresas donde existan organizaciones sindicales han sido desconocidas por el Gobierno. Alegan que lo anterior queda demostrado por la situación en la empresa en donde el Ministerio del Trabajo no solo no ha tomado acciones para impedir la firma e imposición por la empresa de pactos colectivos que causan graves estragos a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva sino que ha incentivado los mismos. Afirman que, actuando de tal manera, el Ministerio del Trabajo no solo ha desconocido los Convenios núms. 87 y 98 sino también la sentencia núm. T-069, de 2015, relativa al pacto colectivo concluido por la empresa en 2013 y por medio de la cual la Corte Constitucional no solo ordenó el pago a los trabajadores sindicalizados de los beneficios contenidos en el pacto colectivo, sino que requirió, con base en los Convenios núms. 87 y 98, el respeto a la libertad sindical y a la negociación colectiva.
- 176.** Las organizaciones querellantes manifiestan específicamente que: i) la empresa, en asocio con la «organización de aviadores de Avianca» (ODEAA), entidad de naturaleza civil y no laboral, se confabulan para promover pactos colectivos aplicables a los pilotos no sindicalizados que discriminan a los pilotos sindicalizados y que buscan reformar la convención colectiva vigente con la ACDAC; ii) la empresa y la ODEAA firmaron un pacto colectivo en marzo de 2017; iii) el pacto transcribe de manera abusiva el contenido de la convención colectiva, a la vez que modifica varias de sus cláusulas (el tripulante adicional «tripadi», días libres, pernoctas, utilización de tripulación múltiple, prima de alimentación, permanencia en los aeropuertos, asignación de vuelo para los días 25 de diciembre y 12 de enero, auxilio educativo, fondo de vivienda, permisos sindicales, pasajes para miembros de la junta directiva, auxilio anual otorgado por la empresa a favor de la organización, escalafón de pilotos y copilotos, clasificación de tripulantes, enfermedades profesionales, prima de antigüedad, remuneración mensual, auxilio por no ausentismo, prima de navegación, prima de vacaciones, procesos disciplinarios, seguros de vida, auxilio de maternidad, reconocimiento por transporte, jubilación, servicios médicos y tiquetes para jubilados, uniformes, viáticos, auxilio por traslado permanente, compensación variable, curso de idiomas, descuento a favor de la organización sindical); iv) a pesar de la naturaleza civil y no sindical de la ODEAA y de que, en el momento del envío de esta comunicación, tan solo 30 pilotos habían firmado el pacto colectivo, la empresa y la ODEAA concertaron mentir ante los medios de comunicación y los pilotos, presentando a la ODEAA como el representante de la mayoría de los pilotos de la empresa, la elaboración del pacto como una negociación colectiva con todos los pilotos de la empresa y el pacto colectivo como una convención colectiva; v) la empresa viene imponiendo la aplicación del pacto colectivo por encima de la convención colectiva respecto de los distintos temas mencionados en el punto iii); vi) con anterioridad, en octubre de 2013, la empresa ya había concluido un pacto colectivo con la ODEAA (denominado plan voluntario de beneficios) cuyo contenido discriminaba a los pilotos sindicalizados respecto de numerosos puntos; vii) la empresa intentó obligar a los pilotos sindicalizados, así como a los auxiliares de vuelo y personal de tierra, a que aceptaran estas modificaciones, desalentando, por medio de la promoción del pacto colectivo, la afiliación sindical de los trabajadores e intentando arrebatar a los sindicatos

el derecho de negociación colectiva; viii) por medio de la sentencia núm. T-069, de 2015, la Corte Constitucional amparó los derechos de los pilotos y auxiliares de vuelo sindicalizados ordenando a la empresa que: *a)* extendiera a los trabajadores afiliados a la ACDAC y a aquellos que se benefician de su convención colectiva los beneficios del plan voluntario de beneficios; *b)* garantice a los trabajadores que, para disfrutar de los beneficios del plan voluntario de beneficios, habían renunciado a la ACDAC la posibilidad de retornar en el seno de dicha organización y de ser regidos por la convención colectiva sin perder los beneficios del plan voluntario de beneficios, y *c)* se abstenga de fijar condiciones de trabajo en los pactos colectivos que impliquen discriminación contra los trabajadores sindicalizados, y de adoptar políticas tendientes a desestimular el ingreso o permanencia de trabajadores al sindicato, y *ix)* la empresa no cumple con la sentencia núm. T-069, de 2015, tal como lo demuestra el contenido anteriormente descrito del pacto colectivo depositado en el Ministerio del Trabajo en marzo de 2017.

- 177.** Después de haber afirmado que los hechos anteriormente descritos habían llevado a los pilotos sindicalizados a ejercer su derecho de huelga de conformidad con la doctrina de la OIT, las organizaciones querellantes solicitan al Comité de Libertad Sindical que: *i)* exija al Estado colombiano que tome las medidas necesarias para que el pacto colectivo suscrito por la empresa con la asociación civil ODEAA no afecte el derecho de sindicalización y de negociación colectiva; *ii)* exija que la empresa dé por terminado de manera inmediata el pacto colectivo concluido con la asociación civil ODEAA y un grupo de 30 pilotos y que no vuelva a suscribir otros pactos colectivos mientras existan organizaciones sindicales tales como la ACDAC, la ACAV o el SINTRATAC en la empresa, y *iii)* solicite la inaplicación de los artículos 430 y 450 del CST por ser contrarios a las normas de la OIT y por haber permitido el despido antisindical de numerosos pilotos afiliados a la ACDAC.
- 178.** Por medio de comunicaciones de 29 de mayo, 31 de mayo y 4 de junio de 2018, la CUT y la ACDAC envían informaciones adicionales. Manifiestan en primer lugar que existen en Colombia más de 60 empresas de transporte aéreo de pasajeros y más de 20 empresas de ambulancias aéreas por lo que, durante la huelga, se mantuvo más del 70 por ciento del tráfico aéreo nacional. Afirman a continuación que, a raíz de las acciones entabladas por la empresa durante el conflicto colectivo objeto del presente caso, el 25 por ciento de los pilotos de la empresa miembros de la ACDAC se han retirado del sindicato (179 de los 702 miembros que la ACDAC tenía en la empresa al inicio de la huelga). A dichos trabajadores, se les aplica ahora el pacto colectivo que la empresa ha concluido con los pilotos no sindicalizados, contribuyendo así a desincentivar la libertad sindical y la negociación colectiva, siendo la opción del pacto colectivo mucho menos arriesgada en un contexto de discriminación antisindical.
- 179.** Por medio de dos comunicaciones de 1.º y 31 de octubre de 2018, la ACDAC alega que los pilotos miembros del sindicato han sido objeto de escuchas ilegales de parte de un contratista de la empresa con miras a conocer de antemano las acciones jurídicas que estaba por emprender el sindicato y que el resultado de estas interceptaciones ha sido utilizado por la empresa en el marco de los procesos disciplinarios consecutivos a la huelga de los pilotos. La organización querellante manifiesta que dichas interceptaciones son objeto de una investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación y que, en el marco de las mismas, una persona ha sido capturada. La organización alega adicionalmente que la empresa está llevando a cabo un bloqueo económico a la ACDAC, impidiendo los aportes de las cuotas ordinarias y extraordinarias de los afiliados, intenta de esta manera evitar que el sindicato cumpla sus fines y defiende a las víctimas del conflicto colectivo. La ACDAC afirma finalmente que estos

nuevos hechos demuestran la necesidad de que la presente queja sea examinada con urgencia por el Comité.

- 180.** Por medio de una comunicación de 11 de enero de 2019, la ACDAC afirma que la investigación sobre las interceptaciones ilegales llevada a cabo por la Fiscalía General de la Nación pone en evidencia la existencia de una red criminal organizada en la que estuvieron involucrados tanto los abogados de la empresa como funcionarios de la propia Fiscalía General de la Nación. La organización querellante manifiesta adicionalmente que el Gobierno y el Congreso de la República están adelantando un proyecto de ley denominado «Estatuto del consumidor» que tiene la finalidad de establecer que el transporte aéreo constituye un servicio público esencial, contrariando de esta manera las normas de la OIT, así como los pronunciamientos correspondientes de los órganos de control de la misma.
- 181.** Por medio de una comunicación de 1.º de abril de 2019, la CUT solicita a su vez el examen urgente del caso por parte del Comité. Además de alegatos expuestos en comunicaciones anteriores, la organización querellante denuncia: i) la falta de protección del Ministerio del Trabajo y de los tribunales ante las numerosas irregularidades y arbitrariedades cometidas en los procesos disciplinarios por medio de los cuales se despidieron a más de 100 pilotos sindicalizados y se sancionaron a otro centenar adicional; ii) el perjuicio irreversible causado a los pilotos despedidos que no pueden volver a ser empleados por otras compañías por el tiempo transcurrido sin haber podido ejecutar horas de vuelo; iii) la falta de garantías judiciales para la solución del conflicto ya que la Corte Constitucional se encuentra presidida por un abogado que estuvo al servicio de la empresa y que, a pesar de ello, actúa en los procesos de tutela para determinar que no serán escogidos por la Corte Constitucional para su revisión, y iv) la solicitud de liquidación de la personería jurídica de la ACDAC presentada por la empresa por medio de un procedimiento judicial expedito y basado en la declaración de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por el sindicato. La CUT manifiesta a este respecto que la cancelación del sindicato, derivada de los errores del Estado al calificar de manera irregular la huelga de ilegal, conllevaría la desaparición de ocho convenciones colectivas del sector aéreo y dejaría desamparadas a más de 1 000 familias que se benefician de sus cláusulas. La CUT señala finalmente que, ante la gravedad de las agresiones a los derechos humanos laborales, las acciones pertinentes han sido iniciadas no solo ante la OIT sino también ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- 182.** Por medio de comunicaciones de 15 y 21 de mayo de 2019, la ACAV, el SINTRATAC y la ACDAC solicitan también la intervención urgente del Comité para examinar la presente queja ante el inminente riesgo de desaparición de la ACDAC consecutivo a la acción judicial de la cual es objeto. La ACAV y el SINTRATAC añaden que los auxiliares de vuelo y tripulantes tampoco pueden negociar colectivamente con la empresa por medio de sus organizaciones sindicales debido a que la empresa antepone los intereses del pacto colectivo y que aproximadamente 20 auxiliares de vuelo fueron despedidos después de la presentación del pliego de peticiones de su sindicato.
- 183.** Por medio de una comunicación de 21 de junio de 2019, la ACAV y el SINTRATAC indican que la justicia penal acaba de condenar a un funcionario de la Fiscalía General de la Nación, el Sr. Luis Carlos Góngora por las interceptaciones ilegales de las cuales fueron víctimas los pilotos sindicalizados de la ACDAC durante el desarrollo de la huelga. Afirman que, en la sentencia, se puede leer que los abogados de la empresa tenían un interés en interceptar las conversaciones de los pilotos a lo largo del conflicto colectivo y que la sentencia demuestra la gravedad del caso y la necesidad de que sea examinado con urgencia por el Comité.



- 184.** Por medio de una comunicación de 26 de agosto de 2019, la ACDAC afirma que las consecuencias de su disolución judicial, la cual se alega, podría ser inminente, conllevarían: i) la desaparición de convenciones colectivas de empresas del sector aéreo y de los beneficios que las mismas brindan a miles de pilotos activos y pensionados; ii) la imposibilidad de que el sindicato siga buscando el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los pilotos; iii) la imposibilidad de proseguir las acciones jurídicas entabladas para proteger los derechos sindicales en el sector de la aviación; iv) la preeminencia del pacto colectivo de la empresa como fuente reguladora para todos los pilotos, lo cual sentaría un pésimo precedente para los demás gremios de la empresa que son también amenazados por los pactos colectivos, y v) la impunidad frente a los delitos cometidos en contra de los derechos sindicales y de negociación colectiva de los miembros de la ACDAC.
- 185.** Por medio de comunicaciones de 7 y 11 de febrero y 2 marzo de 2020, las organizaciones querellantes denuncian que los directivos de la ACDAC y los miembros de sus familias son objeto de amenazas de muerte, situación que, según las organizaciones querellantes, imposibilita la comparecencia de la ACDAC ante la CETCOIT y que haría necesario el examen urgente del caso de parte del Comité.
- 186.** Por medio de comunicaciones de 14 y 26 de enero de 2021, las organizaciones querellantes se refieren a un acuerdo firmado el 27 de octubre de 2020 entre la empresa y la ACDAC. Las organizaciones querellantes manifiestan a este respecto que: i) celebran el acuerdo suscrito que tiene la finalidad, en un contexto económico muy difícil, de asegurar la continuidad de la empresa y preservar los empleos; ii) el acuerdo, basado en la confianza existente entre el nuevo Director General de la empresa y la ACDAC, fue posible gracias al sacrificio voluntario de derechos extralegales adquiridos (reducción salarial y aplazamiento de cláusulas convencionales por cuatro años), por parte del sindicato y a la voluntad de mantener la mayoría de empleos posibles, por parte de la empresa. Las organizaciones querellantes afirman sin embargo que: i) el acuerdo firmado tuvo como único y preciso objetivo la continuidad de la empresa y de sus empleos por medio de las medidas antes mencionadas, y ii) no se han resuelto y persisten la mayoría de las violaciones que dieron lugar a la presente queja, en particular aquellas relacionadas con el ejercicio del derecho de huelga, las discriminaciones que afectaron a los aviadores que participaron en la misma, las denuncias penales contra los dirigentes de la ACDAC y el recurso a los pactos colectivos con los trabajadores no sindicalizados, motivos por los cuales el Comité de Libertad Sindical debe examinar el presente caso.
- 187.** La ACDAC adjunta el texto del acuerdo de 27 de octubre de 2020 firmado con la empresa y afirma específicamente que: i) el acuerdo reconoce expresamente que la ACDAC es un sindicato de gremio; ii) el desistimiento unilateral de sus acciones judiciales de parte de la empresa demuestra que no existían motivos para mantenerlas vigentes; iii) la empresa se comprometió por medio del acuerdo a evitar todo acto contrario a la libertad sindical, y a los derechos reconocidos en el convenio colectivo suscrito con el ACDAC, lo cual no impidió que, al mes siguiente, la empresa suscribiera un pacto colectivo con los pilotos no sindicalizados de la empresa, en el que desmejora el acuerdo y discrimina operacionalmente a los pilotos de ACDAC, y iv) el acuerdo prevé finalmente que la empresa cumplirá con toda decisión nacional o internacional relativa al reintegro de los pilotos, lo cual demuestra la aceptación de parte de la empresa del examen del caso por parte de este Comité.

## B. Respuesta del Gobierno

**188.** Por medio de una comunicación de 24 de abril de 2019, el Gobierno remite las observaciones de la empresa, así como su propia respuesta a los alegatos de las organizaciones querellantes. La empresa manifiesta, en primer lugar, que: i) la ACDAC es, de acuerdo con sus estatutos, una organización sindical de industria; ii) se trata de una organización minoritaria en el seno de la empresa (al 15 de septiembre de 2017, contaba con 693 afiliados de los 8 524 trabajadores que conforman la planta de la empresa); iii) la empresa ha firmado varios convenios colectivos con la ACDAC y ha siempre respetado los derechos extralegales consignados en dichos instrumentos; iv) en 2013, la ACDAC presentó un pliego de peticiones pero decidió levantarse de la mesa de negociación y no se pudo suscribir acuerdo alguno; v) en un escenario de concertación auspiciado por el Ministerio del Trabajo, se estructuró un plan voluntario de beneficios propuesto por la empresa a todos los pilotos, el ofrecimiento generalizado del plan haciendo imposible la configuración de actos discriminatorios; vi) dicho plan voluntario de beneficios no es relevante para el presente caso ya que no se encuentra vigente desde el 1.º de mayo de 2017, que esta situación ya cuenta con una decisión judicial y que ya ha sido objeto de estudio dentro del caso núm. 2362 ante el Comité de Libertad Sindical; vii) el 17 de diciembre de 2013, la ACDAC presentó un pliego de peticiones, sin antes haber denunciado la convención colectiva de trabajo; viii) pese a la falta de denuncia de la convención, la empresa dio inicio a la etapa de arreglo directo el 21 de marzo de 2014, la cual concluyó el 10 de abril del mismo año sin que se llegara a un acuerdo; ix) a solicitud de la ACDAC, el Ministerio del Trabajo convocó un tribunal de arbitramento, decisión impugnada por la empresa pero confirmada por medio de una resolución de 30 de abril de 2014; x) el 5 de octubre de 2015, la ACDAC retiró sin motivación el pliego que había presentado en diciembre de 2013; xi) el 8 de agosto de 2017, la ACDAC presentó un nuevo pliego sin tampoco acreditar la denuncia de la convención colectiva; xii) la fase de arreglo directo duró hasta el 11 de septiembre de 2017 sin que se llegara a un acuerdo; xiii) una vez finalizada la etapa de arreglo directo, la empresa se reunió con el sindicato en más de seis oportunidades con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo; xiv) la organización sindical optó por declarar irregularmente la huelga en la empresa, pese a no haber obtenido las mayorías requeridas por la legislación y recaer la huelga sobre un servicio público esencial en sentido estricto; xv) el 3 de octubre de 2017, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil emitió una resolución de carácter general y con efectos erga omnes para ampliar las posibilidades de contratación de comandantes extranjeros en Colombia (la ACDAC interpuso una acción de tutela en contra de dicha resolución que fue primero suspendida y después declarada ilegal, motivo por el cual la empresa se abstuvo de contratar a comandantes extranjeros); xvi) la empresa considera que el Sr. Jaime Hernández, presidente de la ACDAC, incurrió en conductas que podrían constituir el delito de pánico económico por lo cual procedió a radicar la denuncia correspondiente; xvii) el 6 de octubre de 2017, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró en primera instancia la ilegalidad de la huelga adelantada por la ACDAC por los dos motivos mencionados en el punto xiv); xviii) el Ministerio del Trabajo convocó de nuevo un tribunal de arbitramento cuando ya se había interpuesto la acción judicial relativa a la calificación de la legalidad de la huelga; xix) el laudo arbitral fue proferido el 7 de diciembre de 2017, dando lugar a un recurso de anulación que se encuentra todavía pendiente de resolución; xx) una vez finalizada la huelga, la empresa reincorporó a los trabajadores huelguistas; xxi) posteriormente a la declaratoria de ilegalidad de la huelga y después de haber respetado escrupulosamente el debido proceso y con base en motivos objetivos e imperiosos, la empresa dispuso la terminación con justa causa del contrato de trabajo de 83 pilotos; xxii) la empresa

considera que la junta directiva de la ACDAC incurrió en conductas que presuntamente configuran el delito de obstrucción a la justicia, motivo por el cual procedió a radicar la denuncia para que se adelante la investigación respectiva por la autoridad competente, y xxiii) si bien la empresa informó de la posibilidad de acciones civiles de carácter patrimonial para resarcir los daños causados, no se han adelantado demandas de este tipo en contra de ningún afiliado de la ACDAC.

- 189.** La empresa se pronuncia a continuación sobre la declaratoria judicial de ilegalidad de la huelga, afirmando que la misma cumplió con los principios de la OIT y recordando que la competencia judicial de determinación de la legalidad o ilegalidad de la huelga procede de una reforma legislativa de 2008 adoptada para dar cumplimiento a los pronunciamientos de los órganos de control al respecto. La empresa manifiesta que la Corte Suprema constató en primer lugar que, de conformidad con los principios democráticos reconocidos por la Constitución Política y los órganos de control de la OIT, la ACDAC no había obtenido la mayoría exigida por el artículo 444 del CST para poder declarar la huelga. La empresa indica a este respecto que: i) sin perjuicio de que la ACDAC sea considerada como sindicato de industria o de gremio, debía respetar los principios democráticos de votación de la huelga establecidos por el artículo 444 del CST; ii) la actuación de la ACDAC en el momento de la votación de la huelga demuestra que se reconoce como un sindicato minoritario ya que, según se evidencia de las actas de reunión, requirió la convocatoria de otras organizaciones sindicales de la empresa para que votasen la huelga con el fin de lograr la votación mayoritaria de la totalidad de los trabajadores de la empresa; iii) sin perjuicio de esto, la ACDAC realizó finalmente su votación en un salón exclusivo para sus miembros, sin que votaran finalmente los miembros de los demás sindicatos, sin permitir, pese a que lo solicitaron, la participación de los trabajadores no sindicalizados y sin tampoco aceptar la constatación del inspector de trabajo para garantizar la fidelidad de los resultados, y iv) fruto de lo anterior, tan solo 279 trabajadores de los 8 642 con los que cuenta la empresa votaron a favor de la huelga.
- 190.** La empresa manifiesta adicionalmente que, en su examen de la legalidad de la huelga, la Corte Suprema consideró también que, en el contexto colombiano, el transporte aéreo constituye un servicio público esencial ya que: i) asegura el suministro de bienes y servicios, con los que se garantizan derechos fundamentales como la salud y la educación; ii) permite el traslado de pacientes e insumos médicos para garantizar el derecho a la vida y la salud de la población, y iii) hasta permite cumplir con servicios de asistencia humanitaria a poblaciones lejanas y desconectadas del territorio nacional y garantiza la conectividad de regiones marginadas o apartadas, que no cuentan con otras alternativas de transporte. La empresa manifiesta que ejemplos ilustrativos de ello son los de la Isla de San Andrés y la ciudad de Leticia, en las que, por sus condiciones geográficas, el transporte aéreo es el recurso principal y casi único de suministro de víveres y medicamentos, así como de movilización de las personas. La empresa se refiere también a la declaración del gobernador del departamento de Caldas, citada en la sentencia de la Corte Suprema en las que expresa su preocupación por lo que el cese de actividades implica para la región «... quedar totalmente aislados del resto del país...». Respecto de lo anterior, la empresa comunica las cifras siguientes: debido a las condiciones económicas y de infraestructura de Colombia, la empresa garantiza el 48 por ciento del transporte de pasajeros, el abastecimiento del 80 por ciento de los suministros de víveres del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el 50 por ciento de víveres de la ciudad de Leticia, capital del departamento del Amazonas. Es la única aerolínea autorizada para el transporte de medicamentos, órganos humanos, sangre, plasma, tratamientos para quimioterapias, restos humanos, insumos médicos, elementos quirúrgicos, entre otros. La empresa es la única aerolínea

en Colombia que presta transporte aéreo a la población de Manizales, Caldas. Los 51 días de huelga, afectaron a más de 377 000 pasajeros y 14 547 vuelos fueron cancelados.

- 191.** La empresa concluye señalando que se observa que la revisión de la actividad de la empresa y su consideración como un servicio público esencial en sentido estricto ha sido objeto de análisis detallado por vía judicial, luego de un debate probatorio en el que se ha acreditado de manera objetiva que su interrupción en Colombia pone en riesgo la vida, seguridad y salud de parte o totalidad de la población, teniendo en cuenta el contexto e infraestructura de transporte del país. La empresa afirma adicionalmente que la sentencia de la Corte Suprema se basa en los lineamientos desarrollados por la Corte Constitucional del país en su interpretación del artículo 56 de la Constitución Política que establece que se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador y que, dicha jurisprudencia toma plenamente en cuenta los criterios de los órganos de control de la OIT al respecto. La empresa añade que, en ocasiones anteriores, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de subrayar el carácter esencial de la actividad de las empresas de transporte en general (sentencia núm. C-450 de 4 de octubre de 1995) y de la empresa objeto del presente caso (sentencia núm. T-987 de 23 de noviembre de 2012).
- 192.** La empresa afirma a continuación que, en sus alegatos, las organizaciones querellantes se refieren de manera errónea a casos anteriores del Comité de Libertad Sindical cuyos elementos fácticos son muy distintos del presente caso, lo cual no permite un uso descontextualizado de los mismos, especialmente si se toma en cuenta que: i) el Comité sostiene de manera clara que la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población depende en gran medida de las condiciones propias de cada país; ii) un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto periodo o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad o la salud, y iii) en el presente caso, la huelga de la ACDAC se prolongó por 51 días.
- 193.** La empresa proporciona a continuación mayores detalles sobre los procesos disciplinarios aplicados por la empresa a los huelguistas, manifestando a este respecto que: i) la empresa respeta un procedimiento previamente establecido con la organización sindical por medio de la convención colectiva, el cual es acorde a las disposiciones de la legislación colombiana; ii) dicho procedimiento prevé la individualización de los trabajadores que participaron en la huelga, el establecimiento del grado de participación y, por lo tanto la aplicación de sanciones no discrecionales, que responden al análisis del grado de participación de cada uno de los pilotos, incluyendo las respectivas absoluciones en los casos en que se comprobó la no intervención en las actividades desarrolladas por la organización sindical; iii) en virtud del artículo 450, 2), del CST, el empleador tiene la facultad de despedir a los trabajadores que hayan participado en una huelga declarada ilegal por la justicia; iv) esta norma ha sido declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia y es concordante con la posición del Comité de Libertad Sindical sobre la materia que solo rechaza el despido de trabajadores a raíz de una huelga legítima; v) se ha llevado a cabo un proceso transparente y serio de reincorporación de los trabajadores que participaron en la huelga declarada ilegal, siendo que la mayoría de los pilotos huelguistas continúa formando parte de la empresa (de 702 pilotos que participaron en la huelga, 232 fueron disciplinados con el resultado de que 83 pilotos fueron despedidos y 129 suspendidos); vi) únicamente cuando se tuvo certeza de que un piloto promovió la huelga participando activamente en ella, la compañía procedió a dar por terminado su contrato de trabajo, y vii) en cambio, cuando no se logró establecer que un piloto hubiera promocionado el cese de actividades, pero sí que participó del mismo es decir su participación fue pasiva,

la sanción impuesta fue la de suspensión del contrato de trabajo. La empresa señala a continuación que siguen pendientes de resolución una serie de acciones administrativas y judiciales relacionadas con el presente caso y manifiesta que sería pertinente que el Comité aguarde la definición interna de los mismos para evitar una doble investigación y disponer de todos los elementos fácticos y jurídicos necesarios para el análisis del caso.

- 194.** La empresa proporciona también sus observaciones a los alegatos adicionales presentados por las organizaciones querellantes en octubre de 2018 y enero de 2019. Respecto de los alegatos de acciones civiles y penales dirigidas contra los directivos de la ACDAC, la empresa manifiesta que; i) de ninguna manera una reclamación de naturaleza resarcitoria podría ser considerada como un acto de criminalización y recientemente la empresa instauró ante el Juez 16 Civil del Circuito de Bogotá, una demanda tendiente al reconocimiento y pago de los graves perjuicios causados con ocasión al desarrollo del cese ilegal; ii) la empresa desconoce la calidad de «procesado penal» del presidente de la ACDAC «por ejercer sus funciones estatutarias y legales de defender y representar los pilotos»; iii) el presidente de la ACDAC sí es objeto de una denuncia penal a instancias de la Fiscalía General de la Nación por sus declaraciones realizadas en un programa de televisión a propósito del accidente de un avión de la Aerolínea Boliviana Lamia ocurrido el 28 de noviembre de 2016; iv) en dicha entrevista el Sr. Hernández incurrió en sendas informaciones negativas y falsas respecto de la empresa, y v) estas declaraciones relativas al accidente del avión de una aerolínea ajena a la empresa no guardan ninguna relación con las «funciones estatutarias y legales de defender y representar a los pilotos». Respecto de los alegatos de la ACDAC sobre supuestas irregularidades en los procesos disciplinarios iniciados y despidos pronunciados a raíz del desarrollo de la huelga, la empresa manifiesta que los procesos disciplinarios se adelantaron en observancia plena de las garantías propias del debido proceso. La terminación de los contratos de trabajo con justa causa opera como consecuencia de la decisión judicial que declaró la ilegalidad de la huelga de la ACDAC en proceso especial conforme lo contempla la ley núm. 1210 de 2008. A continuación, se adelantaron los procesos disciplinarios para determinar la individualización y el grado de participación de los trabajadores en la huelga, y verificar la configuración de posibles faltas disciplinarias con ocasión al cese ilegal de actividades. Respecto de los alegatos de interceptaciones ilegales, la empresa: i) niega categóricamente cualquier relación con dichas interceptaciones y manifiesta que nunca ha contratado servicios para tales fines, ni ha solicitado a persona natural o jurídica que los ejecute; ii) manifiesta que, a la fecha, no existe ninguna decisión judicial o investigación penal de la cual haya sido notificada la empresa y que la misma se presentó como víctima a través de un grupo de accionistas, siendo reconocida por los jueces de la República como tal dentro de la actuación; iii) en abril de 2017, la empresa contrató a la Multinacional Berkeley Research Group (en adelante la empresa de investigación) —para investigaciones globales dirigidas a averiguar fraudes corporativos contra la empresa—, y iv) como resultado de la detención del Sr. Fernández, representante de la empresa de investigación en Colombia, y hasta tanto se adelante y concluya la investigación en la Fiscalía, la empresa suspende su relación con la filial de la empresa de investigación en el país.
- 195.** La empresa manifiesta adicionalmente que: i) ha garantizado la consignación oportuna de las cuotas sindicales a la ACDAC como consta en certificación de la gerencia de la empresa donde se registra un total general de 3 684 836 518 pesos colombianos por concepto de cuotas sindicales descontadas a los pilotos en los años 2017, 2018, y los meses de enero a febrero de 2019; ii) no existen listas negras en contra de los pilotos que participaron en la huelga como lo demuestra el alto porcentaje de los mismos que siguen ejerciendo sus funciones en la empresa, y iii) en relación con la presentación de

proyectos de ley relativos al ejercicio de la huelga en el sector aéreo, los mismos surgen como una necesidad ante una necesidad social.

- 196.** El Gobierno proporciona a continuación su respuesta a los alegatos de las organizaciones querellantes. El Gobierno manifiesta que todos los hechos mencionados en la presente queja anteriores al pliego de petición depositado por la ACDAC el 8 de agosto de 2017 forman parte del caso núm. 2362 en seguimiento ante el Comité de Libertad Sindical y que, de conformidad con las reglas establecidas por el propio Comité, no deberían ser objeto de un nuevo examen en el marco del presente caso. El Gobierno manifiesta que esto incluye en particular los aspectos relacionados con el plan voluntario de beneficios ofrecido por la empresa en 2013 (que ya no se encuentra vigente) y el cumplimiento de la sentencia núm. T-069 de 2015 de la Corte Constitucional.
- 197.** El Gobierno manifiesta de manera general que los Convenios núms. 87, 98 y 154 de la OIT forman parte del bloque de constitucionalidad del país y que sirven por lo tanto de referente necesario para la interpretación de los derechos de los trabajadores. Indica que el concepto de negociación colectiva consagrado en el Convenio núm. 154 es más amplio que el de pliegos de peticiones y convención colectiva y que abarca también los mecanismos de arbitramento y huelga, los cuales están por ende amparados por las garantías que la Constitución Política y los convenios internacionales reconocen al derecho de negociación colectiva.
- 198.** El Gobierno resalta a continuación que el artículo 4 del Convenio núm. 98 y el párrafo 1 de la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) subrayan la necesidad de que los mecanismos de negociación colectiva sean adecuados a las condiciones nacionales, por lo cual queda claramente establecido que corresponde a cada país regular, de conformidad con las condiciones de los Estados los aspectos atinentes a la negociación colectiva y el derecho a la huelga, entre otros. El Gobierno manifiesta que, de igual manera, el Comité de Libertad Sindical ha siempre reconocido que la determinación del carácter esencial de un servicio público depende en gran medida de las condiciones propias de cada país y que este concepto no es absoluto, puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto periodo o cierto alcance.
- 199.** En relación con el ejercicio del derecho de huelga en el sector aéreo, el Gobierno se refiere, en primer lugar, al régimen jurídico del derecho de huelga en Colombia y al artículo 56 de la Constitución Política que garantiza dicho derecho con excepción de los servicios públicos esenciales definidos por la legislación. Manifiesta que, si bien el derecho a la huelga no es un derecho absoluto, su limitación solo puede proceder cuando se trate de un servicio público de carácter esencial, siendo fijadas por la Corte Constitucional dos condiciones, una material y otra formal, para que se pueda limitar legítimamente el derecho de huelga: i) en primer lugar y desde un punto de vista material, que se desarrolle respecto de un servicio público que por su propia naturaleza pueda ser considerado como servicio público esencial, y ii) en segundo lugar y desde un punto de vista formal, que, adicionalmente, el legislador haya expresamente regulado no solo respecto de la definición de la actividad de que se trate como un servicio público esencial, sino que además haya restringido de manera expresa el derecho de huelga respecto de dicha actividad, siguiendo para ello el criterio material de servicio público esencial en cuanto que afecte el núcleo esencial de derechos fundamentales.
- 200.** El Gobierno se refiere a continuación a la sentencia núm. C-450 de 1995 de la Corte Constitucional, en la cual, al referirse al carácter no absoluto al derecho de la huelga, la Corte precisó que la misma no puede afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que no son actoras del conflicto, toda vez que este se da entre

trabajadores y empleadores y hacer uso de la huelga en los servicios públicos no puede amenazar, ni vulnerar los derechos de la comunidad y del propio Estado. Afirma igualmente que la balanza de los intereses y derechos en conflicto debe inclinarse a favor de los derechos fundamentales, es decir los derechos de los usuarios de aquellos servicios.

- 201.** El Gobierno añade que la declaración judicial de la legalidad o ilegalidad de la huelga le corresponde al Poder Judicial, en virtud de la ley núm. 1210, de 2008, la cual fue adoptada con miras a dar cumplimiento a los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT y acogida con satisfacción por la CEACR. El Gobierno manifiesta que, tanto la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en su sentencia de 6 de octubre de 2017, como la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia de 7 de octubre de 2017, declararon, en plena conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano y con las normas de la OIT, la ilegalidad de la huelga llevada a cabo por la ACDAC por constituir el transporte aéreo un servicio público esencial y por el hecho de que la ACDAC no convocó a la mayoría de los trabajadores de la empresa para la toma de esta decisión. El Gobierno añade, que, en respuesta a una acción de tutela presentada por la ACDAC en contra de las dos sentencias mencionadas, la Sala Civil de la Corte Suprema decidió, por medio de una sentencia de 18 de julio de 2018, confirmar la ilegalidad del paro adelantado por la ACDAC.
- 202.** Respecto del carácter de servicio público esencial del transporte aéreo, el Gobierno señala que la legislación colombiana define clara y explícitamente el transporte público aéreo como un servicio público esencial, tal como lo establecen los artículos 5 y 68 de la ley núm. 336 de 1996 así como el artículo 430, *b*), del CST. El Gobierno manifiesta a este respecto que: i) el transporte aéreo conecta personas, países y culturas, provee acceso a los mercados globales y genera comercio y turismo, forja lazos entre países desarrollados y naciones en desarrollo; ii) las redes de transporte aéreo facilitan el envío de ayudas de emergencia y humanitaria a cualquier parte del globo, así como también aseguran la expedita entrega de suministros médicos y de órganos para ser trasplantados a seres humanos; iii) el transporte aéreo en Colombia es frecuentemente el único medio de transporte desde y hacia áreas remotas, promoviendo las posibilidades de atender muchas necesidades y hasta pudiendo darse la oportunidad de ser este transporte un gran actor para la inclusión social, conectando a quienes allí viven con el resto de su nación; iv) esta actividad es esencial porque está íntimamente vinculada al ejercicio del derecho a la vida, al trabajo, lo que es consagrado como fundamental por la Constitución Política; v) es obligatorio tener en cuenta las secuelas para los usuarios, que puede dejar la huelga de los pilotos de una empresa de transporte aéreo; las cifras de cancelaciones de vuelos, de pasajeros perjudicados, el impacto sobre actos programados como cirugías, congresos, seminarios, foros, negocios en diferentes sectores, muestran claramente que la huelga incide de manera directa en la vida y actividad económica de las personas, siendo posible hasta llegar a la exposición de la salud, la vida y la oportunidad de trabajo de los pasajeros; vi) la no prestación de un servicio público de transporte aéreo en una empresa durante más de cincuenta días, es motivo de alarma, causa un alto impacto negativo, afecta la vida, la salud, el bienestar, las posibilidades de todas aquellas personas que ya han comprado su boleto aéreo así como de aquellas que prevén viajar ya sea por placer, visitar a la familia, por una cirugía, por una consulta médica, por una esperanza de trabajo, y vii) la Nación no cuenta con otros medios de transporte de misma o cercana eficacia a la del transporte aéreo, no tiene embarcaciones fluviales, no posee transporte ferroviario de baja ni alta capacidad, solo a través de vía aérea es posible trasladarse de un lugar remoto a otro, sin exposición de riesgos. El Gobierno manifiesta que, con base en todo lo anterior, la Corte Suprema

consideró en su mencionada sentencia de 29 de noviembre de 2017 que «En entornos sociales como el nuestro, el transporte aéreo asegura el suministro de bienes y servicios, con los que se garantizan derechos fundamentales como la salud y la educación» y que, en la misma sentencia, el magistrado Sr. Ernesto Carvajalino Contreras consideró «que la empresa (...) presta un servicio público esencial y en consecuencia le está vedado a sus trabajadores desarrollar la huelga (...). Por lo que indefectiblemente en acatamiento a la Constitución se debe declarar la ilegalidad de la cesación de actividades con fundamento en lo dispuesto inicialmente en el literal *a*) del artículo 450 del CST y el artículo 430, y artículos 5 y 68 de la ley núm. 336 de 1998 y la línea jurisprudencial trazada de las altas Cortes a lo largo de esta providencia».

- 203.** Respecto del apoyo minoritario a la huelga en el seno de la empresa, el Gobierno manifiesta que, en virtud del artículo 444 del CST, «La huelga o la solicitud de arbitramento serán dirigidas dentro de los diez (10) días hábiles (...) mediante votación secreta, personal e indelegable, por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o de la asamblea general de los afiliados al sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores.». El Gobierno indica que, tal como resaltado por la decisión de primera instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, se realizó la votación únicamente con la asamblea general de afiliados, sin contar con la mayoría absoluta de los votos de la totalidad de la nómina de la empresa, teniendo en cuenta que solo 279 trabajadores votaron la huelga, mientras que la empresa cuenta con 8 642 trabajadores.
- 204.** El Gobierno se refiere a continuación a la decisión del Ministerio del Trabajo de convocar, durante el desarrollo de la huelga, un tribunal de arbitramento. El Gobierno manifiesta que esta decisión era plenamente legal y constitucional ya que, tal como mencionado anteriormente, varias disposiciones legislativas señalan claramente que el transporte aéreo constituye un servicio público esencial y que, según el artículo 452 del CST, declarado constitucional por la Corte Constitucional, los conflictos colectivos que afectan servicios públicos esenciales y que no se hayan resuelto por medio del arreglo directo serán sometidos a arbitramento obligatorio. El Gobierno añade que la convocatoria de un tribunal de arbitramento obligatorio por parte del Ministerio del Trabajo, no implica la calificación de legalidad o ilegalidad de la huelga que se llegare a presentar en un servicio público esencial, ya que la decisión sobre si una huelga es legal o ilegal es de competencia de las autoridades jurisdiccionales tal y como lo precisa el artículo 2º de la ley núm. 1210 de 2008. En relación con los recursos judiciales iniciados por la ACDAC en contra de la convocatoria del tribunal de arbitramento, el Gobierno indica que tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como el de Antioquia negaron los amparos al considerar que el acto administrativo era ajustado a la legalidad aplicable en caso de conflictos colectivos que afecten la prestación de un servicio público esencial.
- 205.** En relación con la resolución de la Aeronáutica Civil que habría permitido, según las organizaciones querellantes, la contratación de pilotos extranjeros para la realización de las rutas aéreas que estaban canceladas con motivo del desarrollo de la huelga, el Gobierno manifiesta que la resolución en cuestión era de carácter general, cuyo efecto estaba proyectado para todas las aerolíneas y no solo la empresa objeto de la presente queja, por lo cual su finalidad no era el llamado «esquirolaje». El Gobierno añade que, a pesar de lo anterior, prosperó la acción de tutela presentada por la ACDAC, por lo cual no se llegó a implementar la mencionada resolución y, por lo tanto, la empresa no contrató a pilotos extranjeros.
- 206.** En relación con los procesos disciplinarios consecutivos a la huelga, el Gobierno manifiesta que: i) una vez dictada la sentencia de 29 de noviembre de 2017 de la Corte



Suprema confirmando la ilegalidad de la huelga, la Ministra de Trabajo se comunicó de inmediato por escrito con la empresa para recordar la necesidad de aplicar lo dispuesto en el artículo 1 del decreto núm. 2164 de 1959 y para precisar que el Ministerio del Trabajo acompañaría las situaciones que deban ser resueltas administrativamente por esta cartera; ii) a raíz de la solicitud realizada por la ACDAC por intermedio de la Defensoría del Pueblo para que se acompañe el proceso de reincorporación de los pilotos luego de la declaratoria de ilegalidad de la huelga, el Ministerio del Trabajo comisionó a una inspectora de trabajo quien realizó diligencias los días 17 y 18 de enero y 21 y 22 de marzo de 2018; iii) una vez iniciados los procesos disciplinarios por parte de la empresa, la Dirección Territorial de Bogotá comisionó a un inspector de trabajo quien verificó el 1.º de marzo de 2018 qué actuaciones se estaban adelantando respecto de los trabajadores, y iv) sin perjuicio de lo anterior, no corresponde al Ministerio del Trabajo intervenir en los procesos disciplinarios con ocasión de la ilegalidad de la huelga, puesto que se describe por la jurisprudencia como un procedimiento previo que debe adelantar el empleador sin la injerencia o intervención de alguna autoridad administrativa o judicial.

- 207.** Respecto del despido de numerosos pilotos consecutivo a los procesos disciplinarios, el Gobierno se remite a lo señalado por la empresa. El Gobierno se refiere adicionalmente a lo señalado por la Corte Suprema en su sentencia de 29 de noviembre de 2017, en la cual manifestó que, con base en el artículo 450 del CST, «declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero el despido no requerirá calificación judicial». El Gobierno se refiere también a la sentencia núm. C-450/99 de la Corte Constitucional en la cual la mencionada Corte manifestó que «Pero es que el paro ilegal no solamente es un hecho grave que atenta contra los intereses de la empresa y de la sociedad en general, sino que constituye también una evidente violación de los deberes y obligaciones del trabajador, violación de la índole de aquellas que dan lugar a la terminación del contrato por justa causa.». El Gobierno indica finalmente que los trabajadores que pudieran haber sido despedidos sin haber tenido participación activa en la huelga pueden hacer valer sus derechos ante la autoridad judicial, de lo que no se tiene conocimiento ni prueba dentro de lo investigado.
- 208.** En relación con las distintas denuncias penales de la empresa en contra de los directivos de la ACDAC señaladas por las organizaciones querellantes, el Gobierno se remite a la respuesta de la empresa y manifiesta que no corresponden a actividades sindicales, sino a conductas que presuntamente configuran delitos, ajenos al ejercicio legítimo de la libertad sindical y que corresponderá a los órganos competentes pronunciarse al respecto. En relación específicamente con el proceso penal iniciado en contra del presidente de la ACDAC por declaraciones en un canal de televisión, el Gobierno manifiesta que el grupo empresarial puso los hechos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y que una audiencia preparatoria estaba siendo programada para el 21 de mayo de 2019. El Gobierno añade que los hechos son totalmente ajenos al ejercicio de la libertad sindical y que quien está llamado a responder por los hechos denunciados es la persona natural y no la organización sindical, motivos por los cuales se considera que el Comité no es competente al respecto.
- 209.** En relación con el alegado bloqueo económico que la empresa impondría a la ACDAC, el Gobierno confirma que la empresa viene haciendo consignación oportuna de las cuotas sindicales a la organización sindical, y como soporte de ello, aporta certificación de cuotas sindicales descontadas a los pilotos afiliados durante los años 2017, 2018 y hasta enero de 2019.

- 210.** En relación con las alegadas interceptaciones ilegales contra pilotos que participaron en la huelga, el Gobierno, después de haberse referido a lo expresado por la ACDAC y la empresa, manifiesta que la investigación sigue en curso, sin que hasta el momento haya sido notificada de alguna decisión judicial dentro del proceso. Añade que será la justicia penal de Colombia, la llamada a determinar la responsabilidad y tasación de la pena en esta conducta, si el acervo probatorio así lo permite.
- 211.** Por medio de comunicaciones de 3 de septiembre de 2019, 21 de febrero, 3 y 31 de marzo 2020, el Gobierno proporciona respuestas adicionales al tiempo que remite nuevas observaciones de parte de la empresa. Además de reiterar las informaciones y aseveraciones proporcionadas en su primera comunicación, la empresa manifiesta que: i) garantizó el ejercicio del derecho de huelga de la ACDAC al no interferir de ninguna manera en el desarrollo del cese de actividades, presumiendo en principio la legalidad de la huelga y acudiendo a la herramienta que contempla la legislación interna para obtener la calificación de la huelga; ii) los procesos disciplinarios consecutivos a la declaración de ilegalidad de la huelga y adelantados por la empresa cumplieron con todas las garantías legales y convencionales, señalándose a este respecto que, en consecuencia de la vigencia de la ley núm. 1210 de 2008, ya no es necesario acudir ante el Ministerio del Trabajo para determinar el grado de participación en la huelga de los trabajadores objeto de un proceso disciplinario; iii) una serie de trabajadores relacionados con los hechos del presente caso acudieron a la acción de tutela, lo cual desvirtúa la presunta desprotección de sus derechos fundamentales; iv) en relación con dichas acciones de tutela, la empresa compareció, cumplió las cargas procesales impuestas y acató las órdenes impartidas por los jueces; v) el hecho de que los pilotos despedidos después de su participación en la huelga no se encontraron en condiciones de volar de inmediato para otra compañía no es imputable a la empresa sino, por una parte, al cumplimiento del Reglamento Aeronáutico Colombiano (RAC) que exige que un piloto que esté fuera de las operaciones por más de 90 días tenga que pasar por una fase de reentrenamiento, y, por otra, al desafío técnico que supuso, una vez finalizada la huelga, el regreso simultáneo de 581 pilotos en un contexto de escasez de simuladores de vuelo; vi) carece por completo de fundamento la alegación de la CUT según la cual la Corte Constitucional no dispondría de la imparcialidad necesaria para pronunciarse sobre los conflictos relativos a la empresa, debiéndose subrayar que los procedimientos aplicados por la Corte cumplen con todos los criterios del debido proceso; vii) de conformidad con el artículo 450, 3), del CST y en la medida en que una sentencia judicial declaró la ilegalidad del cese de actividades llevado a cabo por la ACDAC, dicha organización sindical incurso en causal de disolución y liquidación y la empresa está legitimada para solicitar una decisión judicial al respecto; viii) la disolución no procede de manera automática, sino que requiere una decisión judicial basada en un procedimiento que respeta todas las garantías del debido proceso; ix) no es exacto afirmar que la ACDAC corre en un riesgo inminente de disolución ya que, en promedio, procesos de este tipo duran 17,3 meses y son sometidos además al principio de rango constitucional de doble instancia con apelaciones que tardan como media 185 días para resolverse; x) en virtud del artículo 474 del CST, la disolución del sindicato contratante no implica que se extinga la convención colectiva firmada por el mismo, y xi) la demanda judicial de perjuicios económicos presentada por la empresa en contra del sindicato, que no ha dado lugar a ninguna decisión todavía, se debe a la necesidad que tiene la empresa de resguardar su capital y preservar su patrimonio.
- 212.** En relación con la investigación en curso sobre las interceptaciones ilegales de las cuales fueron objeto los directivos de la ACDAC, la empresa manifiesta que el Fiscal a cargo del expediente solicitó el 4 de julio de 2019 tramitar la evaluación de medidas de protección

a favor de un ejecutivo de la empresa, el cual inició en octubre de 2019 un trámite de medidas cautelares de protección ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La empresa añade que, junto a la ACDAC, fue relacionada el 18 de noviembre de 2019 por la Fiscalía como víctima de las mencionadas interceptaciones. Después de haber vuelto a manifestar que siempre ha respetado la libertad sindical, tal como lo demuestra la existencia de nueve asociaciones de trabajadores en su seno, la empresa destaca que, a partir de la instalación de su nuevo director general en julio de 2019, ha intensificado sus esfuerzos por llegar a un acuerdo que ponga fin al conflicto laboral con la ACDAC, llevándose a cabo varias reuniones de trabajo a este respecto. La empresa expresa finalmente su solidaridad y apoyo a los dirigentes de la ACDAC ante las amenazas recibidas y ofrece su cooperación al respecto.

- 213.** A su vez, además de reiterar las informaciones y aseveraciones proporcionadas en su comunicación de abril de 2019, el Gobierno manifiesta que: i) en relación con los hechos del presente caso, el Estado no es autor de ninguna masacre laboral y fueron muchas las reuniones que se adelantaron por parte del Ministerio del Trabajo para acercar a las partes; ii) el proceso de solicitud de disolución judicial del sindicato definido por el CST cumple con todas las garantías del debido proceso y no es correcto afirmar que la ACDAC se encuentra en situación de indefensión o en riesgo inminente de disolución, tal como lo demuestra el tiempo ya transcurrido entre la presentación de la demanda, y iii) en virtud del artículo 474 del CST si se disuelve el sindicato firmante de una convención colectiva, la misma no continúa vigente, pero su contenido pasa a formar parte de los contratos de trabajo de quienes se beneficiaban de ella mientras continúen laborando en la misma empresa.
- 214.** Con respecto de la declaración judicial de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por la ACDAC, el Gobierno vuelve a manifestar que la Corte Suprema en su sentencia correspondiente: i) recordó que la Corte Constitucional (sentencia núm. C-450 de 1995) consideró constitucional, con fuerza de cosa juzgada constitucional, el artículo 450, 1), b), del CST a partir del cual los servicios de transporte por aire son esenciales; ii) destacó que en el caso de los sindicatos minoritarios, la decisión de la huelga no les es exclusiva, la autonomía sindical debiendo relativizarse en aras de que se protejan y garanticen los derechos de los trabajadores no sindicalizados, trabajadores a quienes la ley legitima para intervenir en la confección de esa determinación, y iii) en su condición de sindicato de industria y minoritario, la organización sindical ACDAC debía, para declarar la huelga, contar con el voto positivo de la mayoría de los trabajadores de la empresa y no exclusivamente de sus afiliados.
- 215.** Respecto de los alegatos de interceptaciones ilegales en contra de los directivos de la ACDAC y de la condena pronunciada por un tribunal señalada por las organizaciones ACAV y SINTRATAC, después de volver a subrayar que la determinación de la inocencia o no de los procesados corresponde a la autoridad judicial, el Gobierno manifiesta que: i) la empresa ha informado que no ha sido notificada de alguna decisión en su contra y se estará atento a lo que pueda decidir la autoridad al respecto, y ii) del Sr. Luis Carlos Gómez Góngora, se tiene conocimiento que fue condenado a ocho años de prisión, por fraude procesal, violación ilícita de comunicaciones y falsedad en documento público.
- 216.** Acerca de las alegadas amenazas de muerte de las cuales habrían sido objeto los dirigentes de la ACDAC, el Gobierno manifiesta que: i) solo se enteró de las mismas por medio de la remisión por la OIT de las comunicaciones correspondientes de la ACDAC y de la CUT de 11 de febrero de 2020; ii) el Ministerio del Trabajo alertó inmediatamente a la Unidad Nacional de Protección (UNP), la cual, hasta ese momento, no tenía conocimiento de las mencionadas amenazas, y iii) se solicitó por lo tanto al presidente

de la ACDAC a que remitiera a la UNP las informaciones de las cuales disponía con el fin de brindar la debida e inmediata protección.

- 217.** Dando seguimiento a la mención contenida en su comunicación de 13 de junio de 2019 de que el caso sería objeto de tratamiento en el marco de la CETCOIT, el Gobierno destaca a continuación los esfuerzos por lograr una solución consensuada al conflicto por medio de la mediación ante dicho órgano. El Gobierno manifiesta a este respecto que: i) una reunión agendada para el 10 de septiembre de 2019 no pudo tener lugar por la no comparecencia de la ACDAC y de la CUT; ii) mientras que, a solicitud de la ACDAC, se había tomado contacto con un facilitador internacional. entre octubre de 2019 y febrero de 2020 se estuvo a la espera de que dicha organización expresara su voluntad de participar o no en el proceso de facilitación; iii) es lamentable que la ACDAC, que ha reconocido la trascendencia de la CETCOIT en materia de diálogo social, haya puesto en tela de juicio la imparcialidad de su facilitador nacional, y iv) a pesar de lo anterior, el Gobierno reitera su voluntad permanente de acercar a las partes en el conflicto.
- 218.** Por medio de una comunicación de 12 de septiembre de 2020, el Gobierno actualiza las informaciones proporcionadas anteriormente al tiempo que remite nuevas observaciones de parte de la empresa. Además de reiterar las informaciones y aseveraciones contenidas en sus comunicaciones anteriores, la empresa manifiesta que: i) las acciones judiciales iniciadas en contra de la ACDAC (acción en disolución de la organización sindical y demanda de perjuicios económicos a raíz de los efectos de la huelga) no han dado lugar a avances procesales significativos; ii) se encuentra en conversaciones permanentes con las 11 asociaciones de trabajadores presentes en su seno y, desde el año 2019, se iniciaron acercamientos con la ACDAC con el objetivo de reconstruir la confianza entre las partes, esfuerzos que se han intensificado con la búsqueda de soluciones a los efectos de la pandemia de COVID-19; iii) en este contexto, se encuentra dispuesta a retirar las mencionadas acciones judiciales, siempre que exista una voluntad común de ambas partes de encontrar soluciones de fondos a sus naturales diferencias; iv) sigue dispuesta a acudir ante la CETCOIT o ante cualquier otro mecanismo de mediación nacional o internacional. La empresa añade que, en el contexto de los efectos de la pandemia de COVID-19: i) la aviación civil está sufriendo la peor crisis de su historia y la suspensión temporal de las operaciones nacionales e internacionales de pasajeros de la empresa por más de cinco meses ha generado efectos devastadores para las finanzas de la misma, comprometiendo seriamente su viabilidad y sostenibilidad; ii) como resultado de lo anterior, desde el 10 de mayo de 2020, se inició voluntariamente un proceso de reorganización empresarial ante la Ley de Quiebras de los Estados Unidos de América con el objetivo principal de salvaguardar la pervivencia de la empresa como fuente de empleabilidad en América Latina y en Colombia, y iii) en esta situación de fuerza mayor enfrentada por el sector, la empresa ha enfocado sus esfuerzos en establecer conversaciones y buscar fórmulas de arreglo estables y sostenibles con todas las partes interesadas, lo cual incluye a los trabajadores y a los sindicatos que los representan.
- 219.** A su vez, además de reiterar las informaciones y aseveraciones proporcionadas en sus comunicaciones anteriores, en particular en cuanto a la existencia, en materia de huelga, de un marco constitucional y legal-precisado por la propia Corte Constitucional (sentencia núm. C-858-08) conforme con las normas y principios de la OIT, el Gobierno: i) manifiesta que la completa independencia de la justicia colombiana en materia de huelga ha sido nuevamente demostrada por las varias decisiones de tutela dictadas por los tribunales en relación con las solicitudes de reintegro cursadas por trabajadores despedidos a raíz de la huelga objeto del presente caso, siendo que en ciertos casos, los tribunales fallaron a favor de la empresa y del Ministerio de Trabajo

(sentencia núm. T-509 de 2019) y, en otros, a favor de los trabajadores (sentencia núm. SU-598 de 2019); ii) subraya la disponibilidad de la empresa de retirar las acciones judiciales iniciadas en contra de ACDAC si es que logra un acuerdo en este sentido en el marco de las mesas de trabajo con ACDAC; iii) señala que el Ministerio de Trabajo ha hecho todo lo posible para facilitar el tratamiento del caso ante la CETCOIT que constituye un espacio de diálogo social idóneo para resolver este tipo de controversias; iv) lamenta que, a pesar de las garantías brindadas para atender las preocupaciones expresadas por ACDAC, la organización sindical se haya negado a acudir a este espacio de concertación; v) manifiesta que, en cuanto han tenido conocimiento de los alegatos de amenazas contra los dirigentes de ACDAC, el Ministerio de Trabajo y la Unidad Nacional de Protección han tomado todas las medidas necesarias de protección, y vi) indica que, como consecuencia de la situación generada por la pandemia de COVID-19, la empresa, que presta un servicio público esencial porque tiene alrededor del 50 por ciento de la conectividad aérea en el país, está atravesando una grave crisis financiera, lo que llevó al Gobierno a efectuarle un préstamo dirigido tanto a mantener el transporte aéreo en el país como a preservar los 500 000 empleos generados directa o indirectamente por la actividad de la empresa.

- 220.** Por medio de una comunicación recibida el 23 de diciembre de 2020, el Gobierno indica que después de muchos esfuerzos para solucionar su conflicto y gracias a su persistencia y fe en el diálogo social, la empresa y ACDAC lograron, a pesar de un contexto de muy serias dificultades económicas en el sector de la aviación, firmar el 27 de octubre de 2020 un nuevo convenio de una duración de cuatro años. El Gobierno afirma que, con este logro, han desaparecido los motivos que dieron lugar a la presente queja ya que, en particular: i) a pesar de que las mismas se basaban en fundamentos jurídicos sólidos, la empresa se ha comprometido a retirar sus acciones judiciales dirigidas, por un lado, a obtener la cancelación del registro de ACDAC y, por otro, a recibir daños y perjuicios por parte del sindicato tras el movimiento de huelga de 2017, y ii) existe una comunicación constante entre la empresa y el sindicato que ilustra el respeto entre las partes y el respeto de los derechos sindicales en la empresa. El Gobierno considera que, a la luz de lo anterior, no subsisten los motivos para que el comité examine el presente caso.
- 221.** El Gobierno adjunta adicionalmente una comunicación que, en respuesta a una solicitud del Ministerio de Trabajo, la empresa le ha dirigido y en la cual la misma indica que: i) en el contexto de las graves dificultades experimentadas por la industria aérea en el mundo que ponen en peligro la continuidad de su negocio, la empresa inició conversaciones con las organizaciones de trabajadores presentes en su seno, entre ellas ACDAC, con el principal objetivo de encontrar fórmulas de arreglo de largo plazo para asegurar la estabilidad y supervivencia de la Compañía; ii) luego de más de una década de conflicto laboral abierto, la empresa y ACDAC firmaron el 27 de octubre de 2020 un acuerdo de ajuste de beneficios extralegales por un periodo de cuatro (4) años encaminado a proteger a la empresa como fuente de empleo de miles de personas, y iii) el 28 de octubre de 2020, aun cuando las acciones legales instauradas estaban fundamentadas en pretensiones legales y razonables, la empresa, como una manifestación de buena fe y en su propósito de desjudicialización de las relaciones laborales, desistió de la demanda de cancelación de la personería jurídica del sindicato ACDAC y se encuentra en proceso para el retiro de la demanda civil de perjuicios económicos iniciada contra el sindicato.
- 222.** Por medio de una ulterior comunicación de 17 de febrero de 2021, el Gobierno remite el documento de la rama judicial en el cual se establece el archivo definitivo, consecutivo al desistimiento de la empresa, de la acción judicial relativa a la cancelación de la personería jurídica de la ACDAC. El Gobierno indica que la figura jurídica, del

desistimiento, supone la finalización del proceso judicial y produce los mismos efectos que una sentencia. El Gobierno manifiesta que el mencionado desistimiento demuestra la clara voluntad de arreglo y de conciliación entre las partes.

### C. Conclusiones del Comité

- 223.** *El Comité observa que el presente caso se refiere a un conflicto colectivo relativo a la renovación de una convención colectiva entre una empresa de transporte aéreo y el sindicato de pilotos, la ACDAC, conflicto que culminó en un movimiento de huelga que se llevó a cabo del 20 de septiembre al 10 de noviembre de 2017, que fue declarada ilegal por el Tribunal Superior de Bogotá el 6 de octubre de 2017, decisión posteriormente confirmada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 29 de noviembre de 2017.*
- 224.** *El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes, así como los distintos sindicatos nacionales e internacionales que se han asociado a la queja, alegan principalmente que: i) la empresa, con la complicidad del Ministerio del Trabajo menoscabaría la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva de los pilotos por medio de la conclusión y promoción de pactos colectivos con los pilotos no sindicalizados, pactos cuyo contenido discriminaría a los trabajadores sindicalizados; ii) con base en una legislación contraria a los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, tanto el Ministerio del Trabajo —por medio de la convocatoria obligatoria de un tribunal de arbitramento durante la huelga— como las instancias judiciales del país —por medio de sentencias que declararon la ilegalidad de la huelga— negarían de manera injustificada el derecho de huelga de los pilotos; iii) durante los procesos judiciales relacionados con el conflicto colectivo, se habría negado a la CUT el derecho de defender los intereses de sus miembros y organizaciones afiliadas; iv) los pilotos en huelga habrían sido sustituidos por pilotos extranjeros; v) con base en la declaratoria de ilegalidad de la huelga, numerosos pilotos habrían sido despedidos de manera injustificada y sin el respeto del debido proceso; vi) siempre con base en la declaratoria de la ilegalidad de la huelga, la ACDAC habría sido objeto de un procedimiento judicial expedito de disolución; vii) los directivos de la ACDAC serían objeto de numerosas acciones civiles y penales por el desempeño de sus legítimas actividades sindicales; viii) la empresa habría dejado de remitir a la ACDAC las cuotas sindicales de sus afiliados; ix) el sindicato habría sido objeto durante el desarrollo de la huelga de interceptaciones ilegales por parte de personas relacionadas con la empresa y de funcionarios públicos, y x) los directivos de la ACDAC y los miembros de sus familias habrían sido objeto, a comienzos de 2020, de amenazas de muerte.*
- 225.** *El Comité toma nota, por otra parte, de que tanto la empresa como el Gobierno niegan cualquier violación a la libertad sindical y a la negociación colectiva, manifestando que la empresa, por una parte, y las autoridades públicas, por otra, han actuado de conformidad con el ordenamiento constitucional colombiano, el cual, a su vez, se basa en las normas y principios de la OIT y que es la organización sindical ACDAC la que se ha apartado del mencionado ordenamiento por medio de la realización de una huelga ilegal.*
- 226.** *Antes de examinar los alegatos anteriormente expuestos, así como las respuestas correspondientes del Gobierno y de la empresa, el Comité observa que se desprende de las distintas informaciones proporcionadas por las partes que el conflicto colectivo objeto del presente caso tiene los siguientes antecedentes y ha dado lugar a las siguientes etapas: i) a partir de 2013, se dan intentos de renovación de la convención colectiva que une la empresa con la ACDAC; ii) en octubre de 2013, la empresa adopta por su parte un plan voluntario de beneficios; iii) el mencionado plan voluntario de beneficios da lugar el 18 de febrero de 2015 a la sentencia núm. T-069 de la Corte Constitucional (que asimila el plan voluntario de beneficios a un pacto colectivo y solicita a la empresa que no utilice los pactos colectivos para menoscabar la libertad sindical y la negociación colectiva (el plan voluntario de beneficios*

*perdió su vigencia en 2017); iii) ante la ausencia de acuerdo sobre la renovación de la convención colectiva y, a solicitud de la ACDAC, el Ministerio del Trabajo nombra en 2015 a un tribunal de arbitramento; iv) el 5 de octubre de 2015, alegando la falta de imparcialidad del referido tribunal, la ACDAC retira su pliego de peticiones de 2013 que constituía la base del nombramiento del tribunal de arbitramento; v) en marzo de 2017, la empresa y la asociación civil ODEAA concluyen un pacto colectivo, aplicable, en virtud de la legislación colombiana, a los trabajadores no sindicalizados de la empresa; vi) el 8 de agosto de 2017, la ACDAC presenta un nuevo pliego de peticiones para la renovación de la convención colectiva; vii) la etapa de arreglo directo con la empresa se lleva a cabo hasta el 11 de septiembre de 2017 sin que se llegue a un acuerdo; viii) después de una votación de sus miembros, la ACDAC inicia un movimiento de huelga el 20 de septiembre de 2017; ix) el 28 de septiembre de 2017, con base en las disposiciones legales que califican el transporte aéreo como un servicio público esencial, la Ministra de Trabajo ordena la conformación de un tribunal de arbitramento obligatorio, decisión impugnada por la ACDAC; x) el 6 de octubre de 2017, a solicitud de la empresa, el Tribunal Superior de Bogotá declara la ilegalidad del movimiento de huelga, decisión apelada por la ACDAC; xi) el 31 de octubre de 2017, el Defensor del Pueblo cita a la empresa para intentar mediar el conflicto, propuesta declinada por la empresa por existir ya una decisión judicial sobre la huelga; xii) el 29 de noviembre de 2017, la Sala Laboral de la Corte Suprema confirma la decisión de primera instancia del Tribunal Superior de Bogotá respecto de la ilegalidad de la huelga; xiii) el 10 de noviembre de 2017, la ACDAC pone fin al movimiento de huelga; xiv) a partir del 26 de febrero de 2018, la empresa inicia procesos disciplinarios contra los pilotos que participaron en la huelga; xv) el 18 de julio de 2018, la Sala Civil de la Corte Suprema rechaza la acción de tutela presentada por la ACDAC en contra de la sentencia dictada por la Sala Laboral de la misma Corte, y xvi) la empresa, con base en el artículo 450 del CST, solicita ante la justicia la disolución de la ACDAC. Respecto de las etapas de negociación de los pliegos de petición mencionados anteriormente, el Comité toma nota de las posiciones divergentes de la ACDAC y de la empresa sobre la legalidad de los procedimientos seguidos por la ACDAC, por una parte, y sobre la voluntad de la empresa de efectivamente negociar los pliegos, por otra.*

- 227.** *El Comité toma nota de que, posteriormente a los acontecimientos descritos en el párrafo anterior que constituyen el contexto fáctico de los alegatos del presente caso, recibió comunicaciones del Gobierno, y de las organizaciones querellantes informando de: i) la firma, el 27 de octubre de 2020, en el marco de la grave crisis económica que afecta al sector aéreo mundial a consecuencia de la pandemia de COVID-19, de un acuerdo entre la empresa y la ACDAC, dirigido a garantizar la continuidad de la empresa y de sus empleos, y ii) el desistimiento por parte de la empresa —con miras a mejorar el clima de diálogo social—, de sus acciones judiciales de solicitud de cancelación del registro sindical de la ACDAC y de solicitud de daños y perjuicios por el impacto económico de la huelga.*
- 228.** *El Comité toma nota de que el Gobierno: i) manifiesta que el acuerdo del 27 de octubre de 2020 constituye un logro muy importante después de muchos años de conflicto y que es el resultado de la apuesta de las partes por el diálogo social; ii) el desistimiento de parte de la empresa de su acción judicial de cancelación del registro sindical de la ACDAC confirma la voluntad de arreglo entre las partes; iii) considera que el acuerdo confirma que se cumple plenamente con la libertad sindical, y iv) considera que los motivos por los cuales se planteó el presente caso ya quedaron resueltos. El Comité toma nota de que, por su parte, las organizaciones querellantes, al tiempo que celebran la suscripción del acuerdo y subrayan la importancia de la confianza entre el nuevo director general de la empresa y la ACDAC para la consecución del mismo, manifiestan que: i) el acuerdo, basado en el sacrificio voluntario de derechos extralegales por parte del sindicato y en la voluntad de mantener la mayoría de empleos posibles, por parte de la empresa tuvo como único y preciso objetivo la continuidad*

*de la empresa y de sus empleos; ii) no se han resuelto y persisten la mayoría de las violaciones que dieron lugar a la presente queja, (en particular aquellas relacionadas con el ejercicio del derecho de huelga, las discriminaciones que afectaron a los aviadores que participaron en la misma, las denuncias penales contra los dirigentes de la ACDAC y el recurso a los pactos colectivos con los trabajadores no sindicalizados).*

### **Alegatos relativos al supuesto uso antisindical de los pactos colectivos por parte de la empresa**

- 229.** *El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que, a pesar de la presencia de sindicatos de trabajadores representativos, la empresa concluye y promueve pactos colectivos aplicables a los trabajadores no sindicalizados para menoscabar, con el apoyo del Ministerio del Trabajo, los derechos de afiliación sindical y de negociación colectiva de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales. El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan específicamente que: i) a pesar de la sentencia núm. T-069, de 18 de febrero de 2015, que, en referencia a un pacto colectivo adoptado en 2013 (y denominado Plan Voluntario de Beneficios), ordenó a la empresa que se abstuviera de fijar en los pactos colectivos condiciones que desestimen el ingreso o permanencia en el sindicato, la empresa, con la complicidad de una asociación de carácter civil, la ODEAA, adoptó en abril de 2017 un nuevo pacto colectivo cuyo contenido, aplicable únicamente a los trabajadores no sindicalizados, modifica el contenido de la convención colectiva respecto de numerosos aspectos y discrimina a los pilotos sindicalizados; ii) a pesar de que el pacto haya sido firmado por apenas 30 pilotos en el momento de la presentación de la queja, la empresa impone su aplicación por encima de la convención colectiva y lo presenta de manera equívoca como el resultado de la negociación entre la empresa y la totalidad de los pilotos de la empresa; iii) ante los despidos y otros actos sindicales perpetrados por la empresa después de la finalización de la huelga, numerosos pilotos se han desafiliado de la ACDAC para acogerse a los beneficios del pacto colectivo; iv) el uso antisindical de la figura del pacto colectivo por la empresa no se limita a los pilotos sino que se extiende a los tripulantes y asistentes de cabina en detrimento las organizaciones sindicales SINTRATAC y ACAV; v) a pesar del precedente que representa la sentencia núm. T-069 y de las repetidas recomendaciones de los órganos de control de la OIT acerca de los pactos colectivos, el Ministerio del Trabajo no ha tomado acciones para que cese el uso antisindical de los pactos colectivos en la empresa, y vi) a pesar de que la empresa se haya comprometido, por medio del acuerdo del 27 de octubre de 2020 a evitar todo acto contrario a la libertad sindical, y a los derechos reconocidos en el convenio colectivo suscrito con el ACDAC, la empresa suscribió al mes siguiente un nuevo pacto colectivo con los pilotos no sindicalizados de la empresa, pacto que desmejora el acuerdo firmado y discrimina operacionalmente a los pilotos de ACDAC. El Comité toma nota de que, con base en lo anterior, las organizaciones querellantes solicitan que la empresa deje de adoptar pactos colectivos en tanto existan sindicatos en la empresa y que, por otra parte, las disposiciones del CST relativas a los pactos colectivos se adecúen a las recomendaciones del Comité.*
- 230.** *El Comité toma nota, por otra parte, de que la empresa y el Gobierno indican que el plan voluntario de beneficios adoptado en 2013 ya no es vigente y que los hechos reportados por los querellantes anteriores a la negociación del pliego de peticiones de 2017 ya son objeto de examen en el marco del caso núm. 2362 en seguimiento ante este Comité. El Comité recuerda a este respecto que el caso núm. 2362 se refiere a una queja presentada por la ACDAC en 2008, en la cual se alegan, en particular en relación con el uso de los pactos colectivos, una serie de actos antisindicales de parte de la empresa y que dicho caso se encuentra actualmente en seguimiento. Al tiempo que subraya el carácter reiterativo de sus recomendaciones dirigidas a Colombia respecto de los pactos colectivos concluidos con*



*trabajadores no sindicalizados que no deberían ser utilizados para menoscabar la posición de las organizaciones sindicales [véanse casos núm. 1973, 324.º informe; núm. 2068, 325.º informe; núm. 2046, 332.º informe, y núm. 2493, 349.º informe] y cuya firma solo debería ser posible en ausencia de organizaciones sindicales [véanse caso núm. 2796, 368.º y 362.º informes y caso núm. 3150, 387.º informe, párrafo 336] y constatando que la coexistencia en la empresa de convenciones colectivas con pactos colectivos firmados con trabajadores no sindicalizados constituye uno de los elementos del conflicto objeto del presente caso el Comité pide al Gobierno que proporcione, a la brevedad, sus observaciones sobre los alegatos de las organizaciones querellantes relativos a la adopción por la empresa de un nuevo pacto colectivo en abril de 2017, de manera que pueda examinar esta cuestión en su próxima reunión en el marco del caso núm. 2362.*

### **Alegatos relativos a la supuesta violación del derecho de huelga de los pilotos de la empresa**

- 231.** *El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que tanto el Ministerio del Trabajo, por medio de la convocatoria de un tribunal de arbitramento obligatorio en medio del movimiento de huelga, como los tribunales nacionales, por medio de la declaración de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por la ACDAC deniegan de manera injustificada el derecho de huelga de los pilotos de la empresa. El Comité toma nota especialmente de que las organizaciones querellantes consideran erróneos los dos motivos principales sobre los cuales se ha fundamentado la declaración de ilegalidad, a saber, el carácter de servicio público esencial del transporte aéreo y la necesidad —incumplida por la ACDAC— de que la mayoría de los trabajadores de la empresa voten a favor de la huelga. En relación con la calificación del transporte aéreo como servicio público esencial, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes manifiestan que: i) el transporte aéreo en Colombia no cumple con los criterios establecidos por el Comité según los cuales tan solo los servicios cuya interrupción pone en peligro la vida, la salud o la seguridad de toda o parte de la población pueden ser calificados de servicios públicos esenciales en sentido estricto; ii) en múltiples ocasiones, el Comité ha considerado que el transporte aéreo no cumplía con los mencionados criterios, motivo por el cual la legislación colombiana debe ser modificada al respecto; iii) existen en Colombia más de 60 empresas de transporte aéreo de pasajeros y más de 20 empresas de ambulancias aéreas, y iv) a raíz de lo anterior, se mantuvo más del 70 por ciento del tráfico aéreo nacional durante la huelga objeto del presente caso.*
- 232.** *El Comité toma nota de que, por su parte, la empresa manifiesta que, en el contexto colombiano, el transporte aéreo en general y aquel proporcionado por la empresa, en particular constituyen un servicio público esencial. La empresa afirma que dicha constatación se sustenta en los elementos siguientes: i) el transporte aéreo asegura el suministro de bienes y servicios, con los que se garantizan derechos fundamentales como la salud y la educación; ii) el transporte aéreo permite el traslado de pacientes e insumos médicos para garantizar el derecho a la vida y la salud de la población; iii) el transporte aéreo hasta permite cumplir con servicios de asistencia humanitaria a poblaciones lejanas y desconectadas del territorio nacional y garantiza la conectividad de regiones marginadas o apartadas, que no cuentan con otras alternativas de transporte; iv) debido a las condiciones económicas y de infraestructura de Colombia, la empresa garantiza el 48 por ciento del transporte de pasajeros, el abastecimiento del 80 por ciento de los suministros de víveres del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el 50 por ciento de víveres de la ciudad de Leticia, capital del departamento del Amazonas; v) la empresa es la única aerolínea autorizada para el transporte de medicamentos, órganos humanos, sangre, plasma, tratamientos para quimioterapias, restos humanos, insumos médicos, elementos quirúrgicos, entre otros; vi) la empresa es la única aerolínea en Colombia que presta transporte aéreo a*

la población de Manizales, Caldas, y vii) los 51 días de huelga, afectaron a más de 377 000 pasajeros y 14 547 vuelos fueron cancelados.

- 233.** *El Comité toma nota de que la empresa añade que la Corte Suprema, con base en un análisis detallado y objetivo en los cuales ha valorado los elementos anteriormente descritos, ha considerado que, en el contexto colombiano, el transporte aéreo sí constituye un servicio público esencial. La empresa afirma finalmente que la posición expresada por la Sala Laboral de la Corte Suprema coincide con sentencias anteriores de la Corte Constitucional en las cuales dicha Corte había subrayado el carácter esencial de la actividad de las empresas de transporte en general (sentencia núm. C-450 de 4 de octubre de 1995) y del transporte aéreo en particular (sentencia núm. T-987 de 23 de noviembre de 2012). La empresa manifiesta finalmente que las organizaciones querellantes se han referido de manera descontextualizada a casos del Comité que versaban sobre elementos fácticos totalmente distintos de los hechos del presente caso.*
- 234.** *El Comité toma nota de que el Gobierno, a su vez, manifiesta que: i) el artículo 4 del Convenio núm. 98 y el párrafo 1 de la Recomendación núm. 91 subrayan la necesidad de que los mecanismos de negociación colectiva sean adecuados a las condiciones nacionales, por lo cual queda claramente establecido que corresponde a cada país regular de conformidad con sus propias condiciones los aspectos atinentes a la negociación colectiva y, entre otros, al derecho de huelga; ii) de igual manera, el Comité ha siempre reconocido que la determinación del carácter esencial de un servicio público depende en gran medida de las condiciones propias de cada país y que este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto periodo o cierto alcance; iii) en Colombia, el artículo 56 de la Constitución Política garantiza dicho derecho con excepción de los servicios públicos esenciales definidos por la legislación; iv) con base en dicha disposición y en los demás artículos de la Constitución Política que protegen la libertad sindical, la Corte Constitucional ha, de conformidad con las normas y principios de la OIT, precisado por medio de varias sentencias (véase en particular la sentencia núm. C-858-08) los alcances y límites del derecho de huelga; v) con base en el mencionado artículo 56 de la Constitución Política, la Corte Constitucional considera que se puede limitar el derecho de huelga en aquellos servicios que, por su propia naturaleza, pueden ser considerados como servicio público esencial (criterio material) en cuanto que su interrupción afecta el núcleo esencial de derechos fundamentales y que, adicionalmente, hayan sido expresamente definidos como tales por el legislador (criterio formal); vi) la legislación colombiana, de conformidad con la Constitución Política, define clara y explícitamente el transporte público aéreo como un servicio público esencial; vii) el transporte aéreo facilita el envío de ayudas de emergencia y humanitaria a cualquier parte del globo, así como también asegura la expedita entrega de suministros médicos y de órganos para ser trasplantados a seres humanos; viii) el transporte aéreo en Colombia es frecuentemente el único medio de transporte desde y hacia áreas remotas sin exposición de riesgos ya que la Nación no cuenta con otros medios de transporte de misma o cercana eficacia a la del transporte aéreo, no tiene embarcaciones fluviales y no posee transporte ferroviario de baja ni alta capacidad, y ix) la huelga del transporte aéreo incide de manera directa en las actividades de las personas, hasta llegar a la exposición de la salud, la vida y la oportunidad de trabajo de los pasajeros. El Gobierno manifiesta que, con base en lo anterior y en virtud de la ley núm. 1210 de 2008 que atribuye al Poder Judicial la competencia de declarar la legalidad de la huelga, la Sala Laboral de la Corte Suprema, en su sentencia de 29 de noviembre de 2017, confirmó la declaración de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por la ACDAC que había sido pronunciada en primera instancia por el Tribunal Superior de Bogotá.*
- 235.** *A este respecto, el Comité toma nota de que, en la mencionada sentencia, la Corte Suprema por voto mayoritario, consideró que «el transporte aéreo de pasajeros constituye un servicio*

*ordinario, principal y habitual para muchas personas que necesitan movilizarse en aras de cumplir obligaciones y deberes y ejercer derechos como la salud y la educación. En ese sentido, resulta ilustrativo el hecho de que, según cifras de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, durante el año 2016 más de 36 millones de pasajeros se movilizaron por vía aérea, de los cuales el 48 por ciento corresponde a la empresa demandante. [...] De acuerdo con lo anterior, a pesar de que es cierto que el transporte aéreo sirve a propósitos como el turismo, la diversión, los negocios y otras tantas actividades sociales que no son esenciales, en el sentido estricto del término, es un tanto equívoco concebir que su rol termina allí y que, por ello, es un mero recurso suntuoso o un instrumento de diversión para personas acaudaladas. Contrario a ello, para la Corte, por la importancia fundamental que ha adquirido el transporte aéreo en nuestro medio, su supresión, así sea parcial, implica riesgos para la salud y la vida de la población, de manera que, desde el punto de vista material, puede ser concebido como un servicio público esencial».*

- 236.** *El Comité toma también nota de que, en la misma sentencia, la Corte Suprema manifestó que: «Ahora bien, pese a lo anterior, sin desconocer las realidades de nuestro contexto y la justificación material a la prohibición de la huelga en el servicio público de transporte aéreo, que se analizó en líneas anteriores, la Corte considera de importancia cardinal la orientación emanada de los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo, referida a que, en todo caso, no debería existir una prohibición absoluta del derecho de huelga en este sector, que se deriva de interpretaciones autorizadas de los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, proclamadas en convenios fundamentales como los núms. 87 y 98, que Colombia se ha comprometido a respetar, promover y cumplir de buena fe. En ese sentido, para la Sala, la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo a la que hace referencia el apoderado de la organización demandada, sin negar su relevancia en la interpretación de las normas constitucionales y legales referidas al derecho del trabajo, debe servir de base para que el legislador, en el marco de una política estatal y en uso de sus potestades constitucionales, con la participación de todas las organizaciones sociales involucradas y de manera democrática y deliberativa, clarifique la posibilidad excepcional de ejercer el derecho de huelga en servicios públicos como el transporte aéreo, con la garantía de servicios mínimos de funcionamiento encaminados a resguardar derechos fundamentales a la salud, la vida y la seguridad de la población. Por ello, no está de más reiterarle al Congreso de la República la necesidad de actualizar la normatividad relacionada con el derecho a la huelga y sus limitaciones en el ámbito de servicios públicos esenciales, atendiendo la reserva de ley que contempla el artículo 56 de la Constitución Política».*
- 237.** *El Comité toma debida nota de los distintos elementos anteriormente reseñados y observa que las organizaciones querellantes, el Gobierno, así como la Corte Suprema en su sentencia, se refieren a la importancia de los criterios generales establecidos por el Comité para la calificación de los servicios públicos esenciales en sentido estricto, así como sobre la necesidad de apreciarlos a la luz del contexto específico y de las condiciones concretas en las cuales la huelga se ha llevada a cabo.*
- 238.** *El Comité recuerda que ha considerado que para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 836]. El Comité ha también señalado que lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto periodo*

o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población [véase **Recopilación**, párrafo 837].

- 239.** *A este respecto, el Comité toma especial nota de los elementos detallados proporcionados por la empresa sobre la importancia de los vuelos asegurados por la misma, al manifestar que: i) asegura el abastecimiento del 80 por ciento de los suministros de víveres del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina) y el 50 por ciento de víveres de la ciudad de Leticia, capital del departamento del Amazonas; ii) es la única aerolínea autorizada para el transporte de medicamentos, órganos humanos, sangre, plasma, tratamientos para quimioterapias, restos humanos, insumos médicos, elementos quirúrgicos, entre otros, y iii) es la única aerolínea en Colombia que presta transporte aéreo a la población de Manizales, Caldas. El Comité toma también nota de las afirmaciones de las organizaciones querellantes sobre el impacto práctico del movimiento de huelga objeto de la presente queja y según las cuales: i) existen en Colombia más de 60 empresas de transporte aéreo de pasajeros y más de 20 empresas de ambulancias aéreas, y ii) durante la huelga, se mantuvo más del 70 por ciento del tráfico aéreo nacional. El Comité toma nota también de que, según las cifras mencionadas por la Sala Laboral de la Corte Suprema en su sentencia, le corresponde a la empresa el 48 por ciento de los pasajeros aéreos del país y, durante la huelga, se mantuvo el 60 por ciento de la actividad de transporte aéreo del país. El Comité observa que se desprende de lo anterior que, para ciertas partes circunscritas del territorio nacional, que, por su aislamiento, dependerían en gran medida del transporte aéreo para su abastecimiento y acceso a la salud y, para el transporte de determinados productos de salud a lo largo del territorio nacional, las operaciones correspondientes de transporte aéreo llevadas a cabo por la empresa parecen presentar una importancia tal que, parecen existir indicios de que la interrupción total de las mencionadas actividades circunscritas pueda poner en peligro la vida, la salud o seguridad de parte de la población. El Comité observa al mismo tiempo que la mencionada relevancia no se extiende al conjunto de la actividad de la empresa y del sector.*
- 240.** *El Comité subraya que estas consideraciones, basadas en las circunstancias específicas del país, objeto de la presente queja, están en línea con sus conclusiones adoptadas en otros casos en relación con los sectores de transporte aéreo de otros países y en donde, con base en las circunstancias de cada caso, se consideró que el sector del transporte aéreo en su conjunto no es un servicio público esencial en sentido estricto pero que su importancia podía justificar el establecimiento de un servicio mínimo dirigido a asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la mayoría de los trabajadores del sector.*
- 241.** *Con base en los elementos puestos a su disposición sobre la importancia del sector aéreo en el país y con miras a asegurar tanto el respeto de los derechos fundamentales de la población como el derecho de los pilotos a defender sus intereses profesionales por medio de la huelga, el Comité considera por lo tanto que podría establecerse un mecanismo de fijación negociada de servicios mínimos en caso de huelga en el transporte aéreo del país. El Comité pide por lo tanto al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales representativos del país, tome a la brevedad las medidas necesarias para revisar la legislación de conformidad con los principios de la libertad sindical anteriormente evocados, garantizando la existencia de un mecanismo que permita establecer la negociación de los servicios mínimos en caso de huelga en el sector del transporte aéreo y le invita a que solicite la asistencia técnica de la Oficina a este respecto.*
- 242.** *En relación con el motivo de declaración judicial de la ilegalidad de la huelga llevada a cabo por la ACDAC basado en la no obtención de las mayorías requeridas por la legislación colombiana, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes afirman que: i) en*

*sus relaciones con la empresa y en virtud de la convención colectiva firmada con la misma, la ACDAC es una organización sindical de carácter gremial que, en el momento del inicio de la huelga, agrupaba a 702 de los 1 200 pilotos de la empresa; ii) la huelga de carácter gremial llevada a cabo por la ACDAC fue seguida por los 702 pilotos de la empresa afiliados a la organización; iii) la exigencia de que la huelga de los pilotos fuera apoyada por más de la mitad de la totalidad de los trabajadores de la empresa, que sean pilotos o no, constituye un requisito de mayoría excesivo, contrario a los principios de la libertad sindical. El Comité toma nota de que, por otra parte, tanto la empresa como el Gobierno manifiestan que: i) la ACDAC es un sindicato de industria minoritario en el seno de la empresa ya que, al 15 de septiembre de 2017, agrupaba a 693 trabajadores de los 8 524 con los cuales contaba la empresa; ii) que se le considere de naturaleza gremial o industrial, la ACDAC tenía la obligación de respetar los principios democráticos expresados en el artículo 444 del CST; iii) después de haber convocado en un primer momento a los demás sindicatos de la empresa para obtener un voto de la mayoría de los trabajadores de la empresa, la ACDAC limitó finalmente el voto a sus afiliados; iv) tan solo 279 trabajadores afiliados al sindicato votaron de manera personal a favor de la huelga; v) el sindicato no aceptó la presencia de la inspección de trabajo para garantizar la validez de las operaciones, y vi) el Tribunal Superior de Bogotá así como la Corte Suprema por voto mayoritario constataron que la huelga no había sido votada por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa y ni siquiera por medio del voto personal de la mayoría de los trabajadores afiliados al sindicato, por lo cual la huelga era ilegal por haberse violado los artículos 444 y 450, d), del CST.*

- 243.** *El Comité toma debida nota de los elementos proporcionados por las distintas partes y observa que la primera cuestión relacionada con la validez del voto de la huelga iniciada por la ACDAC gira en torno a la exigencia de que la misma fuera apoyada por la mayoría de los trabajadores de la empresa.*
- 244.** *El Comité toma nota de que el Gobierno y la empresa se refieren a este respecto a las disposiciones del artículo 444 del CST, que establece una distinción sobre las condiciones de votación de la huelga, dependiendo de si es convocada o no por un sindicato mayoritario en la empresa. Si se trata de un sindicato mayoritario, le corresponde a la asamblea general del mismo votar la huelga; si el sindicato no representa a la mayoría de los trabajadores de la empresa, la huelga debe ser apoyada por la mayoría de los trabajadores de la empresa en su conjunto. El Comité toma también nota de que el Gobierno subraya que, en su sentencia de 29 de noviembre de 2017, la Corte Suprema de Justicia hizo hincapié en que la ACDAC, en cuanto sindicato de industria minoritario en la empresa debía contar con el voto positivo de la mayoría de los trabajadores de la empresa y no exclusivamente de sus afiliados para declarar la huelga ya que, de conformidad con las disposiciones del CST, la autonomía sindical de los sindicatos minoritarios debía relativizarse en aras de proteger y garantizar también los derechos de los trabajadores no sindicalizados.*
- 245.** *Al tiempo que recuerda que ha considerado que la exigencia de la decisión de más de la mitad de todos los trabajadores concernidos para declarar una huelga es demasiado elevada y podría dificultar excesivamente la posibilidad de efectuar la huelga, sobre todo en grandes empresas [véase **Recopilación**, párrafo 806], el Comité observa que, en el presente caso, la huelga iniciada por la ACDAC se produjo en ocasión de un conflicto colectivo que tenía como objeto circunscrito la negociación de la renovación de la convención colectiva aplicable únicamente a los pilotos de la empresa, siendo que las demás profesiones presentes en la empresa se rigen por convenciones colectivas distintas. El Comité observa que, si el requisito de un voto mayoritario en materia de huelga es, de por sí, plenamente conforme con los principios de libertad sindical, sus modalidades de puesta en práctica deben ser razonables y objetivas y, por lo tanto, basarse en la participación de aquellos trabajadores efectivamente abarcados por el instrumento colectivo que constituye el objeto del conflicto que la huelga*

*busca resolver. En este sentido, en el marco de una negociación cuyo carácter gremial no ha sido cuestionado (siendo la naturaleza de la ACDAC la que ha dado lugar a debates) y con miras a preservar la autonomía de las partes en la negociación en curso, el Comité considera que les compete a los trabajadores de la profesión concernida pronunciarse sobre la pertinencia del eventual recurso a la huelga para dirimir el conflicto colectivo correspondiente.*

- 246.** *Con base en lo anterior, el Comité considera que, en el contexto de una negociación circunscrita a la renovación de la convención colectiva de los pilotos de la empresa supeditar el ejercicio del derecho de huelga de los mencionados pilotos al voto de la totalidad de los trabajadores de la empresa, no parecería adecuado a las características del conflicto colectivo correspondiente y que, en el marco de la mencionada negociación de naturaleza gremial, el eventual carácter mayoritario de la ACDAC debería ser evaluado con respecto del número de pilotos empleados por la empresa. A este respecto, el Comité pide al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales representativos, tome las medidas necesarias para revisar el artículo 444 del CST de manera que, en el contexto de negociaciones colectivas de carácter gremial, se garantice la autonomía de las organizaciones involucradas en las mismas. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.*
- 247.** *El Comité observa que un segundo aspecto relacionado con la validez del voto de la huelga iniciada por la ACDAC gira en torno al hecho de que, adicionalmente a la ausencia de apoyo de la mayoría de todos los trabajadores de la empresa, el sindicato no habría contado con el voto personal y directo de la mayoría de sus miembros, tal como lo prescribe el CST. El Comité toma nota a este respecto de que, en su sentencia, la Sala Laboral de la Corte Suprema constató que se desprendía de las actas de votación de la huelga presentadas tanto por la organización sindical como por el inspector de trabajo que, si bien se habían registrado 699 votos a favor de la huelga, tan solo 215 de los 702 miembros del sindicato habían participado directa y personalmente al voto de la huelga mientras que los demás votaron por representación contrariamente a lo dispuesto por el artículo 444 del CST que requiere una «votación secreta, personal e indelegable, por la mayoría absoluta (...) de los afiliados al sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores».*
- 248.** *El Comité toma debida nota de los elementos descritos. El Comité recuerda en primer lugar de manera general que ha considerado que no existe violación de los principios de la libertad sindical cuando la legislación contiene ciertas reglas que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales o bien garantizar el desarrollo normal del procedimiento electoral respetando los derechos de los miembros, a fin de evitar todo conflicto en lo que atañe al resultado de las elecciones [véase **Recopilación**, párrafo 600]. En el caso concreto bajo examen, el Comité constata que se desprende de los elementos a disposición que, por una parte, una amplia mayoría de los miembros del sindicato de pilotos votó a favor de la huelga pero que, por otra parte, la mayoría de los miembros de la organización no estuvo presente en la votación sino que votó por representación. Al tiempo que valora la finalidad perseguida por la legislación en cuanto a la seguridad de los procesos electorales, el Comité observa la especificidad de la profesión de piloto de una aerolínea internacional, la cual se acompaña de una permanente dispersión geográfica de los trabajadores en cuestión en los aeropuertos nacionales e internacionales en donde opera su empresa. El Comité observa que la mencionada dispersión podía dificultar el requisito de una votación personal de la mayoría absoluta de los miembros de la ACDAC y la capacidad de los mismos de reagruparse en el seno de una asamblea general sin dejar de atender sus actividades profesionales. A este respecto, el Comité recuerda que las condiciones requeridas por la legislación para que la huelga se considere un acto lícito deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a*

las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales [véase **Recopilación**, párrafo 789].

249. En relación con las alegadas violaciones al derecho de huelga de la ACDAC y de sus miembros, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes denuncian adicionalmente la conformación, en medio del cese de actividades y antes de que los tribunales se hubieran pronunciado sobre la legalidad de la huelga, de un tribunal de arbitramento laboral obligatorio por parte del Ministerio del Trabajo, decisión que dio lugar a varias acciones judiciales de parte de la ACDAC y que las organizaciones querellantes consideran contrarias al artículo 6 del Convenio núm. 154 ratificado por Colombia. El Comité toma nota de que, por su parte, el Gobierno manifiesta que: i) su decisión de conformar un tribunal de arbitramento obligatorio era plenamente legal y constitucional debido a la calificación por la legislación del transporte aéreo como un servicio público esencial; ii) en virtud del CST, los conflictos colectivos que afectan servicios públicos esenciales y que no se hayan resuelto por medio del arreglo directo serán sometidos a arbitramento obligatorio; iii) la convocatoria de un tribunal de arbitramento obligatorio por parte del Ministerio del Trabajo no implica la calificación de legalidad o ilegalidad de la huelga, competencia que corresponde en Colombia al Poder Judicial, y iv) tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como el de Antioquia negaron los amparos presentados por la ACDAC, al considerar que el acto administrativo de convocatoria del tribunal era ajustado a la legalidad.
250. El Comité observa que se desprende de lo anterior que las organizaciones querellantes denuncian, por una parte, la sumisión del conflicto que les oponía a la empresa a un arbitramento obligatorio y, por otra parte, el hecho de que la convocatoria administrativa del mismo haya precedido la declaración judicial de ilegalidad de la huelga.
251. En relación con la sumisión del conflicto objeto de la presente queja a un tribunal de arbitramento, el Comité recuerda que ha considerado que, en la medida en que el arbitraje obligatorio impide el ejercicio de la huelga, dicho arbitraje atenta contra el derecho de las organizaciones sindicales a organizar libremente sus actividades, y solo podría justificarse en el marco de la función pública o de los servicios esenciales en el sentido estricto del término [véase **Recopilación**, párrafo 818]. Constatando que la ACDAC presentó su pliego de peticiones el 8 de agosto de 2017 y que el Ministerio de Trabajo ordenó la conformación de un tribunal de arbitramento el 28 de septiembre de 2017, el Comité considera que, con miras a conservar el espacio necesario para la negociación colectiva libre y voluntaria, el conflicto que oponía la empresa al sindicato debería haber dado lugar a esfuerzos adicionales de mediación y conciliación en vez de haber sido sometido a un arbitramento obligatorio. Al tiempo que toma nota de que el laudo arbitral ha sido objeto de una acción judicial pendiente de resolución, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que, en el futuro, eventuales conflictos acerca de la renovación de la convención colectiva de la empresa sean resueltos por medio de la negociación y de mecanismos voluntarios de resolución de los conflictos de acuerdo con los principios de la libertad sindical.
252. En relación con la alegada denegación a la CUT del derecho de participar en los procesos judiciales relacionados con la declaratoria de la ilegalidad de la huelga convocada por la ACDAC, organización sindical afiliada a la CUT, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes afirman que, tanto en primera como en segunda instancia, los tribunales: i) denegaron a la CUT la posibilidad de intervenir como coadyuvante de la ACDAC, parte demandada en el proceso, exigiendo de manera errónea que la CUT demostrara una afectación sustancial y concreta en el proceso; ii) desconocieron de esta manera la legitimidad de la CUT para defender en todos los espacios necesarios las garantías fundamentales de la libertad sindical y violaron el artículo 6 del Convenio núm. 87 que establece que las federaciones y confederaciones gozarán de todas las garantías reconocidas en el mencionado

*Convenio. El Comité toma nota de que, por su parte, la empresa manifiesta que la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en cuanto negó la intervención en calidad de coadyuvancia de la CUT «en la medida en que (...) solo era admisible cuando el tercero que pretendía intervenir se podía ver afectado si la persona que pretendía coadyuvar resultaba vencida en juicio» lo que estimó no sucedía en este caso.*

- 253.** *Al tiempo que toma debida nota de los elementos proporcionados por las partes, el Comité subraya la importancia de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan contar con el pleno apoyo de las federaciones y confederaciones a las que estén afiliadas y confía en que el Gobierno se asegurará del pleno respeto de lo anterior.*
- 254.** *En relación con la alegada sustitución de los pilotos en huelga por medio de la contratación de pilotos extranjeros basada en una resolución de la Aeronáutica Civil, de 3 de octubre de 2017, el Comité toma nota de que el Gobierno y la empresa manifiestan que: i) la mencionada resolución era de carácter general y con efectos erga omnes para ampliar a todas las aerolíneas las posibilidades de contratación de comandantes extranjeros en Colombia; ii) la ACDAC interpuso una acción de tutela en contra de dicha resolución que fue primero suspendida y después declarada ilegal, y iii) en cumplimiento del resultado de la acción de tutela, la empresa se abstuvo de contratar a comandantes extranjeros. Al tiempo que recuerda que solo debería recurrirse a la sustitución de huelguistas: a) en caso de huelga en un servicio esencial en el sentido estricto del término en el que la legislación prohíbe la huelga, y b) cuando se crea una situación de crisis nacional aguda [véase **Recopilación**, párrafo 917], el Comité, a la luz de las informaciones proporcionadas por el Gobierno y la empresa, no proseguirá con el examen de este alegato.*

### **Alegatos relativos a las supuestas consecuencias antisindicales de la declaratoria de ilegalidad de la huelga**

- 255.** *En relación con los alegatos de despidos masivos y sanciones en contra de los miembros del sindicato por haber ejercido su legítimo derecho de huelga, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes manifiestan que se despidieron a más de 100 pilotos sindicalizados y se sancionaron a otro centenar adicional sin que el Ministerio del Trabajo y los tribunales brinden la debida protección ante numerosas irregularidades y arbitrariedades cometidas en los procesos disciplinarios. El Comité toma también nota de que, por su parte, el Gobierno y la empresa manifiestan que: i) en virtud del artículo 450, 2), del CST, el empleador tiene la facultad de despedir a los trabajadores que hayan participado en una huelga declarada ilegal por la justicia; ii) la mayoría de los pilotos huelguistas continúa formando parte de la compañía (de 702 pilotos que participaron en la huelga, 232 fueron disciplinados con el resultado de que 83 pilotos fueron despedidos y 129 suspendidos); iii) únicamente cuando se tuvo certeza de que un piloto promovió la huelga participando activamente en ella, la compañía procedió a dar por terminado su contrato de trabajo mientras que la participación pasiva en la misma solo condujo a una sanción de suspensión; iv) se han respetado todas las garantías disciplinarias aplicables a la empresa; v) los trabajadores despedidos sin haber tenido participación activa en la huelga pueden hacer valer sus derechos ante la autoridad judicial; vi) de hecho, varios trabajadores relacionados con los hechos del presente caso acudieron a la acción de tutela para solicitar su reintegro, y vii) mientras, en ciertos casos, los tribunales fallaron a favor de la empresa y del Ministerio de Trabajo (sentencia núm. T-509 de 2019), en otros, las instancias judiciales acogieron las acciones de los trabajadores (sentencia núm. SU-598 de 2019) lo cual desvirtúa la presunta desprotección de sus derechos fundamentales y demuestra nuevamente la plena independencia del Poder Judicial.*



256. *El Comité toma debida nota de estos distintos elementos. El Comité recuerda que ha considerado que nadie debería ser objeto de sanciones por realizar o intentar realizar una huelga legítima y que el despido de trabajadores a raíz de una huelga legítima constituye una grave discriminación en materia de empleo por el ejercicio de una actividad sindical lícita, contraria al Convenio núm. 98 [véase **Recopilación**, párrafos 953 y 957]. A la luz de sus conclusiones sobre el movimiento de huelga llevado a cabo por la ACDAC y teniendo en cuenta, en particular, la necesidad de adecuar, tal como resaltado por la Corte Suprema, las disposiciones de la legislación que prohíben cualquier huelga en el sector del transporte aéreo a los principios de la libertad sindical, el Comité confía en que el Gobierno, con el apoyo de la asistencia técnica de la Oficina sugerida en los párrafos anteriores, facilitará los contactos entre la empresa y la organización querellante para tratar la situación de los pilotos despedidos a raíz de su participación en la huelga y contribuir de esta manera a la resolución duradera del conflicto objeto del presente caso.*
257. *En relación con la alegada acción judicial iniciada por la empresa para obtener la disolución de la ACDAC como consecuencia del carácter ilegal de la huelga llevada a cabo por la misma, el Comité toma nota con satisfacción de que la empresa, con miras a contribuir a la consolidación del diálogo social, decidió retirar la referida acción judicial el 28 de octubre de 2020. Al tiempo que recuerda que ha considerado que la disolución de un sindicato es una medida extrema y que el recurso a ella sobre la base de que un piquete resulta en la perturbación de un acontecimiento público, en el cese temporal de las actividades de una organización o en la interrupción de los transportes no está evidentemente de conformidad con los principios de libertad sindical [véase **Recopilación**, párrafo 1000], el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.*
258. *De igual manera, el Comité toma nota de que, por los motivos anteriormente descritos, la empresa decidió también desistir de su acción civil dirigida a obtener de la ACDAC una reparación por los perjuicios causados por la huelga. El Comité no proseguirá por lo tanto con el examen de este alegato.*
259. *En relación con las acciones penales de las cuales serían objeto los directivos de la ACDAC a raíz del desarrollo de la huelga y que, según las alegaciones de las organizaciones querellantes, constituirían una forma de criminalización de la acción sindical, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que la Fiscalía General inició procesos penales contra los directivos sindicales de ACDAC por supuestos delitos de obstrucción a la justicia y que el presidente de la organización, el Sr. Jaime Hernández, ha sido imputado a comienzos de 2018 por el supuesto delito de pánico económico a raíz de una denuncia cursada por la empresa. El Comité toma nota de que, por su parte, la empresa manifiesta que el presidente de la ACDAC es efectivamente objeto de una denuncia penal a instancias de la Fiscalía General de la Nación, pero por hechos sin relaciones con sus funciones de defensa de los intereses de los pilotos de su organización ya que difundió informaciones falsas en contra de la empresa en un programa de televisión en relación con el accidente de una aerolínea extranjera totalmente ajena a la empresa. En relación con este punto, el Comité toma nota de que el Gobierno manifiesta que: i) los hechos son totalmente ajenos al ejercicio de la libertad sindical, el imputado es la persona natural y no la organización sindical, por lo cual el Comité no es competente al respecto, y ii) una audiencia preparatoria estaba siendo programada para el 21 de mayo de 2019.*
260. *El Comité toma nota de estos elementos. En relación con la acción penal dirigida contra el presidente de la ACDAC por unas declaraciones televisivas, al tiempo que no dispone de los elementos que le permitan pronunciarse sobre los hechos objeto de la acción penal, el Comité recuerda que ha considerado, por una parte, que si bien las personas dedicadas a actividades sindicales, o que desempeñen un cargo sindical, no pueden pretender la inmunidad respecto*

de las leyes penales ordinarias, el arresto de sindicalistas o la presentación de cargos penales en su contra únicamente podrá basarse en requisitos jurídicos que no infrinjan los principios de la libertad sindical y, por otra, que el ejercicio pleno de los derechos sindicales requiere la existencia de una corriente libre de informaciones, opiniones e ideas y, con este fin, tanto los trabajadores y los empleadores como sus organizaciones deberían disfrutar de libertad de opinión y de expresión en sus reuniones, publicaciones y otras actividades sindicales. No obstante, en la expresión de sus opiniones, estas organizaciones sindicales no deberían sobrepasar los límites admisibles de la polémica y deberían abstenerse de excesos de lenguaje [véase **Recopilación**, párrafos 133 y 236]. El Comité subraya la importancia de las mencionadas decisiones y pide al Gobierno que le mantenga informado respecto del desarrollo del proceso penal en curso.

261. En relación con las alegadas interceptaciones ilegales de las cuales habría sido víctima el sindicato y sus miembros por parte de personas relacionadas con la empresa y de funcionarios públicos, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que: i) la justicia penal condenó en julio de 2017 a un funcionario de la Fiscalía General de la Nación, por las mencionadas interceptaciones ilegales de las cuales fueron víctimas los pilotos sindicalizados de la ACDAC durante el desarrollo de la huelga, y ii) en la sentencia, se aludiría a que los abogados de la empresa tenían un interés en interceptar las conversaciones de los pilotos a lo largo del conflicto colectivo. El Comité toma nota, por otra parte, de que la empresa manifiesta que: i) no tiene ninguna relación con dichas interceptaciones; ii) no existe ninguna decisión judicial o investigación penal al respecto de la cual sea objeto la empresa; iii) a raíz de la detención del representante nacional de la empresa de investigación contratada para averiguar sobre fraudes corporativos de la cual era víctima, la empresa ha suspendido sus relaciones con la filial nacional de la empresa de investigación hasta cuando concluya la investigación correspondiente en la Fiscalía; iv) la empresa se presentó como víctima a través de un grupo de accionistas, siendo reconocida por los jueces de la República como tal dentro de la actuación, y v) el Fiscal a cargo del expediente solicitó, el 4 de julio de 2019, tramitar la evaluación de medidas de protección a favor de un ejecutivo de la empresa, el cual inició en octubre de 2019 un trámite de medidas cautelares de protección ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Comité toma también nota de que el Gobierno manifiesta en sus distintas comunicaciones que: i) el tema está en manos de la justicia penal, la cual tendrá que determinar la responsabilidad y tasación de la pena en esta conducta, si el acervo probatorio así lo permite, y ii) se tiene efectivamente conocimiento de que el Sr. Luis Carlos Gómez Góngora fue condenado a ocho años de prisión, por fraude procesal, violación ilícita de comunicaciones y falsedad en documento público.
262. El Comité toma debida nota de estos elementos y constata que se desprende de los mismos que las investigaciones y procesos penales relativos a las interceptaciones ilegales de la cual fue víctima la ACDAC ya condujeron a la condena, en julio de 2019, a una pena de ocho años de un ex funcionario de la Fiscalía General de la Nación y que el ex dirigente de una empresa privada de investigaciones está detenido desde noviembre de 2018 mientras se completan las investigaciones penales correspondientes. El Comité expresa su preocupación por la existencia de las mencionadas interceptaciones ilegales, especialmente en el contexto delicado del desarrollo de una huelga. A este respecto, el Comité recuerda que ha considerado que la violación de la correspondencia, además de constituir un acto delictivo, es incompatible con el libre ejercicio de los derechos sindicales y las libertades públicas y que la Conferencia Internacional del Trabajo en su Resolución de 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles manifestó que se debería consagrar atención particular al derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y de las conversaciones telefónicas [véase **Recopilación**, párrafo 270]. El Comité espera firmemente que las instituciones pertinentes seguirán tomando todas las medidas pertinentes con miras a que, a la brevedad, se deslinden

las responsabilidades y se sancionen tanto a los autores materiales como intelectuales de las mencionadas interceptaciones. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.

- 263.** Con respecto de las amenazas de muerte contra los directivos de la ACDAC y los miembros de sus familias denunciadas por las organizaciones querellantes en febrero de 2020, el Comité toma debida nota de que el Gobierno manifiesta que: i) solo fue informado de las mismas por medio de la remisión por la OIT de las comunicaciones correspondientes de las organizaciones querellantes; ii) el Ministerio del Trabajo alertó inmediatamente a la UNP, la cual, hasta ese momento, no tenía conocimiento de las mencionadas amenazas, y iii) se solicitó, por lo tanto, al presidente de la ACDAC que remitiera a la UNP las informaciones de las cuales disponía con el fin de que brindara la debida e inmediata protección. Recordando que los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores solo 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**, párrafo 84], el Comité confía en que el Gobierno seguirá dando la mayor atención a la situación de seguridad de los directivos de la ACDAC de modo que se pueda brindar de manera inmediata la protección que los mismos puedan necesitar.
- 264.** En relación con la alegada suspensión, por parte de la empresa, de la transferencia a la ACDAC de las cuotas sindicales de los pilotos de la empresa, el Comité toma nota de las indicaciones del Gobierno de que la empresa viene haciendo consignación oportuna de las mencionadas cuotas sindicales tal como lo demuestra la certificación de cuotas sindicales descontadas a los pilotos afiliados durante los años 2017, 2018 y hasta enero de 2019. A la luz de estos elementos y en ausencia de nuevos elementos aportados por las organizaciones querellantes al respecto, el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.
- 265.** Finalmente, el Comité toma debida nota de los avances en el diálogo entre la empresa y la ACDAC reportados por el Gobierno, la empresa y las organizaciones querellantes a partir de 2019. El Comité toma especialmente nota a este respecto, en el contexto de la crisis aguda que afecta al sector aéreo mundial, del acuerdo celebrado por la empresa y la ACDAC el 27 de octubre de 2020 con miras a preservar la viabilidad de la empresa y de sus empleos. Al tiempo que observa que el acuerdo no abarca todas las discrepancias existentes entre las partes, el Comité saluda este importante paso adelante y confía en que sus presentes conclusiones y recomendaciones contribuirán a que las partes logren dejar definitivamente atrás el conflicto que atravesaron en la última década.

## Recomendaciones del Comité

- 266.** En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:
- a)** el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que, en el futuro, eventuales conflictos acerca de la renovación de la convención colectiva de la empresa sean resueltos por medio de la negociación y de mecanismos voluntarios de resolución de los conflictos, de acuerdo con los principios de la libertad sindical;
  - b)** a la luz de sus conclusiones sobre el movimiento de huelga objeto del presente caso y teniendo en cuenta, en particular, la necesidad de adecuar, tal como resaltado por la Corte Suprema, las disposiciones de la legislación que prohíben cualquier huelga en el sector del transporte aéreo a los principios de la libertad sindical, el Comité pide al Gobierno que, en consulta con los

interlocutores sociales representativos del país, tome a la brevedad las medidas necesarias para revisar la legislación en el sentido indicado, garantizando la existencia de un mecanismo que permita establecer la negociación de los servicios mínimos en caso de huelga en dicho sector. El Comité invita al Gobierno a que solicite la asistencia técnica de la Oficina a este respecto;

- c) en relación con el proceso penal del cual es objeto el presidente de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC), el Comité subraya la importancia de sus decisiones mencionadas en las conclusiones del presente caso y pide al Gobierno que le mantenga informado respecto del desarrollo del proceso penal en curso;
- d) el Comité espera firmemente que las instituciones pertinentes seguirán tomando todas las medidas pertinentes con miras a que, a la brevedad, se deslinden las responsabilidades y se sancionen tanto a los autores materiales como intelectuales de las interceptaciones ilegales de las cuales la ACDAC fue objeto. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto, y
- e) el Comité confía en que el Gobierno seguirá dando la mayor atención a la situación de seguridad de los directivos de la ACDAC de manera que se pueda brindar de manera inmediata la protección que los mismos puedan necesitar.

## Caso núm. 3371

### Informe definitivo

#### Queja contra el Gobierno de la República de Corea presentada por el Sindicato Coreano de Docentes con Contratos de Duración Determinada (KFTTU)

Alegatos: la organización querellante denuncia la negativa del Ministerio de Empleo y Trabajo a registrar la constitución del Sindicato Coreano de Docentes con Contratos de Duración Determinada, y alega que el sistema nacional de registro vulnera los principios de la libertad sindical

- 267. La queja figura en una comunicación de fecha 16 de octubre de 2019, presentada por el Sindicato Coreano de Docentes con Contratos de Duración Determinada (KFTTU).
- 268. El Gobierno envió sus observaciones por comunicaciones de fechas 10 de febrero y 11 de septiembre de 2020 y 29 de enero de 2021.
- 269. La República de Corea 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

- 270.** En su comunicación de fecha 16 de octubre de 2019, la organización querellante denuncia la negativa del Ministerio de Empleo y Trabajo (MOEL) a registrar la constitución del KFTTU, y alega que el sistema nacional de registro del país vulnera los principios de la libertad sindical, en la medida en que excluye de la definición del concepto de «sindicato» a las organizaciones que aceptan la afiliación de trabajadores despedidos y de trabajadores que buscan empleo.
- 271.** La organización querellante indica que el KFTTU es una organización de ámbito nacional, que fue constituida en enero de 2018 con objeto de proteger y promover los intereses de los docentes y sus condiciones laborales, y que hoy suma 112 miembros activos. Los afiliados al KFTTU, que son docentes con contratos de duración determinada, suelen ser titulares de contratos de corta duración por uno o dos semestres específicos, y las más de las veces de una duración inferior a un año, o bien de contratos temporales, que por definición se extinguen al término de su periodo señalado. Los trabajadores titulares de este tipo de contratos de duración determinada trabajan en periodos consecutivos, probablemente interrumpidos por periodos de desempleo. Quedan a menudo despedidos cuando los docentes titulares de contratos permanentes se reincorporan a su puesto de trabajo y se exponen a la discriminación por una serie de condiciones de empleo. Pese a los esfuerzos del sindicato por mejorar la seguridad laboral de estos trabajadores, el MOEL utiliza la inseguridad inherente a estos contratos para privar al KFTTU de su estatus legal y a estos trabajadores del derecho de afiliarse libremente al sindicato que estimen conveniente.
- 272.** En julio de 2018, el KFTTU solicitó ser registrado ante el MOEL y pidió la correlativa autorización para constituirse formalmente, en cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley de Reforma sobre los Sindicatos y las Relaciones Laborales (TULRAA). La organización querellante alega que el MOEL rechazó su solicitud so pretexto de que el contrato de trabajo del representante del sindicato, Hyesong Park, se había extinguido, por lo que ya no cabía considerar que este fuera un trabajador activo ni, por consiguiente, que concudiesen los requisitos legales para conferir a esa organización la consideración de sindicato en virtud de la ley. En efecto, el artículo 2, 4), d), de la TULRAA dispone que «una organización no podrá ser considerada como un sindicato [...] si acepta la afiliación de personas que no sean trabajadores». El MOEL también justificó su negativa declarando que el artículo 6, 2), de los estatutos del KFTTU, por el que se autorizaba la afiliación de los docentes que trabajasen, de los que hubieran dejado de trabajar por haber expirado su contrato de trabajo, y de los que hubieran sido despedidos o buscasen empleo, era contrario a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley sobre el Establecimiento, Funcionamiento, etc. de los Sindicatos de Docentes (AEOTUT), en la medida en que reconocía la afiliación sindical de trabajadores que no tenían la consideración de docentes en virtud de dicha ley. En mayo de 2019, el KFTTU presentó al MOEL una nueva solicitud de registro para poder constituirse como sindicato, la cual le fue nuevamente denegada por los mismos motivos. En 2013, el Sindicato del Personal Docente y de Enseñanza de Corea tampoco pudo constituirse por los mismos motivos, a saber, que sus estatutos autorizaban la afiliación de trabajadores sin contrato vigente, despedidos, o en busca de empleo.
- 273.** Según la organización querellante, la negativa del MOEL a expedir la certificación de constitución al KFTTU y, por tanto, a otorgarle derechos en virtud de la legislación aplicable, equivale a una violación del artículo 2 del Convenio núm. 87, toda vez que subordina el ejercicio del derecho de sindicación a la autorización previa del Estado. La organización querellante también sostiene que el artículo 2, 4), d), de la TULRAA, por el

que se excluye de la definición de «sindicato» a las organizaciones que aceptan la afiliación de trabajadores despedidos, es contrario al artículo 2 del Convenio núm. 87, en la medida en que introduce una discriminación entre los trabajadores que son titulares de un contrato de trabajo y aquellos que han sido despedidos, lo cual significa que, para conservar su estatus de sindicatos legales y seguir ejerciendo libremente sus derechos como tales, las organizaciones sindicales se ven obligadas a no aceptar la afiliación de trabajadores despedidos. La organización querellante alega que la TULRAA y las autoridades públicas competentes prohíben a los trabajadores despedidos afiliarse a un sindicato y ejercer sus derechos sindicales. También afirma que la legislación invocada para justificar la negativa a autorizar la constitución del KFTTU como sindicato legal vulnera los convenios de la OIT y los principios fundamentales de la libertad sindical. A este respecto, la organización querellante remite al caso núm. 1865, en que el Comité recomendó al Estado que derogase el artículo 2, 4), d), de la TULRAA, por resultar incompatible con los principios de la libertad sindical.

## B. Respuesta del Gobierno

- 274.** En sus comunicaciones de fechas 10 de febrero y 11 de septiembre de 2020, el Gobierno afirma que el sistema de registro no está concebido para infringir derechos sindicales específicos, sino para proteger los derechos de los sindicatos legalmente constituidos, y que el sistema de registro es compatible con los principios de la libertad sindical, tanto por su objeto como por su contenido. También sostiene que la negativa a registrar el KFTTU es un acto legítimo en virtud de la legislación vigente, a su vez respetuoso con los principios de la OIT.
- 275.** Respecto al sistema de registro, el Gobierno, en sus primeras comunicaciones, explica con detalle el motivo de que considere que el sistema de registro no vulnera los convenios relativos a la libertad sindical. En lo tocante a los criterios aplicables al reconocimiento de los sindicatos, i) el Gobierno indica que reconoce formalmente la constitución de los sindicatos mediante la expedición del correspondiente certificado de registro. Según los artículos 10 y 12 de la TULRAA, para constituir un sindicato deben presentarse el formulario de registro y los estatutos sindicales ante la oficina administrativa competente, la cual expide el certificado de constitución en un plazo de tres días, a menos que la organización de que se trate no cumpla los requisitos preceptuados en el artículo 2, 4), de esa ley. En la fecha de expedición del certificado, la organización adquiere, de oficio, la condición de sindicato y los correlativos derechos legales, incluidos el de negociación colectiva y el de acción colectiva. Las causas legales que, en virtud de la TULRAA, impiden conferir a una organización la condición de sindicato tienen por objeto proteger el derecho de organización de los sindicatos legalmente constituidos. Existen además disposiciones especiales destinadas a ofrecer una protección reforzada a los derechos de negociación colectiva y de acción colectiva, por las que incluso se penaliza a los empleadores que rechazan arbitrariamente solicitudes de negociación dimanantes de sindicatos legalmente constituidos, o que contratan a trabajadores para que sustituyan a sus asalariados que están en huelga. Por ello es esencial verificar, durante el proceso de constitución de un sindicato, si este cumple los requisitos legales. Si no se procediese de esta forma, los empleadores se verían sistemáticamente obligados a consultar a los tribunales en caso de duda respecto de este cumplimiento, lo cual podría coartar el derecho de constituir sindicatos y sería contrario a los principios de la libertad sindical. En vista de que el Gobierno reconoce formalmente los sindicatos constituidos conforme a derecho mediante su registro legal y la expedición del certificado correspondiente, el sistema de registro de sindicatos del país no es contrario al principio de la libertad sindical.

- 276.** En lo que respecta a la determinación de las causas que obstan a la constitución de un sindicato, ii) el Gobierno indica que las oficinas administrativas no están facultadas para determinar discrecionalmente la existencia de estas causas, toda vez que la ley las prescribe de manera muy específica. En virtud del artículo 2, 4), de la TULRAA, estas causas se dan en los siguientes supuestos: cuando al sindicato pueden afiliarse un empleador u otras personas que actúen siempre en interés de este; cuando el empleador soporta la mayor parte de los gastos del sindicato; cuando el objeto de las actividades del sindicato se concentra exclusivamente en beneficios mutuos, en una cultura moral o en otras iniciativas de bienestar; cuando el sindicato acepta la afiliación de personas que no son trabajadores (siempre que una persona despedida no se considere como una persona que no sea trabajador hasta que la Comisión Nacional de Relaciones Laborales tome una decisión de revisión cuando se haya presentado a la Comisión una solicitud de remedios por prácticas laborales injustas); y cuando el objeto del sindicato se dirige principalmente a movimientos políticos. El Gobierno declara que la concurrencia de todas estas causas se deduce claramente de la solicitud de registro y de los estatutos del sindicato, incluida la causa cuestionada por el KFTTU (si un trabajador específico está desempleado o despedido). Ello significa que la oficina administrativa competente no tuvo el menor margen de intervención discrecional en esta determinación y, por tanto, que el sistema de registro de constitución sindical no vulnera el principio de la libertad sindical.
- 277.** En lo relativo al derecho de impugnación de las decisiones administrativas, iii) el Gobierno declara que cualquiera puede impugnar ante los tribunales un acto por el que se ha denegado la creación de un sindicato e instar su retiro. Si las instancias judiciales resuelven que el Gobierno ha incurrido en un acto ilegal, la oficina administrativa competente debe expedir, en virtud de la orden judicial correspondiente, el preceptivo certificado de constitución. Considerando que la decisión administrativa es recurrible ante los tribunales, el sistema de registro de la constitución de organizaciones sindicales no es contrario al principio de libertad sindical.
- 278.** El Gobierno indica, además, que la Constitución y la TULRAA consagran los derechos laborales fundamentales de los trabajadores, a los que garantizan la posibilidad de ejercer el derecho de sindicación de manera independiente y democrática. En lo que respecta a los docentes, su especial condición de funcionarios públicos y la índole de sus funciones los subordina a una ley especial, la AEOTUT, por la que se regulan su derecho de sindicación, su régimen de negociación colectiva y sus convenios colectivos, y cuyo artículo 2 limita el derecho de afiliación sindical a los docentes que tienen empleo, es decir, a aquellos a los que las disposiciones relativas a las condiciones de empleo se aplican directamente y en la práctica, pues los docentes desempleados no tienen condiciones de empleo que mejorar mediante la negociación colectiva.
- 279.** Por consiguiente, el Gobierno indica que la negativa a registrar el KFTTU no es fruto de una apreciación arbitraria del Gobierno, sino que constituye un acto legal pronunciado de conformidad con la legislación vigente, que, a su parecer, es respetuosa con los principios de la OIT. El Gobierno explica que la mayoría de los afiliados al KFTTU son docentes en virtud del artículo 19, 1), de la Ley de Educación Primaria y Secundaria, de manera que el KFTTU se rige por lo dispuesto en la AEOTUT. Sin embargo, el representante del KFTTU es un docente jubilado y los estatutos de dicho sindicato contemplan la afiliación de los trabajadores que fueron titulares de un contrato de duración determinada y buscan empleo después de extinguirse su contrato o de haber sido despedidos. La AEOTUT no reconoce a estas personas como docentes, lo cual significa que el KFTTU admite la afiliación de personas que no cumplen los criterios legales para ser miembros de un sindicato, en violación de la legislación. En consecuencia, no cabe considerar que el KFTTU sea un sindicato legal, razón por la cual

su solicitud de registro fue rechazada en julio de 2018 por el motivo indicado de que sus estatutos autorizaban la afiliación de personas que no eran docentes. El Gobierno afirma que, si bien el sindicato disponía de un plazo de unos diez meses para enmendar y complementar su primer formulario de solicitud, en mayo de 2019 se limitó a presentar un segundo formulario idéntico al anterior, que también fue rechazado.

- 280.** En su comunicación de fecha 29 de enero de 2021, el Gobierno añade que procura cumplir las normas internacionales del trabajo, ya que se ha propuesto ratificar los convenios fundamentales y mejorar la legislación y las medidas nacionales con miras a la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98. Como reflejo de los resultados de los debates mantenidos en el Consejo Económico, Social y Laboral del país, las recomendaciones de la OIT y las opiniones de varias partes interesadas, el Gobierno presentó, en octubre de 2019 y en junio de 2020, varios proyectos de enmiendas legislativas a la Asamblea Nacional, comprendidas varias enmiendas a la TULRAA, la AEOTUT y la Ley sobre la Constitución y el Funcionamiento de Sindicatos de Funcionarios Públicos. A raíz de los esfuerzos del Gobierno para facilitar las discusiones en el seno de la Asamblea Nacional, los proyectos de enmienda integrados se aprobaron en diciembre de 2020, se promulgaron en enero de 2021 y entrarán en vigor en julio de 2021. Los principales cambios introducidos están relacionados con la capacidad de los sindicatos para determinar de forma autónoma, mediante sus estatutos, los requisitos de afiliación aplicables a los docentes despedidos. En particular, en el nuevo artículo 4, 2), de la AEOTUT se establece que se considerará que reúnen los requisitos para poder afiliarse a un sindicato aquellas personas que son docentes o fueron nombradas y trabajaron como docentes y cumplen los requisitos de afiliación previstos en los estatutos de un sindicato. El Gobierno afirma que, de ese modo, la controversia en torno a los requisitos de afiliación aplicables a los docentes despedidos ha quedado resuelta y que a estos se les garantizarán sus derechos laborales básicos, incluido el derecho de sindicación. Dado que las leyes enmendadas garantizan el derecho a sindicarse de los docentes despedidos y los docentes con contratos de duración determinada que se han jubilado, el Gobierno prevé expedir un certificado de registro al KFTTU si este presenta su informe de constitución una vez que hayan entrado en vigor las leyes enmendadas.

### C. Conclusiones del Comité

- 281.** *El Comité observa que este caso se refiere a alegatos según los cuales el Ministerio de Empleo y Trabajo (MOEL) se negó a registrar la constitución del Sindicato Coreano de Docentes con Contratos de Duración Determinada (KFTTU), y según los cuales el sistema de registro del país incumple los principios de la libertad sindical, toda vez que excluye de la definición de «sindicato» a las organizaciones que aceptan la afiliación de trabajadores despedidos y de trabajadores que buscan empleo.*
- 282.** *El Comité toma nota, en particular, de los alegatos de la organización querellante según los cuales, después de que el KFTTU presentara un formulario de solicitud de registro en julio de 2018 y en mayo de 2019, se denegó su constitución en estas dos ocasiones porque el contrato de trabajo de su representante había perdido vigencia y este no podía ser considerado como un trabajador activo (de forma que la organización no cumplía los requisitos legales para ser considerada como un sindicato), y porque los estatutos del KFTTU autorizaban la afiliación de personas que no tenían la consideración legal de docentes (docentes en busca de trabajo cuyo contrato se había extinguido, que habían sido despedidos o que buscaban empleo). El Comité observa que, mientras la organización querellante alega que la negativa del MOEL a registrar al KFTTU como sindicato legal equivale a la exigencia de una autorización previa del Estado y priva al sindicato de los derechos previstos en la ley, el Gobierno explica que esta negativa fue*



un acto legítimo, motivado por el incumplimiento de requisitos legales y emitido sin intervención discrecional de las autoridades administrativas. El Comité también toma nota de que, según la organización querellante, el sistema de registro del país en el momento de presentarse la queja no se ajustaba a los principios de la libertad sindical en la medida en que excluía de la definición de «sindicato» a las organizaciones que aceptaban la afiliación de trabajadores despedidos y de trabajadores que buscaban empleo (artículo 2, 4), d), de la TULRAA y artículo 2 de la AEOTUT).

283. Aunque toma nota de las opiniones expresadas por Gobierno en el momento en que se presentó la queja, que justificó la negativa a registrar el KFTTU aduciendo la falta de conformidad de sus estatutos con el artículo 2 de la AEOTUT, el Comité debe recordar que esta disposición priva a determinada categoría de trabajadores (los que han sido despedidos y los que no tienen empleo) del derecho de afiliarse a la organización que estimen conveniente y también cercena indebidamente la capacidad de las organizaciones que entre sus afiliados incluyen a trabajadores despedidos o desempleados para obtener un certificado de registro. El Comité observa, asimismo, que esta restricción puede resultar particularmente problemática en el presente caso, en que la mayoría de los afiliados al KFTTU son docentes empleados con contratos de duración determinada que, por su misma situación contractual, suelen verse obligados a alternar periodos de empleo y de desempleo, lo cual podría llegar a impedir al sindicato representarles de manera estable.
284. El Comité recuerda que ya examinó, en relación con el caso núm. 1865, alegatos de restricciones al derecho de sindicación de trabajadores despedidos o desempleados, así como alegatos de restricciones al derecho de los sindicatos de elegir libremente a sus representantes, y que respecto a dicho caso lleva años solicitando al Gobierno que adopte las medidas necesarias para enmendar o derogar las disposiciones de la TULRAA y la AEOTUT que prohíben a los trabajadores despedidos o desempleados estar afiliados a un sindicato u ocupar puestos de responsabilidad en el mismo [véase caso núm. 1865, 382.º informe, junio de 2017, párrafo 42, y 353.º informe, marzo de 2009, párrafo 720]. Más en concreto, el Comité recuerda que a todos los trabajadores, independientemente de su situación, se les deberían garantizar sus derechos de libertad sindical a fin de evitar la posibilidad de que se aprovechen de su precaria situación. Una disposición que excluya la pertenencia a un sindicato es incompatible con los principios de la libertad sindical, dado que una disposición de ese tenor priva al interesado de afiliarse a la organización de su elección. Además, tal disposición podría incitar a la realización de actos de discriminación antisindical en la medida en que el despido de un trabajador afiliado a un sindicato le impediría continuar ejerciendo actividades en el seno de su organización [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafos 329 y 410].
285. A ese respecto, el Comité acoge con satisfacción la información más reciente transmitida por el Gobierno, en el sentido de que los proyectos de enmienda integrados a la AEOTUT, la TULRAA y la Ley sobre la Constitución y el Funcionamiento de Sindicatos de Funcionarios Públicos fueron aprobados en diciembre de 2020 y entrarán en vigor en julio de 2021. Observa, en particular, que las leyes enmendadas permitirán que los sindicatos determinen de forma autónoma, mediante sus estatutos, los requisitos de afiliación aplicables a los docentes y trabajadores despedidos o jubilados. El Comité también observa, a partir de la información disponible públicamente, que en febrero de 2021, la Asamblea Nacional aprobó mociones para ratificar los Convenios núms. 87 y 98 y acoge con agrado este desarrollo legislativo. En estas circunstancias, el Comité confía en que las enmiendas legislativas garanticen de manera efectiva que todos los trabajadores, incluidos los que han sido despedidos o se hallen temporalmente desempleados, puedan afiliarse a la organización de su elección, tanto en la legislación como en la práctica, a reserva únicamente de lo dispuesto en los estatutos del sindicato, y que la afiliación de esos trabajadores a un sindicato no privará a este de su estatus sindical ni del ejercicio de sus derechos legales. Considerando que las disposiciones legislativas

*vigentes que se invocaron para justificar la negativa a expedir un certificado de constitución al KFTTU en julio de 2018 y en mayo de 2019 son intrínsecamente incompatibles con los principios de la libertad sindical y han sido enmendadas, y en vista de las garantías del Gobierno de que prevé expedir un certificado de registro al KFTTU si este presenta un informe de constitución una vez que hayan entrado en vigor las leyes enmendadas, el Comité confía en que el Gobierno se asegurará de que el KFTTU sea registrado tan pronto como las nuevas leyes entren en vigor y se vuelva a presentar la solicitud de registro.*

## Recomendaciones del Comité

- 286. En vista de las conclusiones que anteceden, las cuales no requieren de un examen más detenido, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:**
- a) acogiendo con agrado la aprobación de los proyectos de enmienda de varias leyes laborales, que permitirán que los sindicatos determinen de forma autónoma, mediante sus estatutos, los requisitos para la afiliación sindical de los docentes y los trabajadores despedidos o jubilados, así como también acogiendo con agrado la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98 por la Asamblea Nacional, el Comité confía en que esas enmiendas legislativas garanticen de manera efectiva que todos los trabajadores, incluidos los que hayan sido despedidos o se hallen temporalmente desempleados, puedan afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes, tanto en la legislación como en la práctica, a reserva únicamente de lo dispuesto en los estatutos del sindicato, sin que esta afiliación prive a dichas organizaciones de su estatus sindical y del ejercicio de sus derechos legales, y**
  - b) el Comité confía en que el Gobierno garantizará que el Sindicato Coreano de Docentes con Contratos de Duración Determinada (KFTTU) sea registrado tras la presentación de una nueva solicitud de registro conforme lo previsto en las leyes enmendadas cuando estas entren en vigor.**

Caso núm. 3312

Informe definitivo

### Queja contra el Gobierno de Costa Rica presentada por la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE)

Alegatos: la organización querellante alega haber sido excluida de los procesos de negociación colectiva en el sector de la educación pública a pesar de su carácter representativo

- 287.** La queja figura en dos comunicaciones de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) de fechas 8 de junio de 2017 y 1.º de febrero de 2018.

- 288.** El Gobierno envió sus observaciones en comunicaciones de 26 de abril de 2019 y 22 de enero de 2021.
- 289.** Costa Rica 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 de la organización querellante

- 290.** En sus comunicaciones de fechas 8 de junio de 2017 y 1.º de febrero de 2018, la APSE, constituida en 1955 como asociación civil y convertida en sindicato de industria en 2014, señala que afilia aproximadamente a 40 000 trabajadores de las distintas categorías laborales y profesionales del Ministerio de Educación Pública (MEP) (profesores, docentes, técnicos, administrativos y profesionales interdisciplinarios).
- 291.** La organización querellante indica que en 2013 el MEP firmó junto con el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación Costarricense (SEC) y el Sindicato de Trabajadores de Comedores Escolares y Afines (SITRACOME) la primera convención colectiva de trabajo (CCT) de los funcionarios de la educación que laboran para el MEP. La organización querellante indica que dicha CCT tenía una vigencia de tres años y que el 1.º de abril de 2016, ambos sindicatos denunciaron la CCT con la finalidad de negociar la segunda CCT. La organización querellante manifiesta que el proceso de negociación de la segunda CCT lo asumió una coalición sindical integrada por los dos sindicatos antes mencionados, así como la APSE y la Asociación Nacional de Educadores (ANDE). La organización querellante alega que, finalizada la negociación de la segunda CCT, y haciendo falta únicamente que la misma sea firmada, la Ministra de Educación excluyó unilateralmente y arbitrariamente a la APSE y celebró la CCT con los otros tres sindicatos. La organización querellante alega que no solo la APSE había participado activamente en el proceso de negociación de la CCT, sino que, además, es el sindicato más representativo del MEP ya que reúne a la mayor cantidad de trabajadores afiliados a las distintas categorías de los funcionarios que prestan sus servicios en el Ministerio. Según la organización querellante, la actuación de la Ministra constituye una típica represalia y discriminación antisindical contra la APSE por su oposición a varios proyectos de ley, en relación a los cuales la APSE había convocado a realizar una huelga.
- 292.** La organización querellante añade que el 1.º de junio de 2016 el MEP firmó con los otros tres sindicatos la segunda CCT. Indica, asimismo, que esta tenía un periodo de vigencia de un año y que, un mes antes de que venciera, la APSE solicitó a la Ministra iniciar el proceso de negociación de la siguiente CCT. Según la organización querellante, con la finalidad de impedir que la APSE negociara la siguiente CCT, la Ministra resolvió prorrogar la segunda CCT por un periodo de tres años, dejando una vez más a la APSE excluida de la CCT.
- 293.** La organización querellante alega además que, pese a que ha intentado abrir espacios de diálogo, y que se reconozca la participación de la APSE, en algunos de los órganos paritarios contemplados en la CCT, tales como la Junta Paritaria de Relaciones Laborales, ello ha sido imposible. La organización querellante indica que dicha junta es un órgano paritario, de carácter convencional, compuesto por representantes del MEP y representantes de los sindicatos que firmaron la CCT y que tiene una competencia negociadora amplia. La organización querellante alega que, al haber sido excluida arbitrariamente de la CCT como de participar en dicha junta, la APSE ha quedado prácticamente privada de todo espacio de negociación colectiva.

- 294.** La organización querellante indica que el ordenamiento jurídico establece que la titularidad para negociar una CCT la ostenta el sindicato mayoritario. En el sector público, de conformidad con el inciso *b)* del artículo 56 del Código del Trabajo, si varios sindicatos de empresa o actividad presentasen por separado un proyecto de CCT, el jerarca les previene que presenten uno en conjunto, y en caso de que no hubiere respuesta o existiese oposición, la CCT debe negociarse con el sindicato mayoritario; sin perjuicio de las negociaciones con los sindicatos gremiales, cuya respectiva convención solo cubrirá a las personas del respectivo gremio. La organización querellante afirma que, en virtud de lo anterior, corresponde a la APSE la negociación de la CCT que cubra a todos los trabajadores del MEP, porque se trata del sindicato que afilia a la mayor cantidad de trabajadores afectados directamente por la CCT.
- 295.** La organización querellante añade que, contemporáneamente a los hechos antes mencionados, la APSE solicitó a la directora de recursos humanos del MEP una certificación de la cantidad de trabajadores afiliados a los sindicatos SEC, SITRACOME y ANDE (signatarios de la CCT), pero que dicha información le fue denegada. Según la organización querellante, la denegación de dicha información forma parte de la práctica institucional, sistemática, de carácter discriminatoria y antisindical contra la APSE, todo lo cual, en su conjunto, le causa un daño grave e irreversible que amenaza con su normal funcionamiento, coartando sustancialmente el desempeño de la función sindical y amenazando la existencia misma del sindicato.

## B. Respuesta del Gobierno

- 296.** En su comunicación de 26 de abril de 2019, el Gobierno indica que el 16 de abril de 2013, el MEP suscribió junto con los sindicatos SEC y SITRACOME la primera CCT que regula las relaciones de trabajo de los trabajadores del sistema de educación pública que tienen como patrono único al MEP (85 000 aproximadamente). Dicha CCT fue homologada el 17 de mayo de 2013 y entró en vigencia un día después, con un plazo de tres años, es decir, hasta el 18 de mayo de 2016. Según el Gobierno, la negociación de dicha CCT motivó a dos asociaciones históricas de la educación costarricense, la APSE y la ANDE, constituidas en 1955 y 1942 como asociaciones civiles, a transformarse en organizaciones sindicales, para poder participar de la negociación colectiva en el sector de la educación.
- 297.** El Gobierno indica que el 1.º de abril de 2016 los sindicatos SEC y SITRACOME denunciaron el fenecimiento de la CCT, informaron al MEP que se había constituido una coalición sindical más amplia, y que los sindicatos ANDE y APSE también participarían de la negociación de la nueva CCT. El Gobierno indica que, si bien la negociación de la segunda CCT trascurrió rápidamente y de manera positiva, la discusión en el seno del Poder Legislativo de un proyecto de ley (Ley núm. 19506 para el Ordenamiento de las Retribuciones Adicionales al Salario Base del Sector Público) dividió el accionar de los sindicatos que se encontraban en proceso de negociación de la segunda CCT: mientras que el SEC, el SITRACOME y la ANDE continuaron en la mesa de negociación de la CCT, la APSE se separó de la coalición y abandonó unilateralmente el proceso de negociación, convocando a una huelga general para el día 29 de junio de 2016 en contra del proyecto de ley. El Gobierno indica que el accionar de la APSE obligó al MEP a seguir el proceso de diálogo hacia la segunda CCT únicamente con las organizaciones que decidieron permanecer en la mesa de negociación. El Gobierno niega que el MEP haya excluido a la APSE de la negociación por represalias antisindicales y afirma que fue la APSE que, por no compartir la estrategia de lucha del resto de la coalición sindical magisterial, se retiró de la mesa de negociación.

- 298.** El Gobierno indica que el 1.º de junio de 2016, el MEP y los sindicatos que continuaron en la mesa de negociación (SEC, SITRACOME y ANDE) suscribieron la segunda CCT. Homologada el 10 de junio de 2016, la misma entró en vigencia un día después de su homologación (el 11 de junio de 2016) y rigió por un año a partir de dicha fecha, es decir, hasta el 11 de junio de 2017. El Gobierno indica que, el 5 de mayo de 2017, al acercarse la fecha de fenecimiento de la segunda CCT, la APSE solicitó al MEP que se iniciara el proceso de negociación de la tercera CCT, para lo cual presentó un proyecto para la negociación. El Gobierno señala que, la APSE le había indicado al MEP que había realizado varios intentos para que la tercera CCT se negociara y suscribiera conjuntamente con el SEC, SITRACOME y la ANDE, pero que las gestiones directas no habían prosperado, por lo que solicitaron al Ministro de Trabajo que convocara a todas las organizaciones sindicales con la finalidad de que pudieran llegar a un entendimiento y negociar conjuntamente la siguiente CCT. El Gobierno ha enviado la copia de una carta que la APSE envió a la Ministra de Educación Pública el 5 de mayo de 2017 en la cual la APSE reconoce los esfuerzos realizados por el Ministro de Trabajo al haber convocado a todas las organizaciones sindicales a una reunión a celebrarse el 4 de mayo de 2017, con la finalidad de que estas pudieran llegar a un entendimiento y negociar conjuntamente el proyecto de la próxima convención colectiva. En dicha carta la APSE confirma que el SEC, el SITRACOME y la ANDE no asistieron a dicha reunión y que, ante la insistencia del Ministro de Trabajo para realizar otra reunión el día 5 de mayo de 2017, las organizaciones manifestaron que tampoco podían asistir, demostrando desinterés en el proceso de negociación compartida. El Gobierno manifiesta que el MEP siempre estuvo de acuerdo con que la APSE participase en la negociación de la tercera CCT y destaca que, si bien promovió gestiones para que los gremios limaran sus asperezas y participaran de la negociación colectiva como una unidad sindical, no logró el objetivo de conciliarlos.
- 299.** El Gobierno indica que, en virtud del evidente conflicto intersindical, el MEP resolvió negativamente la solicitud de la APSE para negociar una nueva CCT, debido a que dicha organización no era parte de la coalición gremial titular del interés laboral en la segunda CCT. Según indica el Gobierno, el MEP informó a la APSE que: i) no podía iniciar negociaciones con la misma, ya que hasta el momento no había demostrado por los mecanismos idóneos, que tenía mejor derecho que dicho grupo para representar el interés laboral colectivo de los trabajadores del MEP, y ii) estaba impedido, como empleador, de intervenir en asuntos internos de los sindicatos, teniendo prohibido decidir unilateralmente la representación sindical de los trabajadores. El Gobierno indica además que la afiliación que la APSE afirma tener entre los funcionarios del MEP no es cierta por cuanto el número que cita, incluye a personas jubiladas que ya no están activas como trabajadores de la educación. El Gobierno indica que tampoco es cierto que sea el sindicato mayoritario en el conjunto de todas las categorías laborales y profesionales del MEP, por cuanto la coalición del SEC, el SITRACOME y la ANDE, supera en afiliación a la APSE y comprende trabajadores y trabajadoras de todos los estamentos.
- 300.** El Gobierno indica que, el MEP y los sindicatos de la coalición (SEC, SITRACOME y ANDE), acordaron, por razones de conveniencia y oportunidad, no denunciar la segunda CCT, y que en virtud de la cláusula núm. 68 de la misma, la segunda CCT quedó prorrogada automáticamente por tres años a partir del 11 de junio de 2017, es decir, con una vigencia hasta el 11 de junio de 2020.
- 301.** El Gobierno indica que: i) el 4 de septiembre de 2017, el presidente de la APSE solicitó ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) la nulidad de la resolución ministerial que homologó la mencionada prórroga (esto por cuanto la CCT tenía un periodo de vigencia de un año y no podía ser prorrogada automáticamente por un

periodo de tres años); ii) el MTSS ordenó a la Dirección de Asuntos Jurídicos del MTSS que realizara un estudio jurídico al respecto; iii) la Dirección de Asuntos Jurídicos del MTSS dictaminó que la frase «Esta convención puede prorrogarse automáticamente por trienios» contenida en el artículo 68 de la convención era nula, en cuanto prorrogaba la convención por tres años, cuando el periodo anterior era únicamente de un año y recomendó al Ministro de Trabajo solicitar la nulidad de esa frase, dejando incólume el acto de homologación y el resto del contenido de la CCT; iv) para subsanar el señalamiento formulado por la Dirección de Asuntos Jurídicos del MTSS, las partes titulares de la CCT, convinieron en modificar, el plazo de la misma, especificando que la vigencia de la CCT iba a ser por tres años a partir de la primera prórroga anual ya operada, o sea, a partir del 12 de junio de 2017 y hasta el 12 de junio de 2020, manteniendo la posibilidad de que la CCT, en caso de prórroga automática, se prorrogue por un plazo igual (trienios), y v) dicha modificación a la CCT se llevó a cabo el 20 de julio de 2018.

- 302.** El Gobierno indica que el MEP se reúne periódicamente con la dirigencia de la APSE para tratar asuntos que interesan a sus agremiados, toda su dirigencia está amparada al fuero sindical, se otorgan permisos y licencias sindicales, y gozan de facilidades en el desempeño de sus actividades. El Gobierno indica asimismo que, si bien la APSE no participa de la Junta Paritaria de Relaciones Laborales porque es una instancia convencional de la cual ellos no son parte, tienen participación en las negociaciones para reformar el sistema de empleo público y en comisiones específicas, como la que revisa la modificación del incentivo salarial.
- 303.** En cuanto a la información relativa a la afiliación de los otros sindicatos que la APSE habría solicitado al MEP, el Gobierno indica que en ningún momento se le negó a la APSE dicha información, sino que la directora de recursos humanos del MEP lo que hizo fue indicarle a la APSE que esa información la debía solicitar a la dependencia competente, en este caso, la Tesorería Nacional.
- 304.** El Gobierno considera que el conflicto planteado por la APSE se inscribe más bien en un conflicto de naturaleza intersindical, en el cual no puede intervenir bajo pena de violentar la libertad sindical consagrada por los convenios internacionales y la jurisprudencia constitucional, en particular el voto núm. 5000-93 de la Sala Constitucional, que en su conjunto obligan al patrono y al Estado a no intervenir en las decisiones propias de los sindicatos, a garantizarles su autonomía negocial y a no modificar unilateralmente la representación laboral en una CCT vigente. El Gobierno indica que no obstante lo anterior, la legislación recientemente promulgada (artículos 699 y 701 del Código del Trabajo), establece el procedimiento a seguir en caso de que los sindicatos no se pongan de acuerdo ante el inicio de la negociación de una CCT. En particular, el artículo 701 prevé que: «cuando existan varias organizaciones sindicales en la mesa de negociación y cada una de ellas haya remitido su propio proyecto de convención colectiva, se les solicitará elaborar un proyecto unitario previo a la negociación. Si en un plazo de un mes natural, contado a partir de la prevención que les hará el jerarca de la respectiva institución o empresa, no hubieran cumplido el requisito aquí establecido, se tendrá como proyecto a negociar aquel que haya presentado el sindicato mayoritario, si la negociación es en una sola empresa o negociación, o el proyecto que respalde la mayoría de los representantes sindicales, si se tratara de una negociación por sector».
- 305.** En su comunicación de 22 de enero de 2021, el Gobierno indica que la segunda CCT, firmada el 1.º de junio de 2016, entre el MEP y los sindicatos ANDE, SITRACOME y SEC, fue denunciada el 7 de mayo de 2020. Indica asimismo que el 1.º de diciembre de 2020

se suscribió la tercera CCT entre el MEP y los sindicatos ANDE, SITRACOME, SEC y APSE. El Gobierno indica asimismo que la CCT está siendo actualmente examinada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social bajo el expediente núm. 947. Con base en lo anterior, el Gobierno estima que la pretensión contemplada en la queja planteada por la APSE ha quedado satisfecha en su totalidad, al haber participado en la negociación y haber suscrito la tercera CCT del MEP.

## C. Conclusiones del Comité

- 306.** *El Comité observa que, en la presente queja, la APSE, que es un sindicato de trabajadores del sector de la educación, alega que, a pesar de su carácter representativo, el MEP lo ha excluido de los procesos de negociación colectiva, causándole un daño grave e irreversible que amenaza con su normal funcionamiento y con la existencia misma del sindicato.*
- 307.** *El Comité observa que, la organización querellante y el Gobierno, coinciden en que: i) el 16 de abril de 2013 el MEP suscribió con los sindicatos SEC y SITRACOME una CCT que estuvo vigente hasta el 18 de mayo de 2016; ii) en 2014, la APSE y la ANDE, constituidas en 1955 y 1942 como asociaciones civiles, se transformaron en organizaciones sindicales, y iii) el 1.º de abril de 2016, el SEC y el SITRACOME denunciaron el fenecimiento de la CCT e informaron al MEP que el proceso de negociación de la segunda CCT lo iba a asumir una coalición sindical integrada por dichos sindicatos así como por la APSE y la ANDE.*
- 308.** *El Comité observa que las versiones de la organización querellante y del Gobierno en cuanto a la manera en la que se llevó a cabo la firma de la segunda CCT son divergentes. Por un lado, la organización querellante alega que: i) faltando únicamente la firma de la segunda CCT, la Ministra de Educación decidió excluir arbitrariamente a la APSE y suscribió la CCT con los otros tres sindicatos; ii) la Ministra actuó en represalia porque la APSE había convocado a una huelga en relación a un proyecto de ley sobre políticas públicas, y iii) corresponde que el MEP negocie con la APSE porque es el sindicato más representativo del MEP, afiliando a casi 40 000 personas y a la mayor cantidad de trabajadores del MEP.*
- 309.** *Por su parte, el Gobierno sostiene que: i) no fue el MEP el que excluyó a la APSE de la firma sino que fue la APSE la que se separó de la coalición sindical y abandonó el proceso de negociación de la segunda CCT para convocar a una huelga general el día 29 de junio de 2016 en contra del proyecto de ley; ii) la afiliación que la APSE afirma tener no es cierta, ya que el número que cita incluye a personas jubiladas que ya no están activas como trabajadores de la educación, y iii) tampoco es cierto que sea el sindicato mayoritario en el conjunto de todas las categorías laborales y profesionales del MEP, por cuanto la coalición SEC, SITRACOME y ANDE, supera en afiliación al APSE y comprende trabajadores y trabajadoras de todos los estamentos.*
- 310.** *El Comité observa que, tanto la organización querellante como el Gobierno indican que el 1.º de junio de 2016 el MEP firmó con el SEC, el SITRACOME y la ANDE la segunda CCT con un periodo de vigencia de un año.*
- 311.** *El Comité toma nota de que, según alega la organización querellante, con la finalidad de impedir a la APSE que participara en la negociación de la tercera CCT, el MEP prorrogó la segunda CCT por un periodo de tres años. El Comité observa que el Gobierno niega lo antedicho y señala que, el MEP siempre estuvo de acuerdo con que la APSE participase en la negociación de la tercera CCT e incluso convocó a todas las organizaciones sindicales a dos reuniones con la finalidad de que estas pudieran llegar a un entendimiento y negociar conjuntamente el proyecto de la próxima convención colectiva (lo cual ha sido reconocido por la APSE en una carta enviada al MEP y anexada por el Gobierno). Según el Gobierno, existía un conflicto entre los sindicatos, en relación al cual no podía intervenir, por lo que, el MEP y*

los sindicatos de la coalición (SEC, SITRACOME y ANDE), acordaron, por razones de conveniencia y oportunidad, no denunciar la segunda CCT, y en su lugar, prorrogarla por tres años a partir del 11 de junio de 2017. El Comité también toma nota de que, según indica el Gobierno, la APSE solicitó la nulidad de la resolución ministerial que homologó dicha prórroga (esto por cuanto la CCT tenía un periodo de vigencia de un año y no podía ser prorrogada automáticamente por un periodo de tres años), y a raíz de ello, por orden de la Dirección de Asuntos Jurídicos del MTSS, el 20 de julio de 2018, se especificó que la CCT iba a tener una vigencia de tres años a partir de la primera prórroga anual ya operada, o sea, a partir del 12 de junio de 2017 y hasta el 12 de junio de 2020.

312. El Comité observa asimismo que, en relación al alegato de que le ha sido imposible a la APSE participar en los órganos paritarios contemplados en la CCT, principalmente en la Junta Paritaria de Relaciones Laborales, el Gobierno indica que ello se debe a que es una instancia convencional de la cual la APSE no es parte, no obstante lo cual la APSE participa en las negociaciones para reformar el sistema de empleo público, se reúne periódicamente con el MEP, su dirigencia cuenta con fuero sindical, permisos y licencias sindicales, así como facilidades en el desempeño de sus actividades. Por otra parte, el Comité toma nota de que el Gobierno niega que la directora de recursos humanos del MEP le haya denegado a la APSE la información relativa al número de afiliados del SEC, el SITRACOME y la ANDE, y en su lugar afirma que se le habría indicado a la APSE que esa información la debía solicitar a la Tesorería Nacional.
313. El Comité observa que, según establece la legislación nacional, en caso de que existan varias organizaciones sindicales en la mesa de negociación y estas no se pusieran de acuerdo en cuanto a un proyecto único de negociación, debe tenerse como proyecto a negociar aquel que haya sido presentado por el sindicato mayoritario. Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité lamenta observar que, ante las disputas relativas a la participación en la negociación objeto de esta queja, incluidas las versiones divergentes de la organización querellante y del Gobierno en lo que respecta al nivel de representatividad de los sindicatos en cuestión, todo pareciera indicar que no se verificó dicha representatividad, de modo que hasta la fecha, no se cuenta con información clara y objetiva en cuanto al número de afiliados de cada uno de estos y por lo tanto en cuanto a su capacidad para negociar con el MEP.
314. Al respecto, el Comité recuerda que las autoridades competentes deberían tener siempre la facultad de proceder a una verificación objetiva de cualquier solicitud de un sindicato que afirme representar a la mayoría de los trabajadores de la empresa, a condición de que la solicitud les parezca plausible. Si se prueba que el sindicato interesado representa a la mayoría de los trabajadores, las autoridades deberían adoptar medidas de conciliación apropiadas para obtener que los empleadores reconozcan a dicho sindicato con fines de negociación colectiva [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 1366].
315. El Comité observa que en su comunicación más reciente, el Gobierno indica que la segunda CCT, firmada el 1.º de junio de 2016 entre el MEP y los sindicatos SEC, ANDE y SITRACOME, fue denunciada el 7 de mayo de 2020. Indica asimismo que la APSE participó junto con los sindicatos antedichos en la negociación de la tercera CCT, la cual fue firmada el 1.º de diciembre de 2020 por el Gobierno y la coalición sindical SEC-ANDE-SITRACOME-APSE. Según indica el Gobierno, a la fecha (enero de 2021), dicha CCT está siendo examinada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para su homologación bajo el expediente núm. 947.
316. Con base en lo anterior y no habiendo recibido ninguna otra información por parte de la organización querellante, el Comité entiende que el objeto de la presente queja habría quedado resuelto tras la inclusión de la APSE en la tercera CCT. Observando, sin embargo, que se está a la espera de la homologación de la tercera CCT, el Comité espera que el Gobierno



*tomará las medidas necesarias para que la misma entre en vigor a la brevedad y confía en que ello contribuirá al desarrollo armonioso de las relaciones colectivas en el MEP.*

## Recomendación del Comité

**317. En vista de las conclusiones provisionales que preceden, las cuales no requieren de un examen más detenido, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe la siguiente recomendación:**

**El Comité espera que el Gobierno tomará las medidas necesarias para que la tercera convención colectiva firmada el 1.º de diciembre de 2020 entre en vigor a la brevedad y confía en que ello contribuirá al desarrollo armonioso de las relaciones colectivas en el Ministerio de Educación Pública (MEP).**

Caso núm. 3271

Informe provisional

### Queja contra el Gobierno de Cuba presentada por la Asociación Sindical Independiente de Cuba (ASIC)

Alegatos: la organización querellante alega ataques, actos de hostigamiento y persecución, agresiones y despidos, a sindicalistas independientes, entre otros actos de discriminación e injerencia antisindical por parte de las autoridades públicas, así como reconocimiento oficial de una única central sindical controlada por el Estado e inexistencia de negociación colectiva y de reconocimiento del derecho de huelga

**318.** El Comité examinó este caso (presentado en diciembre de 2016) por última vez en su reunión de octubre de 2019 y en esa ocasión presentó un informe provisional al Consejo de Administración [véase 391.º informe, aprobado por el Consejo de Administración en su 337.ª reunión (octubre de 2019) párrafos 191 a 224].

**319.** La organización querellante envió nuevos alegatos de fechas 15 de octubre y 26 de noviembre de 2019 y 28 de enero, 21 de julio y 7 de diciembre de 2020.

**320.** El Gobierno envió sus observaciones por medio de siete comunicaciones de fechas 13 de noviembre de 2019, 6 de enero, 27 y 28 de mayo, 22 de julio y 22 de diciembre de 2020 y 17 de febrero de 2021.

**321.** Cuba 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), así como el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135).

## A. Examen anterior del caso

322. En su examen anterior del caso en octubre de 2019, el Comité formuló las recomendaciones siguientes [véase 391.<sup>er</sup> informe, párrafo 224]:

- a) remitiéndose a sus conclusiones anteriores, el Comité insta al Gobierno a que garantice el reconocimiento de la Asociación Sindical Independiente de Cuba (ASIC), así como su libre funcionamiento y ejercicio de actividades sindicales;
- b) el Comité insta al Gobierno a que envíe sin más demora una copia de las sentencias penales condenatorias dictadas en contra de los Sres. Iván Hernández Carrillo, Carlos Reyes Consuegras, Jorge Anglada Mayeta, Víctor Manuel Domínguez García, Alejandro Sánchez Zaldívar, Wilfredo Álvarez García, Bárbaro de la Nuez Ramírez, Alexis Gómez Rodríguez, Roberto Arsenio López Ramos, Charles Enchris Rodríguez Ledezma, Eduardo Enrique Hernández Toledo y Yoanny Limonta García y, en cuanto a los procedimientos administrativos y judiciales pendientes de resolución, que le mantenga informado sobre el resultado de los mismos;
- c) el Comité insta al Gobierno a que, a la luz de las decisiones mencionadas en sus conclusiones, garantice que se realice una investigación de todos los alegatos de ataques y restricciones a las libertades públicas en relación con los Sres. Osvaldo Arcis Hernández, Bárbaro Tejada Sánchez, Pavel Herrera Hernández, Emilio Gottardi, Raúl Zerguera Borrell, Aimée de las Mercedes Cabrera Álvarez, Reinaldo Cosano Alén, Felipe Carrera Hernández, Pedro Scull, Lázaro Ricardo Pérez, Hiosvani Pupo, Daniel Perea García, Dannery Gómez Galeto, Willian Esmérito Cruz, Roque Iván Martínez Beldarrain, Yuvisley Roque Rajadel, Yakdislania Hurtado Bicet y las Sras. Ariadna Mena Rubio e Hilda Aylin López Salazar, y que brinde al Comité informaciones detalladas con respecto a cada una de las personas anteriormente mencionadas y sobre el resultado (con copia de las decisiones o sentencias) de todo procedimiento administrativo o judicial llevado a cabo en relación a los alegatos antes mencionados;
- d) en cuanto a las alegadas restricciones a afiliados de la ASIC de realizar viajes fuera del país para participar en actividades internacionales vinculadas a su labor de sindicalista, incluyendo reuniones e invitaciones de la OIT, el Comité espera que el Gobierno se abstenga de restringir indebidamente el derecho de los dirigentes y afiliados de la ASIC a organizar y ejercer libremente sus actividades sindicales, incluso cuando las mismas sean celebradas en el exterior del país;
- e) en cuanto a las alegadas restricciones al derecho de libre circulación de dirigentes y afiliados de la ASIC en territorio cubano, el Comité espera firmemente que el Gobierno garantizará plenamente a los dirigentes de la ASIC la libertad de movimiento necesaria en el territorio nacional para poder ejercer sus actividades sindicales;
- f) con respecto a los supuestos despidos antisindicales de los Sres. Kelvin Vega Rizo y Pavel Herrera Hernández, el Comité pide nuevamente al Gobierno que comunique a la mayor brevedad sus observaciones a este respecto;
- g) en cuanto al despido de la Sra. Omara Ruíz Urquiola, el Comité pide a la organización querellante que proporcione más información en relación con su alegado carácter antisindical;
- h) en relación con la supuesta infiltración del Gobierno en el movimiento sindical y actos de injerencia, el Comité insta al Gobierno que proporcione sin más demora sus observaciones a ese respecto, e
- i) en cuanto al ejercicio en la práctica del derecho de huelga, el Comité confía en que el Gobierno garantizará el ejercicio en la práctica de este derecho.

## B. Nuevos alegatos de la organización querellante

323. En sus comunicaciones, la organización denuncia nuevas violaciones a las libertades públicas de dirigentes y afiliados a la Asociación Sindical Independiente de Cuba (ASIC).

La organización querellante alega que continúan los actos de acoso, represión, detenciones arbitrarias y amenazas en contra de los dirigentes sindicales y sindicalistas de la ASIC por parte de las fuerzas policiales del Estado, así como las restricciones a su derecho a viajar a actividades internacionales vinculadas a sus labores sindicales, sin explicaciones ni causas justas para ello.

- En relación con el Sr. Iván Hernández Carrillo, secretario general de la ASIC, la organización querellante alega específicamente que: i) el 24 de enero de 2020 fue detenido por agentes de seguridad del Estado en La Habana, conducido arbitrariamente y sin formulación de cargos a un centro policial de la capital y, luego de agresiones físicas y amenazas, fue trasladado al Municipio de Colón, en la provincia de Matanzas, donde reside, decomisado de sus pertenencias, y documentos, incluso su teléfono celular y el último informe provisional del Comité, y confinado en su casa so pena de detención. La confiscación de su teléfono celular bloqueó efectivamente todo tipo de comunicación nacional e internacional, y el acceso a Internet. Al salir de su hogar, fue detenido tres veces y conducido bajo amenaza a su casa. En todas estas detenciones por periodos breves, las autoridades han mantenido su paradero desconocido para sus familiares y compañeros; ii) el 28 de junio de 2020, la policía cercó su residencia y el 30 de junio de 2020, al intentar dejar su residencia para participar en unas reuniones de la ASIC, fue apresado y trasladado a la comisaría de la ciudad de Colón, donde lo mantuvieron detenido por tres horas. Antes de liberarlo, le imputaron el delito de instigación para delinquir y le advirtieron que no le iban a permitir la realización de ninguna actividad pública; iii) el 22 de noviembre de 2020, junto con los Sres. Carlos Orlando Olivera Martínez y Lázaro Díaz Sánchez, fue detenido de manera violenta por efectivos policiales que vigilaban los alrededores de su casa. Traslado a la unidad policial de la ciudad de Colón, fue interrogado y amenazado durante casi cinco horas. Antes de ser liberado, le levantaron un acta de advertencia por supuesto desorden público; iv) el 23 de noviembre de 2020, fue arrestado y trasladado a la unidad policial de la ciudad de Colón, donde fue interrogado y amenazado durante dos horas y media. Antes de ser liberado, le levantaron un acta de advertencia por supuesta alteración del orden público y le impusieron una multa de 150 pesos por violar el cordón de seguridad; v) la policía política mantuvo un cerco policial en las proximidades de su casa intimidándolo y advirtiéndole de no salir, y vi) recibió amenazas de muerte y de regreso a prisión. El mencionado dirigente, está cumpliendo una sentencia de veinticinco años de privación de libertad bajo una figura legal conocida como licencia extrapenal (libertad condicional en su domicilio), y podría regresar a la cárcel para cumplir el resto de su condena.
- En relación con el Sr. Willian Esmérito Cruz Delgado, secretario de Asuntos Laborales y Sindicales de la Secretaría Municipal de la ASIC, la organización querellante alega específicamente que: i) fue objeto de detención arbitraria de manera violenta el 5 de octubre de 2019; ii) y se le impuso prisión preventiva por motivos de peligrosidad social; iii) fue condenado a un año de prisión en juicio sumarísimo por un supuesto delito de desacato el 11 de octubre de 2019, y iv) le fue denegada la «licencia de cuentapropista» por motivos políticos.
- En relación con la Sra. Yorsi Kelin Sánchez, secretaria de la ASIC de la provincia Sancti Spíritus, la organización querellante alega específicamente que: i) el 12 de octubre de 2019, fue detenida de manera violenta y en condiciones degradantes en una estación policial, y sin comunicación de cargo formal; ii) fue trasladada a la cárcel preventiva de Sancti Spíritus donde fue maltratada psicológicamente, privada del sueño y de las

visitas de sus familiares, y iii) recibió amenazas vinculadas con sus familiares, incluyendo el quitarle la custodia de su hija. Le propusieron trabajar para la seguridad del Estado.

- En relación con los Sres. Alejandro Sánchez, Emilio Gottardi, Charles Rodríguez y Felipe Carreras, dirigentes de la ASIC la organización querellante denuncia que se les prohibió viajar a la Ciudad de Panamá para asistir a un curso de formación sindical en la Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL) y que, específicamente: i) el 20 septiembre de 2019, los Sres. Alejandro Sánchez y Emilio Gottardi fueron impedidos de abordar el avión en el Aeropuerto Internacional José Martí, y ii) el 16 de noviembre de 2019, el Sr. Felipe Carreras fue arrestado y trasladado a una estación policial y liberado sin cargos después de haber perdido su vuelo a Panamá.

**324.** La organización querellante expresa por otra parte su preocupación con respecto a la difusión de falsas reseñas informativas, calumnias y rumores de los cuales han sido víctimas los dirigentes y sindicalistas de la ASIC mediante un blog llamado «Top de la Disidencia Cubana», manejado por los órganos de seguridad del Estado. La organización querellante afirma adicionalmente que la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha servido de excusa para mantener la presión sobre los dirigentes, y sindicalistas de la ASIC, los cuales han sido amenazados preventivamente de que, si salían a reunirse, principalmente hacia La Habana, serían acusados de Propagación de epidemia, delito que se encuadra en el artículo 174, del Código Penal (Ley No. 62 de 1987) y que podría conllevar penas de dos a doce años de presidio. Por último, la organización querellante expresa de manera general su preocupación con respecto a una redoblada represión contra los dirigentes y sindicalistas de la ASIC identificados en los informes del Comité.

## C. Respuesta del Gobierno

**325.** En sus comunicaciones, el Gobierno envía sus observaciones en relación con los alegatos del presente caso. El Gobierno manifiesta de manera general que: i) al igual que las alegaciones examinadas anteriormente con respecto a este caso, estas nuevas alegaciones son falsas, carecen de fundamento y legitimidad; ii) las alegaciones forman parte de las campañas de manipulación política para desacreditar a Cuba, organizadas y financiadas desde el exterior como parte de la agenda de cambio de régimen, lo que contraviene los principios de soberanía, autodeterminación y no injerencia en los asuntos internos; iii) el objetivo de los querellantes es ajeno a la promoción y protección de los derechos de los trabajadores y las libertades sindicales; iv) no se limita el ejercicio del derecho a la libertad sindical sino que, como se establece en el artículo 56 de la Constitución de la República, debe ejercerse con respeto al orden público y el acatamiento a las preceptivas establecidas en la legislación nacional; v) es falsa la acusación que asevera la intensificación de prácticas denigrantes en fechas próximas a la aprobación de los informes de Comité, y vi) las recomendaciones presentadas por el Comité en su examen anterior del caso son un reflejo de que se mantienen las prácticas selectivas y la manipulación política en los métodos de trabajo y órganos de control de la OIT contra países en desarrollo. El Gobierno considera que estas prácticas atentan contra el espíritu de diálogo y cooperación para promover efectivamente los derechos de los trabajadores, socavan el tripartismo y no contribuyen a mejorar la situación de los trabajadores en el mundo. Además, estima que estas prácticas negativas no se corresponden con los principios de objetividad, imparcialidad y no selectividad que deben primar en el tratamiento de las libertades sindicales, de forma que espera el Gobierno que los elementos ofrecidos en sus observaciones permitan desestimar todas las alegaciones relacionadas con el presente caso por sustentarse sobre bases falsas.

**326.** En relación con los alegatos de que la pandemia de COVID-19 serviría de pretexto para mantener las restricciones a las cuales serían sometidas las personas y miembros de la ASIC, el Gobierno indica que: i) las medidas dictadas por las autoridades competentes con el fin de controlar y disminuir el nivel de contagios de la COVID-19 y salvaguardar la vida de todas las personas en el territorio nacional, de acuerdo con el ordenamiento legal del país, no fueron adoptadas para mantener la presión contra los supuestos dirigentes sindicales y sindicalistas; ii) las restricciones de movilidad interprovinciales están dirigidas a evitar que se propague la pandemia, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución de la República que prevé que el ejercicio de los derechos de las personas solo está limitado por los derechos de los demás, la seguridad colectiva, el bienestar general, el respeto al orden público, a la propia Constitución y a las leyes, y iii) el delito de propagación de epidemias está previsto y sancionado en el artículo 187, apartado 1) del Código Penal.

### Recomendación a)

**327.** En relación con la recomendación a) del último informe del Comité, el Gobierno manifiesta una vez más que la ASIC no es una organización sindical ya que: i) no tiene por objetivo fomentar o defender los intereses de los trabajadores; ii) no cuenta con el respaldo real de ningún colectivo laboral ni agrupa a trabajadores cubanos; iii) no cuenta con reconocimiento jurídico ni social; iv) los supuestos líderes o sindicalistas aludidos en la queja no representan a colectivos de trabajo ni son ellos mismos trabajadores, pues no tienen concertado vínculo laboral con entidades o empleadores en Cuba; v) el Gobierno de los Estados Unidos, a través del Grupo Internacional para la Responsabilidad Social y Corporativa en Cuba (GIRSCC) y la organización estadounidense Fundación Nacional para la Democracia (NED), financia a los líderes de la ASIC a fin de realizar acciones de subversión interna que constituyen una enfrenta al legítimo orden constitucional y legal cubano, así como a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional; vi) los legítimos dirigentes y representantes sindicales despliegan sus funciones con plena normalidad, y gozan de todas las garantías jurídicas necesarias, siendo protegidos por lo dispuesto en el Código del Trabajo (Ley núm. 116 de 2013), el Código Penal y la Ley de Procedimiento Penal (Ley núm. 5 de 1977); vii) las organizaciones sindicales que reúne la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) tienen carácter autónomo y en ellas sus miembros aprueban sus propios estatutos y reglamentos, discuten y toman acuerdos democráticamente, eligen o revocan directivos; viii) los sindicatos nacionales cuentan con 3 151 128 afiliados y el 95,1 por ciento de los trabajadores cubanos están sindicalizados, y ix) los trabajadores cubanos son beneficiarios del diálogo social, participativo y democrático en todos los niveles de toma de decisiones.

### Recomendación b)

**328.** En relación con la recomendación b), el Gobierno lamenta que el Comité no haya tomado nota de la información enviada en respuestas anteriores, en las cuales se explica detalladamente que las actividades y hechos por los cuales fueron encausados y sentenciados los individuos a los que se hace referencia, constituyen delitos previstos y sancionados en el Código Penal. El Gobierno manifiesta que: i) los delitos no tienen relación alguna con la actividad sindical y el ejercicio del derecho de sindicación; ii) el ordenamiento jurídico brinda plena protección y respeto a las garantías procesales penales que informan el debido proceso; iii) los juicios son públicos, orales y contradictorios, y las sentencias definitivas se notifican al fiscal y al acusado o a su defensor, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la Ley de Procedimiento

Penal; iv) las sentencias comprenden intimidaciones que se tienen que proteger en virtud del artículo 38 del Código Civil, y v) no se aprecia pertinente el envío de copia de las sentencias.

### Recomendación c)

- 329.** En relación con la recomendación c), el Gobierno manifiesta que: i) en Cuba no se detiene, persigue, hostiga, intimida o encarcela a nadie por ejercer los derechos sindicales; ii) las autoridades cubanas cumplen con rigor las garantías jurídico-penales previstas en la legislación penal que determina los procedimientos a cumplir para efectuar una detención y las circunstancias que ameritan, los términos en los que el detenido debe quedar sujeto a una medida cautelar, iniciársele un proceso penal o ser puesto en libertad; iii) el Código Penal establece figuras agravadas cuando los responsables de delitos son funcionarios públicos o agentes del orden; iv) ninguna de las personas a las cuales se refiere la recomendación son sindicalistas o dirigentes sindicales, y v) ninguna de ellas fue juzgada o sancionada por algún hecho o actividad relacionada con la defensa de los intereses de los trabajadores o con el ejercicio de libertades sindicales.
- 330.** A este respecto, y en relación con los casos individuales mencionados por la organización querellante, el Gobierno manifiesta que:
- El Sr. Osvaldo Arcis Hernández fue detenido, procesado y juzgado por prácticas que interrumpían la tranquilidad de ciudadanos extranjeros entre los años 2015 y 2017, y fue declarado como «no apto para el trabajo» por la Comisión de Peritaje Médico Laboral a consecuencia de la esquizofrenia que padece.
  - El Sr. Pavel Herrera Hernández fue despedido por una infracción de la disciplina del trabajo y fue procesado penalmente por el delito de hurto.
  - Los Sres. Dannerys Gómez Galetto, William Esmérito Cruz Delgado, Roque Iván Martínez Beldarrain, Yuvisley Roque Rajadel, y Yakdislania Hurtado Bicet, fueron detenidos y conducidos a la Estación de la Policía Nacional Revolucionaria del Municipio de Colón: i) fueron imputados de propaganda de contenido subversivo de acuerdo con la legislación penal vigente; ii) las sumas de dinero confiscadas fueron restituidas integralmente y es falso que hayan sido amenazados; iii) los Sres. William Esmérito Cruz Delgado, Roque Iván Martínez Beldarrain, Yuvisley Roque Rajadel fueron objeto de advertencias oficiales, y iv) al Sr. William Esmérito Cruz Delgado se le impuso una multa por contravenir lo establecido en el Decreto-ley núm. 141/88 y no portar su identificación personal.
  - El Sr. Roque Iván Martínez Beldarrain ha sido procesado por los delitos de Hurto (2005); Lesiones (2007, 2008, y 2009); Especulación y acaparamiento (2013); Amenazas (2015); y Receptación (2018).
  - El Sr. William Esmérito Cruz Delgado: i) entre 2004 y 2018, fue sancionado por los delitos de Lesiones, Amenazas, Desacato y Desordenes Públicos; ii) entre 1998 y 2019, fue advertido oficialmente en seis ocasiones por su sostenida conducta antisocial; iii) entre 1990 y 2013, le fueron impuestas ocho sanciones por las diversas acciones criminales de escasa peligrosidad social; entre 2015 y 2018, le fueron impuestas dos sanciones pecuniarias por actuar en brecha del Decreto-ley núm. 315 de 2013, sobre infracciones personales de las regulaciones del trabajo por cuenta propia, y iv) en octubre de 2019, fue sancionado por dos delitos de desacato a un año de privación de la libertad personal.

- El Sr. Emilio Alberto Gottardi no fue detenido, amenazado u hostigado, únicamente fue citado a la Unidad Policial de Zanja, en La Habana, con el objetivo de analizar las «denuncias falsas» sobre presuntas violaciones sindicales que sustentaba durante las celebraciones del centenario de la OIT.
- Es falso que el Sr. Daniel Perea García fue víctima de acosos, detenciones arbitrarias y amenazas: i) en febrero de 2019, fue advertido oficialmente de su deber de abstenerse de continuar a llevar a cabo acciones desestabilizadoras, disidentes y desconcertantes, y ii) en agosto de 2019, fue instruido de cargos por el delito de receptación (denuncias: 11329/19 y 11349/19).
- Es falso que a los Sres. Raúl Zerguera Borrell, Aimée de las Mercedes Cabrera Álvarez, y Lázaro Ricardo Pérez se les haya restringido la libertad de movimiento en el territorio nacional; el Sr. Raúl Zerguera Borrell trabaja como porteador privado y realiza viajes ilimitados en el territorio nacional. Ha sido sancionado en varias ocasiones por delitos como daños y alteración del orden; el Sr. Lázaro Ricardo Pérez viajó hacia Estados Unidos de América el 30 de enero de 2019; Aimée de las Mercedes Cabrera Álvarez no posee vínculo laboral.
- Los Sres. Bárbaro Tejeda Sánchez, Felipe Carrera Hernández, Pedro Scull, y las Sras. Ariadna Mena Rubio e Hilda Aylin López Salazar no poseen vínculo laboral; el Sr. Bárbaro Tejeda Sánchez ha sido procesado en 12 ocasiones por delitos de hurto, salida ilegal del territorio nacional, desórdenes públicos, amenazas, especulación, acaparamiento y receptación; los Sres. Pedro Scull y Felipe Carrera Hernández se mantuvieron vinculados a la realización de actividades subversivas en el territorio nacional en espera de beneficios económicos; la Sra. Ariadna Mena Rubio se desafilió y no posee relación con la autodeterminada ASIC; la Sra. Hilda Aylin López Salazar reside al exterior de país desde 2017.

### Recomendación d)

- 331.** En relación con la recomendación d), el Gobierno manifiesta que: i) protege y garantiza el derecho de cada persona a salir al extranjero y retornar; ii) es falso que las autoridades cubanas en el ejercicio de sus funciones trasgredan de forma arbitraria la libertad de viajar de los ciudadanos; iii) la Ley de Migración (Ley No. 1312 de 1976, modificada por el Decreto-ley núm. 302 de 2012) determina las causas por las cuales las autoridades pueden limitar el derecho de salir del país y esta facultad se ejerce por las autoridades competentes sin arbitrariedades y cumpliendo con las garantías legales previstas, y iv) el Sr. Alejandro Sánchez Zaldívar ha sido sancionado por actividades económicas ilícitas y desobediencia, en virtud de lo establecido en el Código Penal, y las autoridades migratorias han actuado conforme a lo establecido en la legislación vigente.

### Recomendación e)

- 332.** En relación con la recomendación e), el Gobierno disiente de las alegadas restricciones al derecho de libre circulación de dirigentes y afiliados de la autodenominada ASIC en el territorio nacional e indica que: i) la Constitución de la República establece en su artículo 52 el derecho a la libre circulación en base al cual se reconoce que las personas tienen libertad de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional, sin más limitaciones que las establecidas por la ley; ii) la legislación no establece límite a la libertad de circulación o movimiento asociada al ejercicio de los derechos laborales y/o sindicales, a los cuales reconoce amplias garantías para su pleno ejercicio y disfrute, y iii) los ciudadanos cubanos que obran como acusados en procesos penales, o como

demandados en procesos civiles, aquellos que se encuentren extinguiendo una sanción penal privativa o no de libertad, quienes disfrutaban de los beneficios de licencia extrapenal, remisión condicional de la sanción o libertad condicional concedidos por el tribunal, tienen legalmente restringida la libertad de circulación, incluso en el territorio nacional.

### Recomendación f)

- 333.** En relación con la recomendación f), el Gobierno indica que: i) se crearon comisiones de investigación, se realizaron entrevistas a los directivos y a los especialistas en gestión de recursos humanos, y se sometieron a un examen exhaustivo los correspondientes expedientes laborales; ii) las comisiones corroboraron que es falso que los despidos hayan sido antisindicales puesto que ambas medidas disciplinarias respondieron a graves violaciones de la disciplina laboral (ausencias injustificadas y abandono del puesto de trabajo sin autorización), de conformidad con lo establecido en el artículo 147, incisos b) y c) del Código del Trabajo, y iii) los Sres. Kevin Vega y Pavel Herrera Hernández no interpusieron reclamación alguna ante el Órgano de Justicia Laboral de Base.

### Recomendación g)

- 334.** En relación con la recomendación g), el Gobierno indica que el despido de la Sra. Omara Ruíz Urquiola no estuvo sustentado en motivos políticos y que el cese de su vínculo laboral se debió a sus reiteradas ausencias al centro estudiantil y al consecuente incumplimiento del contrato de trabajo.

### Recomendación h)

- 335.** En relación con la recomendación h), el Gobierno indica que es falso que la policía o los órganos de investigación criminal realicen actos de injerencia o inciten a infiltrarse a quienes son penalmente procesados por delitos comunes y se autodenominan «sindicalistas independientes».

### Recomendación i)

- 336.** En relación con la recomendación i), el Gobierno indica que: i) la legislación no incluye la prohibición del derecho de huelga ni las leyes penales establecen sanción alguna por su realización; ii) los trabajadores tienen la posibilidad de acudir a otros métodos más eficaces, y iii) la protección de los dirigentes sindicales frente a posibles actos de discriminación antisindical por haber ejercido el derecho de huelga se encuentra reglada en el artículo 16 del Código del Trabajo, que establece que los dirigentes sindicales tienen las garantías necesarias para el pleno ejercicio de su gestión.

## D. Nuevos alegatos

- 337.** En relación con los nuevos alegatos de la organización querellante el Gobierno manifiesta que:
- Son falsas las alegaciones sobre las supuestas amenazas acerca de la custodia de una niña, la hija de la Sra. Yorsi Kelin Sánchez.
  - Es falso que el Sr. Iván Hernández Carrillo fue objeto de detención ilegal o arbitraria: i) faltan los alegatos de supuestas violaciones, arbitrariedades y excesos cometidos por las autoridades cubana o sus agentes contra él; ii) no fue detenido el 30 de junio de 2020 y no resulta ninguna acta policial por el supuesto delito de instigación para



delinquir; iii) tampoco fue detenido el 23 de noviembre de 2020 y en los registros no obran que se haya aplicado medida alguna contra él; iv) fue sancionado por el Tribunal Municipal Popular de Cienfuegos (causa núm. 87 de 2019) a un año de privación de libertad por haber cometido dos delitos de desacato y el Tribunal Provincial Popular de Cienfuegos declaró sin lugar el recurso de apelación el 29 de octubre de 2019; v) se radicaron en su contra las siguientes denuncias de conformidad con lo establecido en el apartado 3 del artículo 8 del Código Penal: desobediencia (45523/16), instigación a delinquir (9928/17) y desacato (3634/18); vi) fue procesado penalmente, cumpliendo las garantías legales (causa núm. 8 de 2003), por alteración del orden y actos contra la independencia y la integridad territorial del Estado previsto en la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba (Ley No. 88 de 1999) y fue sancionado a veinticinco años de privación de la libertad, y vii) en marzo de 2011 recibió el beneficio de Licencia Extrapenal y actualmente se encuentra extinguiendo en libertad el resto de su sanción, que terminará en 2028.

- En octubre de 2019, el Sr. William Esmérico Cruz Delgado, fue sancionado por dos delitos de desacato a un año de privación de la libertad personal.
- Las autoridades cubanas, incluyendo las de seguridad y orden interior y sus agentes, están sujetas al estricto cumplimiento de la legalidad y en ningún caso tienen permitido amenazar ni intimidar a los ciudadanos; si ello sucediere, existen mecanismos para denunciar tales hechos y tomar las medidas correspondientes, tanto en el ámbito disciplinario interno como en el ámbito penal.

**338.** El Gobierno expresa finalmente la esperanza de que a partir de toda la información proporcionada se desestimen las alegaciones que suscitaron el presente caso por sustentarse sobre bases falsas y por acudir a falsas imputaciones, carentes de veracidad en los sustentos factuales y jurídicos.

## E. Conclusiones del Comité

**339.** *El Comité recuerda que la presente queja concierne numerosos alegatos de ataques, hostigamientos, persecución, detenciones, agresiones y restricciones a la libre circulación de dirigentes y afiliados sindicales en el ejercicio de sus funciones por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. Asimismo, la organización querellante alega el reconocimiento de una única central sindical controlada por el Estado.*

**340.** *El Comité toma nota de que, una vez más el Gobierno objeta el examen por parte del Comité del presente caso. En particular, toma nota de que el Gobierno reitera que los alegatos adelantados por la organización querellante formarían parte de las campañas de manipulación política para desacreditar a Cuba, financiadas desde el exterior y en contravención de los principios de soberanía; y que las conclusiones del Comité en el examen anterior del caso son un reflejo de que se mantienen las prácticas selectivas y la manipulación política en los métodos de trabajo y órganos de control de la OIT en contra de países en desarrollo. A este respecto, el Comité desea recordar que, en el marco de su mandato, le corresponde examinar en qué medida puede verse afectado el ejercicio de los derechos sindicales en los casos de alegatos de atentados contra las libertades civiles [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 22]. El Comité también recuerda que no es competente para tratar alegatos de naturaleza puramente política, pero le corresponde examinar las disposiciones de naturaleza política adoptadas por un gobierno en la medida en que pueden tener repercusiones sobre el ejercicio de los derechos sindicales [véase **Recopilación**, párrafo 24].*

341. *En relación con el reconocimiento de la ASIC, así como su libre funcionamiento y ejercicio de actividades sindicales, el Comité toma nota de que el Gobierno reitera que: i) la ASIC no es una organización sindical; ii) no cuenta con el respaldo de ningún colectivo laboral; iii) los supuestos dirigentes sindicales de dicha organización no tendrían concertado ningún vínculo laboral con entidades o empleadores de Cuba, y además no habrían sido elegidos por los trabajadores para representarlos, y iv) el derecho de asociación y la libre constitución de organizaciones sindicales se encuentran consagrados en la Constitución de la República aprobada en 2019 y en el Código del Trabajo de 2013, y v) ciertos afiliados y dirigentes sindicales de la ASIC carecen de vínculo laboral.*
342. *Al tiempo que toma debida nota de la respuesta del Gobierno, el Comité observa, en primer lugar, que lleva varias décadas examinando alegatos relativos al no reconocimiento y la intervención por parte del Gobierno en el libre funcionamiento de organizaciones sindicales no afiliadas a la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) [véanse casos núms. 1198, 1628, 1805, 1961, 2258 del Comité de Libertad Sindical]. El Comité recuerda que el derecho al reconocimiento mediante el registro oficial es un aspecto esencial del derecho de sindicación ya que esta es la primera medida que deben adoptar las organizaciones de empleadores y de trabajadores para poder funcionar eficazmente y representar adecuadamente a sus miembros. Además, recuerda que la libertad sindical implica el derecho de los trabajadores y de los empleadores a elegir libremente a sus representantes y a organizar su administración y actividades sin injerencia alguna de las autoridades públicas [véase **Recopilación**, párrafos 449 y 666]. Considerando que, según las informaciones proporcionadas por la organización querellante, ciertos afiliados y dirigentes sindicales mencionados en la queja serían trabajadores por cuenta propia y que otros habrían sido despedidos por motivos antisindicales, el Comité recuerda que, a todos los trabajadores, independientemente de su situación, se les debería garantizar sus derechos de libertad sindical a fin de evitar la posibilidad de que se aprovechen de su precaria situación [véase **Recopilación**, párrafo 329]. El Comité recuerda que en su primer examen de este caso ha tomado nota de que, en su declaración constitutiva de principios, la ASIC propugna la autonomía sindical en el marco de un Estado de derecho, tiene como objetivo promover la plena vigencia de las normas internacionales del trabajo de la OIT y proclama no comprometerse ni vincularse en actividades político-partidistas. En sus estatutos la ASIC declara tener entre sus objetivos centrales la unificación de los sindicatos independientes y la denuncia de las violaciones a normas internacionales del trabajo. Sus estatutos señalan, además, como deber de los miembros de la ASIC la lucha por las reivindicaciones y beneficios de los trabajadores. Es en estas condiciones, el Comité observa que los elementos contenidos en la declaración de principios y los estatutos de la ASIC entran dentro del ámbito de acción y definición de una organización de trabajadores. El Comité se remite entonces a sus conclusiones anteriores e insta firmemente una vez más al Gobierno a que garantice el reconocimiento de la ASIC, así como su libre funcionamiento y ejercicio de actividades sindicales.*

## Libertades públicas

343. *En cuanto a las alegadas restricciones a las libertades públicas, el Comité recuerda que, en su último examen del caso, la organización querellante había denunciado actos de discriminación antisindical, incluyendo detenciones arbitrarias, actos de hostigamiento, allanamientos, persecuciones judiciales, entre otros [véase 391.º informe del Comité, párrafos 197 a 199] y había pedido al Gobierno que realizara una investigación en relación con dichos alegatos. El Comité toma también nota de que, en sus nuevos alegatos, los querellantes denuncian detenciones arbitrarias, actos de hostigamiento, persecución penal por parte de las autoridades públicas, en contra de los dirigentes sindicales siguientes: el Sr. Iván Hernández Carrillo, el Sr. Willian Esmérico Cruz Delgado, y la Sra. Yorsi Kelin Sánchez.*

344. A este respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno manifiesta que i) en Cuba no se detiene, persigue, hostiga, intimida o encarcela a nadie por ejercer los derechos sindicales; ii) las autoridades públicas están sujetas al estricto cumplimiento de la legalidad y en ningún caso tienen permitido amenazar ni intimidar a los ciudadanos; iii) las personas mencionadas fueron juzgadas y sancionadas por diversas actividades tipificadas como delitos por la legislación cubana, sin relación alguna con sus actividades sindicales, y iv) dichas personas disfrutaron de todas las garantías del debido proceso. El Comité observa al mismo tiempo que: i) el Gobierno no ha transmitido una copia de las sentencias judiciales aplicadas a las personas antes mencionadas y a aquellas señaladas en la recomendación b) de su anterior informe; ii) si bien el Gobierno enumera los delitos o los antecedentes judiciales imputados a dichas personas, no se proporcionan elementos sobre la comisión de los mismos; iii) la naturaleza de los delitos imputados a los miembros de la ASIC y organizaciones sindicales afiliadas son muy similares a los examinados por el Comité en el marco del caso núm. 2258, a raíz de una queja interpuesta en el año 2003 por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL); iv) la situación de los Sres. Iván Hernández Carrillo, secretario general de la ASIC, y Víctor Manuel Domínguez García, director del Centro Nacional de Capacitación Sindical (CNCS), ya fue examinada por el Comité en el marco del caso núm. 2258, y v) en el marco del caso anteriormente mencionado, el Gobierno no comunicó la sentencia condenatoria del Sr. Iván Hernández Carrillo y descartó la existencia de una acción jurídica o de otra índole en contra del Sr. Víctor Manuel Domínguez García.
345. El Comité recuerda que en numerosas ocasiones en que los querellantes alegaban que dirigentes sindicales o trabajadores habían sido detenidos a causa de sus actividades sindicales y en que los Gobiernos en sus respuestas se limitaban a refutar dichos alegatos o a declarar que en realidad esas personas habían sido detenidas por actividades subversivas, por razones de seguridad interna o por delitos de derecho común, el Comité ha pedido a los Gobiernos interesados que faciliten informaciones complementarias lo más precisas posible sobre las detenciones alegadas y, en particular, sobre los procedimientos judiciales incoados y el resultado de los mismos, a fin de poder examinar los alegatos con conocimiento de causa. Asimismo, recuerda que, en numerosos casos, el Comité ha solicitado de los Gobiernos el envío del texto de las sentencias dictadas y sus considerandos. [véase **Recopilación**, párrafo 179]. El Comité lamenta profundamente la falta de respuesta del Gobierno a su solicitud de información específica. Remitiéndose a sus conclusiones anteriores, el Comité insta una vez más al Gobierno a que envíe sin más demora una copia de las sentencias penales condenatorias dictadas en contra de los Sres. Iván Hernández Carrillo, Carlos Reyes Consuegras, Jorge Anglada Mayeta, Víctor Manuel Domínguez García, Alejandro Sánchez Zaldívar, Wilfredo Álvarez García, Bárbaro de la Nuez Ramírez, Alexis Gómez Rodríguez, Roberto Arsenio López Ramos, Charles Enchris Rodríguez Ledezma, Eduardo Enrique Hernández Toledo, Yoanny Limonta García, Willian Esmérido Cruz Delgado y la Sra. Yorsi Kelin Sánchez. En cuanto a los procedimientos administrativos y judiciales pendientes de resolución, el Comité insta al Gobierno a que le mantenga informado sobre el resultado de los mismos.
346. En cuanto a su solicitud de que se realizara una investigación de todos los alegatos de ataques y restricciones a las libertades públicas denunciados por la organización querellante, el Comité toma nota de respuesta del Gobierno según las cuales los Sres. Osvaldo Arcis Hernández, Bárbaro Tejeda Sánchez, Pavel Herrera Hernández, Emilio Gottardi, Raúl Zerguera Borrell, Aimée de las Mercedes Cabrera Álvarez, Reinaldo Cosano Alén, Felipe Carrera Hernández, Pedro Scull, Lázaro Ricardo Pérez, Hiosvani Pupo, Daniel Perea García, Dannery Gómez Galeto, Willian Esmérido Cruz, Roque Iván Martínez Beldarrain, Yuvisley Roque Rajadel, Yakdislania Hurtado Bicet y las Sras. Ariadna Mena Rubio e Hilda Aylin López Salazar

*no son realmente sindicalistas y no fueron juzgados o sancionados por actividades relacionadas con el ejercicio de libertades sindicales.*

- 347.** *El Comité recuerda que, si bien las personas dedicadas a actividades sindicales, o que desempeñen un cargo sindical, no pueden pretender a la inmunidad respecto de las leyes penales ordinarias, las autoridades públicas no deben basarse en las actividades sindicales como pretexto para la detención o prisión arbitraria de sindicalistas. Las interpelaciones e interrogatorios policiales en forma sistemática o arbitraria de dirigentes sindicales y sindicalistas encierra el peligro de abusos y puede constituir un serio ataque a los derechos sindicales [véase **Recopilación**, párrafos 132 y 128]. Al tiempo que observa que la respuesta del Gobierno no se refiere a los alegatos de restricción de movimiento en contra de los Sres. Reinaldo Cosano Alén y Hiosvani Pupo, el Comité lamenta que el Gobierno no haya tomado las medidas necesarias para que se realice una investigación de todos los alegatos de ataques y restricciones a las libertades públicas planteados en relación con las personas antes mencionadas. El Comité insta firmemente al Gobierno a que se realice la investigación en cuestión y le pide que suministre informaciones detalladas con respecto a cada una de las personas mencionadas y sobre el resultado (con copia de las decisiones o sentencias) de todo procedimiento administrativo o judicial llevado a cabo en relación a los alegatos antes mencionados.*
- 348.** *En cuanto a las alegadas restricciones de realizar viajes fuera del país para participar en actividades internacionales vinculadas a su labor de sindicalista, el Comité toma nota de los nuevos alegatos de la organización querellante, según la cual a los Sres. Alejandro Sánchez, Emilio Gottardi, Charles Rodríguez y Felipe Carreras, dirigentes de la ASIC, se les prohibió viajar a la Ciudad de Panamá para asistir a un curso de formación sindical en la Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL). Por otro lado, el Comité toma nota de que el Gobierno manifiesta que: i) es falso que las autoridades cubanas en el ejercicio de sus funciones trasgredan de forma arbitraria la libertad de viajar de los ciudadanos; ii) la Ley de Migración determina las causas por las cuales las autoridades pueden limitar el derecho de salir del país, y iii) esta facultad se ejerce por las autoridades competentes sin arbitrariedades y cumpliendo con las garantías legales previstas.*
- 349.** *Recordando que ha señalado que los sindicalistas, como cualquier otra persona, deberían gozar de libertad de movimiento, y en especial, deberían gozar del derecho a participar en actividades sindicales en el extranjero, a reserva de lo que disponga la legislación nacional, que no debería vulnerar los principios de libertad sindical [véase **Recopilación**, párrafo 190], el Comité insta firmemente al Gobierno a que se abstenga de restringir indebidamente el derecho de los dirigentes y afiliados de la ASIC a organizar y ejercer libremente sus actividades sindicales, incluso cuando las mismas sean celebradas en el exterior del país.*
- 350.** *En cuanto a las alegadas restricciones al derecho de libre circulación de dirigentes y afiliados de la ASIC en territorio cubano, el Comité toma nota de que el Gobierno disiente de las alegadas restricciones al derecho de libre circulación. Al tiempo que constata las versiones divergentes del Gobierno y la organización querellante, el Comité debe recordar que las restricciones impuestas a la libertad de movimiento de personas dentro de cierta zona, y la prohibición de penetrar en la zona donde funciona su sindicato y en la cual normalmente desempeñan sus funciones sindicales, son contrarias al ejercicio normal de la libertad sindical y al ejercicio del derecho de desempeñar libremente actividades y funciones sindicales [véase **Recopilación**, párrafo 200]. Por lo tanto, el Comité espera firmemente que el Gobierno garantizará plenamente a los dirigentes de la ASIC la libertad de movimiento necesaria en el territorio nacional para poder ejercer sus actividades sindicales sin injerencia de las autoridades.*

## Despidos y traslados antisindicales

- 351.** *Con respecto a los alegados despidos antisindicales de los Sres. Kelvin Vega Rizo y Pavel Herrera Hernández, el Comité toma nota de la información del Gobierno según la cual: i) se crearon comisiones de investigación; ii) las medidas disciplinarias respondieron a graves violaciones de la disciplina laboral (ausencias injustificadas y abandono del puesto de trabajo sin autorización), y iii) los trabajadores concernidos no interpusieron reclamación alguna ante el Órgano de Justicia Laboral de Base. El Comité pide al Gobierno que envíe copia de los resultados de las investigaciones. Asimismo, el Comité pide a la organización querellante que confirme si se han presentado demandas contra los referidos despidos ante la autoridad judicial competente.*
- 352.** *Con respecto al despido de la Sra. Omara Ruíz Urquiola respecto del cual el Comité había solicitado mayores informaciones de parte de la organización querellante sobre su alegado carácter antisindical, el Comité toma nota de la información del Gobierno según la cual las medidas disciplinarias respondieron a graves violaciones de la disciplina laboral (ausencias injustificadas). Constatando la ausencia de información adicional por parte de la organización querellante, el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.*

## Actos de injerencia

- 353.** *Por último, en relación con la supuesta infiltración del Gobierno en el movimiento sindical y actos de injerencia, el Comité toma nota de que la organización querellante alega que sus afiliados continúan siendo presionados durante las detenciones arbitrarias con la finalidad de convertirlos en informantes. Por otra parte, el Comité toma nota de que el Gobierno niega las alegaciones de injerencia por parte de la policía o los órganos de investigación criminal. Asimismo, en relación con los alegatos de que la pandemia de COVID-19 serviría de pretexto para mantener las restricciones a las cuales serían sometidas los dirigentes y miembros de la ASIC, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que las medidas dictadas no fueron adoptadas para mantener la presión contra los supuestos dirigentes sindicales y sindicalistas. Al tiempo que toma nota de las versiones divergentes del Gobierno y la organización querellante, el Comité recuerda la importancia de que las organizaciones de trabajadores y empleadores gocen de adecuada protección contra todo acto de injerencia en su constitución, funcionamiento o administración y espera firmemente que el Gobierno garantizará plenamente a los dirigentes de la ASIC adecuada protección contra todo acto de injerencia en sus actividades sindicales, inclusive en el contexto descrito por el Gobierno.*

## Recomendaciones del Comité

- 354.** **En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:**
- a) el Comité insta una vez más firmemente al Gobierno a que garantice el reconocimiento de la Asociación Sindical Independiente de Cuba (ASIC), así como su libre funcionamiento y ejercicio de actividades sindicales;**
  - b) el Comité insta una vez más al Gobierno a que envíe sin más demora una copia de las sentencias penales condenatorias dictadas en contra de los Sres. Iván Hernández Carrillo, Carlos Reyes Consuegras, Jorge Anglada Mayeta, Víctor Manuel Domínguez García, Alejandro Sánchez Zaldívar, Wilfredo Álvarez García, Bárbaro de la Nuez Ramírez, Alexis Gómez Rodríguez, Roberto Arsenio López Ramos, Charles Enchris Rodríguez Ledezma, Eduardo Enrique Hernández Toledo, Yoanny Limonta García, Willian Esmérito Cruz Delgado y la Sra. Yorsi Kelin Sánchez y, en cuanto a los procedimientos administrativos y judiciales**

pendientes de resolución, a que le mantenga informado sobre el resultado de los mismos;

- c) **el Comité insta una vez más al Gobierno a que garantice que se realice una investigación de todos los alegatos de ataques y restricciones a las libertades públicas planteados en relación con los Sres. Osvaldo Arcis Hernández, Bárbaro Tejeda Sánchez, Pavel Herrera Hernández, Emilio Gottardi Gottardi, Raúl Zerguera Borrell, Aimée de las Mercedes Cabrera Álvarez, Reinaldo Cosano Alén, Felipe Carrera Hernández, Pedro Scull, Lázaro Ricardo Pérez, Hiosvani Pupo, Daniel Perea García, Dannery Gómez Galetto, Willian Esmérito Cruz, Roque Iván Martínez Beldarrain, Yuvisley Roque Rajadel, Yakdislania Hurtado Bicet y las Sras. Ariadna Mena Rubio e Hilda Aylin López Salazar y que brinde al Comité informaciones detalladas con respecto a cada una de ellas y sobre el resultado (con copia de las decisiones o sentencias) de todo procedimiento administrativo o judicial llevado a cabo en relación a los alegatos antes mencionados;**
- d) **en cuanto a las alegadas restricciones a afiliados de la ASIC de realizar viajes fuera del país para participar en actividades internacionales vinculadas a su labor de sindicalista, el Comité insta firmemente al Gobierno a que se abstenga de restringir indebidamente el derecho de los dirigentes y afiliados de la ASIC a organizar y ejercer libremente sus actividades sindicales, incluso cuando las mismas sean celebradas en el exterior del país;**
- e) **el Comité espera firmemente que el Gobierno garantizará plenamente a los dirigentes de la ASIC la libertad de movimiento necesaria en el territorio nacional para poder ejercer sus actividades sindicales sin injerencia de las autoridades;**
- f) **en cuanto a los alegados despidos antisindicales, el Comité pide al Gobierno que envíe copia de los resultados de las investigaciones correspondientes. Asimismo, el Comité pide a la organización querellante que confirme si se han presentado demandas contra los despidos ante la autoridad judicial competente, y**
- g) **el Comité espera firmemente que el Gobierno garantizará plenamente a los dirigentes de la ASIC adecuada protección contra todo acto de injerencia en sus actividades sindicales, inclusive en el contexto descrito por el Gobierno.**

## Caso núm. 2923

### Informe provisional

#### Queja contra el Gobierno de El Salvador

#### presentada por

#### – el Sindicato de Trabajadores de la Alcaldía Municipal de Santa Ana (SITRAMSA) y

#### – la Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS)

Alegatos: asesinato de un dirigente sindical

- 355.** El Comité examinó por última vez estecaso, presentado en 2012, en su reunión de marzo de 2019 y presentó un informe provisional al Consejo de Administración [véase 388.º informe, párrafos 329 a 339, aprobado por el Consejo de Administración en su 335.ª reunión (marzo de 2019)].
- 356.** El Gobierno envió nuevas observaciones por comunicaciones de fechas 25 de marzo de 2019 y 9 de febrero de 2021.
- 357.** El Salvador 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. Examen anterior del caso

- 358.** En su último examen del caso en marzo de 2019 el Comité formuló las recomendaciones siguientes [véase 388.º informe, párrafo 339]:
- a) el Comité insta nuevamente al Gobierno y a todas las autoridades competentes a que, de manera coordinada, dediquen con urgencia y de manera prioritaria todos los esfuerzos necesarios, incluyendo los recursos humanos y económicos correspondientes, para agilizar las investigaciones en curso, de manera que se identifiquen y sancionen a la brevedad a los responsables tanto materiales como intelectuales del asesinato del Sr. Victoriano Abel Vega; el Comité insta especialmente al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para que las autoridades competentes presten una especial atención al intercambio de informaciones con las organizaciones querellantes en el presente caso con miras a dilucidar la naturaleza antisindical o no de este crimen; esperando firmemente constatar progresos tangibles al respecto, el Comité pide al Gobierno que asegure que la Fiscalía General de la República proporcione a la mayor brevedad informaciones detalladas sobre la evolución y los resultados de las investigaciones y del proceso penal correspondiente, y
  - b) el Comité llama nuevamente la atención del Consejo de Administración sobre el carácter extremadamente grave y urgente de este caso.

### B. Respuesta del Gobierno

- 359.** En su comunicación de 25 de marzo de 2019, el Gobierno afirma proseguir con sus esfuerzos para esclarecer el crimen e indica haber vuelto a contactar la Fiscalía General

de la República el 25 de febrero de 2019 para solicitar mayores insumos sobre la investigación del caso. Al respecto, el Gobierno transmite las informaciones remitidas por el nuevo Fiscal General de la República mediante nota de fecha 5 de marzo de 2019, quien: i) reitera las informaciones anteriormente enviadas al Comité sobre las investigaciones y diligencias realizadas; ii) destaca que, si bien existen todavía cuatro líneas de investigación y que dos de ellas estarían vinculadas a la actividad sindical del Sr. Victoriano Abel Vega, la hipótesis más fuerte continua siendo que el Sr. Vega fue asesinado por error por unos pandilleros que pretendían matar a otro trabajador de la alcaldía —un trabajador que era testigo en un caso de homicidio; iii) afirma que esta hipótesis estaría respaldada por el análisis balístico, del que se desprendió que una de las armas utilizadas en el homicidio del Sr. Vega fue incautado a un pandillero de la misma banda; iv) informa que se han girado direccionamientos a fin que los esfuerzos investigativos continúen centrándose en la búsqueda de otras fuentes de información (para esclarecer las líneas existentes de investigación o establecer nuevas hipótesis), y v) precisa que el investigador del caso informó que continúa realizando esfuerzos para tratar de obtener información que permita dar con los responsables, a pesar de las dificultades existentes— incluidos los pocos recursos y a la gran carga de trabajo de su división y el hecho que el único posible imputado identificado, que avanzó la tesis del homicidio por error aludida anteriormente, ya habría sido condenado por su participación en otro delito de homicidio, con lo que resultaba difícil contactarlo en el centro penal y, teniendo una condena de 18 años de prisión, era poco probable que prestase colaboración. Por este motivo los esfuerzos se centraban en la búsqueda de otro informante o testigo.

- 360.** En su comunicación de 9 de febrero de 2021, el Gobierno indica que el Ministro de Trabajo y Previsión Social ha estado dando seguimiento a las investigaciones realizadas por la Fiscalía General de la República y que le ha insistido al Fiscal General de la República la importancia que el caso amerita y la necesidad de agilizar las investigaciones para que este crimen no quede impune y sentar un precedente en la defensa del ejercicio del derecho de la libertad sindical. El Gobierno indica que está a la espera del informe del Fiscal, el cual será transmitido al Comité tan pronto como se reciba.

## C. Conclusiones del Comité

- 361.** *El Comité recuerda nuevamente que el presente caso se refiere al asesinato, el 16 de enero de 2010, del Sr. Victoriano Abel Vega, secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Alcaldía Municipal de Santa Ana (SITRAMSA), quien, según las organizaciones querellantes, había recibido amenazas de muerte por su actividad sindical.*
- 362.** *El Comité toma nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno en relación a los esfuerzos que viene llevando a cabo la Fiscalía General de la República para tratar de obtener información que permita dar con los responsables, pese a las dificultades existentes tales como los pocos recursos con los que se cuenta, la gran carga de trabajo, y el hecho que el único posible imputado identificado ya habría sido condenado por su participación en otro delito de homicidio. El Comité toma nota asimismo de que, según indica el Gobierno, el Ministro de Trabajo y Previsión Social está dando seguimiento a las investigaciones realizadas por la Fiscalía y le insistió al Fiscal la importancia que el caso amerita y la necesidad de agilizar las investigaciones para que este crimen no quede impune y sentar un precedente en la defensa del ejercicio del derecho de la libertad sindical.*
- 363.** *El Comité lamenta observar que, a pesar de las repetidas solicitudes realizadas por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social a la Fiscalía General de la República exhortando a que se tomen las medidas necesarias para el avance en el esclarecimiento del caso, no se*



*hayan producido avances tangibles para identificar y castigar a los culpables de este grave crimen transcurridos más de diez años desde el asesinato del dirigente sindical.*

- 364.** *A este respecto, el Comité debe nuevamente recordar que los actos de intimidación y violencia física contra sindicalistas constituyen una violación grave de los principios de la libertad sindical y la falta de protección contra tales actos comporta una impunidad de hecho, que no hace sino reforzar un clima de temor e incertidumbre muy perjudicial para el ejercicio de los derechos sindicales. El Comité subraya también que es importante que todas las situaciones de violencia contra sindicalistas, sean estas asesinatos, desapariciones o amenazas, sean debidamente investigadas y que el mero inicio de la investigación no pone fin a la misión del Gobierno, sino que este debe poner todos los medios a su alcance para que las mismas culminen con la determinación de los culpables y su sanción [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafos 90 y 102].*
- 365.** *A la luz de lo que antecede, el Comité insta al Gobierno y a todas las autoridades competentes a que, de manera coordinada, dediquen con urgencia y de manera prioritaria todos los esfuerzos necesarios para finalmente agilizar las investigaciones en curso, de manera que se identifiquen y sancionen a la brevedad a los responsables tanto materiales como intelectuales del asesinato del Sr. Victoriano Abel Vega. El Comité insta especialmente al Gobierno a que tome todas las medidas pertinentes para que las autoridades competentes cuenten con todos los recursos humanos y económicos que sean necesarios al respecto y se aseguren que, en el desarrollo de las investigaciones se preste especial atención al intercambio de informaciones con las organizaciones querellantes en el presente caso con miras a dilucidar la naturaleza antisindical o no de este crimen. Esperando firmemente constatar progresos tangibles al respecto, el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado sobre todo avance en el proceso de investigación y de enjuiciamiento penal.*

## Recomendaciones del Comité

- 366.** **En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:**
- a)** **el Comité insta al Gobierno y a todas las autoridades competentes a que, de manera coordinada, dediquen con urgencia y de manera prioritaria todos los esfuerzos necesarios para finalmente agilizar las investigaciones en curso, de manera que se identifiquen y sancionen a la brevedad a los responsables tanto materiales como intelectuales del asesinato del Sr. Victoriano Abel Vega. El Comité insta especialmente al Gobierno a que tome todas las medidas pertinentes para que las autoridades competentes cuenten con todos los recursos humanos y económicos que sean necesarios al respecto y se aseguren que, en el desarrollo de las investigaciones se preste especial atención al intercambio de informaciones con las organizaciones querellantes en el presente caso con miras a dilucidar la naturaleza antisindical o no de este crimen. Esperando firmemente constatar progresos tangibles al respecto, el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado sobre todo avance en el proceso de investigación y de enjuiciamiento penal, y**
  - b)** **el Comité llama nuevamente la atención del Consejo de Administración sobre el carácter extremadamente grave y urgente de este caso.**

## Caso núm. 3258

### Informe provisional

#### Queja contra el Gobierno de El Salvador

##### presentada por

- la Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS) y
- la Confederación Sindical de Trabajadores Salvadoreños (CONSISAL)

Alegatos: las organizaciones querellantes denuncian, por una parte, la exigencia de requisitos arbitrarios para otorgar la inscripción y entrega de credenciales de juntas directivas de sindicatos y, por otra parte, irregularidades en la designación de representantes del sector trabajador de varios organismos tripartitos

- 367.** El Comité examinó el presente caso (presentado en 2016) en su reunión de junio de 2019, cuando presentó un informe provisional ante el Consejo de Administración [véase 389.º informe, párrafos 319 a 346, aprobado por el Consejo de Administración en su 336.ª reunión].
- 368.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de fecha 9 de febrero de 2021.
- 369.** El Salvador 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) y el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

#### A. Examen anterior del caso

- 370.** En su examen anterior del caso, realizado en junio de 2019, el Comité formuló las siguientes recomendaciones [véase 389.º informe, párrafo 346]:
- a) el Comité se remite a sus conclusiones formuladas en el marco del caso núm. 3136 en relación con el requisito de ser salvadoreño de nacimiento y espera nuevamente que el Gobierno tomará todas las medidas, inclusive de carácter legislativo, para asegurar que el artículo 225 del Código del Trabajo y su aplicación sean compatibles con el derecho de los trabajadores de elegir libremente a sus representantes;
  - b) el Comité pide al Gobierno que tome las medidas pertinentes para que, sea cual sea el tipo de contrato que vincula al trabajador, las organizaciones sindicales puedan designar libremente a los miembros de su junta directiva. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;
  - c) el Comité pide al Gobierno que, en consulta con las organizaciones sindicales más representativas, tome las medidas necesarias para revisar las reglas aplicables a la inscripción de las juntas directivas para garantizar el derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes y asegurar el carácter expedito del proceso. Al tiempo que recuerda que puede solicitar la asistencia técnica de la OIT al respecto, el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;
  - d) el Comité pide al Gobierno que, en consulta con las organizaciones interesadas, agilice la inscripción pendiente de las juntas directivas de las organizaciones

sindicales mencionadas en el presente caso. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;

- e) en relación con la paralización del Consejo Superior del Trabajo (CST), el Comité se remite a sus recomendaciones formuladas en el marco del caso núm. 3054 y urge al Gobierno a que reactive el CST lo antes posible, y
- f) en lo que respecta a las supuestas irregularidades en la determinación de los representantes trabajadores del sector trabajador ante el Consejo Nacional del Salario Mínimo y el Fondo Social para la Vivienda (FSV), el Comité urge al Gobierno a que responda sin demora a los alegatos formulados por la organización querellante y espera que el Gobierno se asegurará de que la determinación de los representantes del sector trabajador ante los organismos tripartitos se fundamentará en criterios de representatividad objetivos, precisos y establecidos de antemano, y que todo conflicto sobre la designación de dichos representantes será resuelto por un órgano independiente. Lamentando que esta situación perdure desde hace años y recordando que el Gobierno puede seguir contando con la asistencia técnica de la Oficina al respecto, el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.

## B. Respuesta del Gobierno

**371.** En su comunicación de fecha 9 de febrero de 2021, el Gobierno indica que de conformidad al artículo 256 del Código del Trabajo, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo la vigilancia de las organizaciones sindicales para comprobar si se ajustan a las prescripciones legales en el desarrollo de sus actividades, absteniéndose de toda intervención que tienda a limitar los derechos y garantías que las leyes consagran en favor de los sindicatos. El Gobierno indica que, en virtud de ello, se han establecido las líneas para la tutela de derechos de las personas que conforman las juntas directivas de los sindicatos, iniciando con la fase de registro y comprobación de la persona que forma parte de los representantes de los trabajadores en la junta directiva, y para esto, el medio idóneo es el Documento Único de Identidad, así como cualquier instrumento con el que se pueda comprobar la relación laboral. El Gobierno indica que desde 2015 se han inscrito las juntas directivas de la Confederación Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (CNTS) sin demora y en el plazo legal. El Gobierno ha anexado copias certificadas en las que consta la inscripción de dichas juntas.

## C. Conclusiones del Comité

**372.** *El Comité recuerda que el presente caso se refiere por una parte a la supuesta exigencia de requisitos excesivos y arbitrarios para la inscripción y entrega de credenciales a las juntas directivas de sindicatos (tales como la presentación de copia de los documentos únicos de identidad y de boletas de pago para verificar si los miembros de las juntas directivas son de nacionalidad salvadoreña por nacimiento o bien para verificar el tipo de contrato que vincula al trabajador), y la consecutiva negativa de la administración de trabajo de inscribir las juntas directivas de numerosas organizaciones sindicales, evitando de esa forma que sus miembros puedan ser elegidos en los distintos organismos tripartitos. Se trata concretamente de las juntas directivas de 24 sindicatos afiliados a la Confederación Sindical de Trabajadores Salvadoreños (CONSISAL): el Sindicato Independiente de Trabajadores Agropecuarios del Cantón San José de la Montaña (SITRAM), el Sindicato General de Trabajadores de la Industria Pesquera y Actividades Conexas (SGTIPAC), el Sindicato Independiente de Trabajadores del Comercio, Colonia Las Flores (SITRACOF), el Sindicato Independiente de Trabajadores de Comerciantes de Jerusalén (SICOJ), el Sindicato Independiente de Trabajadores Agropecuarios, Cantón El Espino (SITRACE), el Sindicato de Artesanos Independientes de Santa María Ostuma (SINAISMO), la Federación Sindical de*

*Trabajadores Integrados Salvadoreño (FESTRAIS), la Federación Sindical de Trabajadores Agropecuarios y del Comercio (FESTRAC), la Asociación Sindical de Pequeños Comerciantes de Occidente (ASPECO), la Asociación de Marineros Mercantes de El Salvador (AMMS), el Sindicato Independiente de Trabajadores Agropecuarios del Cantón Tepeagua (SITRACT), el Sindicato de Productores Agropecuarios, Cantón San Felipe (SIPROACASF), el Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio de Nueva San Salvador (SITICONSS), el Sindicato de Trabajadores Agropecuarios, Cantón Achichilco (SINTRACA), el Sindicato de Trabajadores del Comercio, La Unión (SITRACUN), el Sindicato de Trabajadores Agropecuarios del Cantón La Labor (SITRACL), el Sindicato Independiente de Pescadores Artesanales de Zacatecoluca (SINPEZ), el Sindicato Independiente de Profesionales y Técnicos de El Salvador (SIPROTES), el Sindicato de Productores Agropecuarios de Santo Domingo (SIPROASD), el Sindicato de Pequeños Productores Agropecuarios del Cantón Galeano (SIPEACG), el Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio del Puerto de la Libertad (SITRAINCOP), el Sindicato de Productores Agropecuarios, Cantón La Esperanza, San Sebastián (SIPROACCESS), el Sindicato de Trabajadores del Comercio, Colonia Agua Caliente (SITRACCAC) y el Sindicato Independiente de Trabajadores Agropecuarios, Cantón de Chaperno (SITRACH). El caso se refiere asimismo a alegadas irregularidades en la determinación de los representantes del sector trabajador en organismos tripartitos tales como el Consejo Nacional del Salario Mínimo y del Fondo Social para la Vivienda, así como el Consejo Superior del Trabajo.*

- 373.** *El Comité toma nota de que en su comunicación el Gobierno se refiere a los documentos que deben presentarse en aras de solicitar la inscripción de las juntas directivas y afirma que desde 2015 se han inscripto las juntas directivas de la CNTS sin demora y en el plazo legal. Al respecto, el Comité recuerda que en su último examen del caso formuló recomendaciones específicas en relación a la exigencia de requisitos excesivos para la inscripción de las juntas directivas de sindicatos. Recuerda asimismo que en su último examen del caso había tomado nota de que las juntas directivas de la CNTS habían sido inscriptas una vez que fueron subsanadas las prevenciones emitidas por el Departamento Nacional de Organizaciones Sociales del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El Comité toma nota de que el Gobierno ha anexado copias certificadas en las que consta la inscripción de las juntas directivas de la CNTS entre 2015 y 2020. Observando, sin embargo, que el Gobierno no ha enviado informaciones acerca de la inscripción de las juntas directivas de los 24 sindicatos afiliados a la CONSISAL mencionadas en el párrafo anterior ni informaciones relativas al resto de las recomendaciones formuladas en el último examen del caso en su reunión de junio de 2019 [véase 389.º informe, párrafos 319 a 346], el Comité se ve en la obligación de reiterar las mismas a continuación.*

## Recomendaciones del Comité

- 374.** **En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:**
- a)** **el Comité se remite a sus conclusiones formuladas en el marco del caso núm. 3136 en relación con el requisito de ser salvadoreño de nacimiento y espera nuevamente que el Gobierno tomará todas las medidas, inclusive de carácter legislativo, para asegurar que el artículo 225 del Código del Trabajo y su aplicación sean compatibles con el derecho de los trabajadores de elegir libremente a sus representantes;**
  - b)** **el Comité pide al Gobierno que tome las medidas pertinentes para que, sea cual sea el tipo de contrato que vincula al trabajador, las organizaciones sindicales puedan designar libremente a los miembros de su junta directiva. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;**
  - c)** **el Comité pide al Gobierno que, en consulta con las organizaciones sindicales más representativas, tome las medidas necesarias para revisar las reglas**

aplicables a la inscripción de las juntas directivas para garantizar el derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes y asegurar el carácter expedito del proceso. Al tiempo que recuerda que puede solicitar la asistencia técnica de la OIT al respecto, el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;

- d) el Comité pide al Gobierno que, en consulta con las organizaciones interesadas, agilice la inscripción pendiente de las juntas directivas de las organizaciones sindicales mencionadas en el presente caso. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto;
- e) en relación con la paralización del Consejo Superior del Trabajo (CST), el Comité se remite a sus recomendaciones formuladas en el marco del caso núm. 3054 y urge al Gobierno a que reactive el CST lo antes posible, y
- f) en lo que respecta a las supuestas irregularidades en la determinación de los representantes trabajadores del sector trabajador ante el Consejo Nacional del Salario Mínimo y el Fondo Social para la Vivienda (FSV), el Comité urge al Gobierno a que responda sin demora a los alegatos formulados por la organización querellante y espera que el Gobierno se asegurará de que la determinación de los representantes del sector trabajador ante los organismos tripartitos se fundamentará en criterios de representatividad objetivos, precisos y establecidos de antemano, y que todo conflicto sobre la designación de dichos representantes será resuelto por un órgano independiente. Lamentando que esta situación perdure desde hace años y recordando que el Gobierno puede seguir contando con la asistencia técnica de la Oficina al respecto, el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.

## Caso núm. 3330

Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación

### Queja contra el Gobierno de El Salvador presentada por

- el Sindicato de Trabajadores del Fondo Solidario para la Salud (SITRAFOS) y
- la Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS)

Alegatos: dilaciones y otras obstaculizaciones a la negociación colectiva en una institución del sistema público de salud

**375.** La queja figura en las comunicaciones del Sindicato de Trabajadores del Fondo Solidario para la Salud (SITRAFOS) y la Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS) de fechas de 29 de mayo y 8 de octubre de 2018.

**376.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 12 de junio de 2019.

377. El Salvador 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) y el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

## A. Alegatos de las organizaciones querellantes

378. Las organizaciones querellantes denuncian dilaciones y otras obstaculizaciones a la negociación colectiva sufridas por el sindicato mayoritario en el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) (institución empleadora).
379. En su comunicación de 29 de mayo de 2018 las organizaciones querellantes denuncian que las distintas instancias estatales a las que acudieron para hacer efectiva la negociación colectiva con estricto apego a la ley, en lugar de generar condiciones para facilitar o estimular la negociación, han demostrado una deliberada intención de entorpecerla. Alegan que ello ha permitido a la institución empleadora evadir negociar con el SITRAFOS. Los querellantes afirman que:
- i) el SITRAFOS es el sindicato mayoritario de la institución empleadora con 1 654 afiliados y, cumpliendo con el requisito establecido en el artículo 271 del Código del Trabajo (contar con el 51 por ciento como mínimo de los trabajadores afiliados), procedió a elaborar un pliego de peticiones o proyecto de contrato colectivo, que el 12 de junio de 2017 fue aprobado por su asamblea general y, siguiendo el procedimiento establecido en el Código del Trabajo, el 17 de octubre de 2017 se presentó la solicitud ante la Dirección General de Trabajo en aras de iniciar la etapa de trato directo en el proceso de negociación;
  - ii) el 7 de noviembre de 2017 se notificó al SITRAFOS la resolución de 31 de octubre de 2017 de la Directora General de Trabajo que prevenía a la representación patronal del FOSALUD para que certificara cuál era la relación que unía dicha institución con sus trabajadores (contrato individual de trabajo o nombramiento bajo la Ley de Salarios);
  - iii) el 13 de noviembre de 2017 la Ministra de Salud, como representante legal del FOSALUD, contestó indicando que 299 empleados tienen contratos individuales y los restantes 2 659 trabajan conforme a la Ley de Salarios;
  - iv) en base a esta información, y esgrimiendo el criterio que de darse el trámite en base al Código del Trabajo el contrato colectivo resultante solo se le aplicaría a la minoría de trabajadores con contrato individual, la Directora General de Trabajo, mediante resolución de 15 de noviembre de 2017, se declaró incompetente y señaló ser aplicable la Ley de Servicio Civil (LSC). Al respecto, las organizaciones querellantes cuestionan como falaz el argumento esgrimido, y destacan que, en virtud de las disposiciones legales existentes, el contrato colectivo resultante — mediante un régimen u otro— sería de aplicación a todos los trabajadores. Destacan que ello era de conocimiento de la Directora General de Trabajo, al existir antecedentes de instituciones autónomas que, igual que el FOSALUD, tienen trabajadores tanto mediante contratos individuales como nombrados en virtud de la Ley de Salarios, y en estas instituciones existen contratos colectivos que han sido negociados en base a las disposiciones del Código del Trabajo y que se aplican a todos los trabajadores;
  - v) al SITRAFOS no le quedó otra opción que utilizar el procedimiento previsto en la LSC y el 15 de diciembre de 2017 presentó ante el Tribunal de Servicio Civil (TSC) la solicitud y documentación para iniciar la etapa de trato directo;

- vi) el TSC, mediante resolución de 10 de enero de 2018 hizo cuatro prevenciones puntuales, las cuales el SITRAFOS subsanó satisfactoriamente dentro del plazo señalado;
  - vii) sin embargo, de manera dilatoria el TSC no previno a la representación del FOSALUD hasta el 19 de marzo de 2018, en cuya fecha el TSC dictó resolución pidiendo a esta última que presentara la nómina de servidores públicos que trabajan en la institución. Las organizaciones querellantes denuncian que este requisito no solo era innecesario —porque en la solicitud del sindicato ya contenía la documentación pertinente que la institución empleadora había remitido al Ministerio de Trabajo y que el SITRAFOS había ya enviado al TSC—, sino que además se formuló sin fijar un plazo, abriendo la puerta a dilaciones adicionales, y
  - viii) la Ministra de Salud, como representante de la institución empleadora, a fecha de presentación de la queja (29 de mayo de 2018) no había cumplido con el trámite, dilatando indebidamente el procedimiento, a pesar de tener la información disponible y haberla comunicado precedentemente al Ministerio de Trabajo.
- 380.** Mediante comunicación de 8 de octubre de 2018, los querellantes brindaron documentación adicional denunciando que continuaban las acciones dilatorias, por lo que a la fecha no se había iniciado todavía la negociación. Mediante resolución de 7 de junio de 2018, el TSC finalmente confirmó que se habían cumplido los requisitos que señala la LSC (contar con el 51 por ciento de trabajadores afiliados), con lo que podría procederse a la etapa inicial de trato directo. Sin embargo, la representación de la institución empleadora prosiguió con sus tácticas dilatorias. En lugar de convocar a la representación sindical como era su obligación legal (el artículo 133 de la LSC daba 72 horas a la institución empleadora, a partir de la resolución del TSC, para reunirse con la parte solicitante) la institución empleadora dirigió una nota directamente al TSC, de fecha 19 de junio de 2019, retrasando todavía más el inicio de las negociaciones.
- 381.** Las organizaciones querellantes indican que, como resultado de estas maniobras, el TSC citó a las partes para una audiencia a realizarse el 20 de julio de 2018 en aras de determinar la fecha y hora de las negociaciones (determinación que, conforme a la LSC, debería haber ocurrido dentro de las 72 horas siguientes a la resolución de 7 de junio de 2018). Asimismo, denuncian que en esa citación se omitió transmitir al SITRAFOS la propuesta de la institución, lo que habría permitido avanzar. Finalmente, los querellantes indican que dicha propuesta tampoco era sincera, ya que el día de la audiencia, la representación de la institución empleadora, lejos de mantener dicha propuesta, se negó a entrar a negociar y presentó tres excepciones dilatorias adicionales y carentes de sustento legal, a las que el TSC dio trámite.

## B. Respuesta del Gobierno

- 382.** En su comunicación, de 12 de junio de 2019, el Gobierno brinda las respuestas de las autoridades concernidas a los alegatos planteados por la queja. El Gobierno afirma que:
- i) el 31 de octubre de 2017 la Directora General de Trabajo dictó resolución pidiendo al FOSALUD que certificara cuál era la relación que unía la institución con sus trabajadores, a lo cual se respondió el 13 de noviembre de 2017, informando que tenía 299 trabajadores con contrato individual de trabajo y 2 659 bajo acuerdo de nombramiento en virtud de la Ley de Salarios;
  - ii) mediante resolución de 10 de enero de 2018 el TSC dio por recibido el pliego de peticiones que contiene la revisión del contrato colectivo de trabajo del FOSALUD

- e hizo prevenciones que fueron subsanadas por el SITRAFOS el 1.º de febrero de 2018;
- iii) el 10 de abril de 2018 el TSC notificó la resolución a la institución empleadora, solicitándole la nómina de servidores que laboraban en la institución;
  - iv) en fecha de 23 de mayo de 2018 el FOSALUD dio respuesta, certificando que el SITRAFOS cumplía con el requisito de contar con el 51 por ciento de los trabajadores afiliados;
  - v) el 18 de junio de 2018 se notificó el auto del TSC, de 7 de junio de 2018, poniendo en conocimiento el pliego de peticiones a la representación del FOSALUD y requiriéndosele que en el término de 72 horas (según establece el artículo 133 de la LSC) se acordara con el sindicato solicitante el lugar, fecha y hora para dar inicio a la negociación;
  - vi) el 19 de junio de 2018 el FOSALUD envió una comunicación al TSC proponiendo que las negociaciones se llevaran a cabo los jueves a las 9 horas;
  - vii) el 20 de julio de 2018 se sostuvo una reunión en el TSC para que las partes pudieran llegar a un acuerdo sobre la calendarización de reuniones. El Gobierno precisa que en esa reunión no hubo acuerdo debido que el representante del TSC, por error, inició la reunión considerando que se había agotado la vía de la negociación;
  - viii) el 23 de julio de 2018 se presentaron ante el TSC dos incidentes: *a)* uno por parte del SITRAFOS alegando violación al derecho de defensa e incumplimiento del plazo de 72 horas establecido en la ley, y *b)* otro por la institución empleadora para aclarar si la comisión negociadora designada por el sindicato en 2017 seguía gozando de la misma legitimidad y representatividad para negociar el contrato colectivo (o si en la última asamblea general se legitimó a una nueva comisión negociadora);
  - ix) ante las preocupaciones expresadas por el SITRAFOS sobre las dilaciones, el 1.º de octubre de 2018 el FOSALUD remitió al TSC un escrito negando la ausencia de voluntad y ratificó ante el TSC su voluntad para continuar con las etapas del proceso y solicitó sostener una reunión con el SITRAFOS para establecer un mecanismo para agilizar los actos de notificación;
  - x) el 15 de noviembre de 2018 el TSC notificó su declaración de nulidad de ciertas notificaciones y resoluciones previas y citó a los representantes del FOSALUD y del SITRAFOS a comparecer ante el mismo;
  - xi) mediante sentencia, de 5 de diciembre de 2018, el TSC dejó constancia de que en la reunión de 20 de noviembre no hubo acuerdo de las partes sobre la calendarización de las reuniones;
  - xii) mediante resolución, de 22 de enero de 2019, del TSC se dio por recibida la certificación del acta de la asamblea general facultando a la junta directiva electa para que asuma el proceso de negociación;
  - xiii) el 15 de febrero de 2019 el FOSALUD recibió sentencia para que las partes intervinientes acordasen el horario para celebrar las reuniones de la etapa de trato directo;
  - xiv) el 26 de febrero de 2019 los representantes de las partes acudieron al TSC y, en ese contexto, un representante del FOSALUD expresó que, conforme a la información actualizada de la institución, el SITRAFOS ya no contaba con el 51 por ciento, por lo que afirmó que, siendo responsable en el actuar y teniendo como base el principio



de legalidad, la institución no estaba obligada a negociar. El Gobierno remite una comunicación de dicho representante, en la que se afirma que en el sector público no es posible la negociación voluntaria cuando no se reúne el requisito del 51 por ciento (lo que sí es posible en el régimen del Código del Trabajo). Argumenta que ello es debido a que los funcionarios públicos no tienen poder decisorio sobre comprometer fondos públicos a futuro, ni más facultades que las expresamente previstas en la ley, y a que la negociación colectiva voluntaria en el sector público, aunque no esté prohibida expresamente, sería impugnabile al carecer de regulación. La comisión negociadora de SITRAFOS respondió al respecto que el TSC ya había resuelto en su momento dicho incidente (corroborando la representatividad necesaria) y que se planteó de forma extemporánea. En estas condiciones no hubo acuerdo para determinar el lugar, la fecha y la hora para realizar la etapa de trato directo, y

xv) el 13 de marzo de 2019 el TSC dio por recibido el escrito de interposición de incidente de negativa de negociación por no contar el SITRAFOS con la representatividad requerida.

**383.** El Gobierno finaliza su respuesta afirmando que en ningún momento el FOSALUD ha realizado campañas internas de desprestigio en contra de ninguno de los sindicatos de la institución y mucho menos para que estos hubiesen perdido o disminuido el personal afiliado. Concluye afirmando que el FOSALUD espera que el TSC resuelva el incidente pendiente en aras de realizar la negociación del contrato colectivo.

## C. Conclusiones del Comité

**384.** *El Comité observa que en el presente caso las organizaciones querellantes denuncian dilaciones y otras obstrucciones de las autoridades concernidas a la negociación colectiva. El Comité toma nota de que el proceso de negociación se planteó en una institución pública del sector de la salud (FOSALUD), en la que coexisten trabajadores contratados mediante el Código del Trabajo y mediante la Ley de Salarios, y de que, habiéndose designado a la mayoría de trabajadores en virtud de la Ley de Salarios, la Dirección General del Trabajo decidió que debía aplicarse el procedimiento establecido en la Ley de Servicio Civil (LSC), a lo que el SITRAFOS accedió, siguiendo los trámites previstos en dicha ley.*

**385.** *El Comité observa que, si bien las autoridades indican estar predispuestas a la negociación, luego de un proceso iniciado por el SITRAFOS en octubre de 2017, y sin que se hubiera logrado todavía fijar el lugar y fecha para las sesiones de la etapa de trato directo, en febrero de 2019 el FOSALUD manifestó no poder proseguir con la negociación por ya no contar el SITRAFOS con el 51 por ciento de representatividad que requiere la LSC para la negociación colectiva obligatoria.*

**386.** *De forma general, en cuanto al rechazo que habría expresado el FOSALUD a negociar con el SITRAFOS por haber este último dejado de representar al 51 por ciento de los trabajadores, el Comité ha considerado que si ningún sindicato representaba a más del 50 por ciento de los trabajadores en un centro de trabajo, deberían reconocerse no obstante, los derechos de negociación colectiva a los sindicatos de dicha unidad, por lo menos en nombre de sus propios miembros [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 1390].*

**387.** *Por otra parte, en cuanto al caso concreto, el Comité observa que la objeción que plantea el FOSALUD de que la membresía disminuyó en 2019, es una cuestión que, como indica SITRAFOS, se habría tratado ya al inicio del procedimiento (su cumplimiento lo verificó el TSC mediante resolución de 7 de junio de 2018, admitiendo el pliego de peticiones y en la que se*

*afirma que el SITRAFOS cuenta con dicho porcentaje). Asimismo, el Comité observa que el descenso alegado de la membresía del SITRAFOS por debajo del 51 por ciento producido en 2019 no es obstáculo para la negociación a través de los procedimientos establecidos en el Código del Trabajo (estos procedimientos, según afirman las organizaciones querellantes y no niega el Gobierno, sí permiten la negociación voluntaria cuando no se cumple con el 51 por ciento de representatividad y se aplicarían a otras instituciones con situaciones mixtas similares, esto es, contando también tanto con trabajadores nombrados en virtud de la Ley de Salarios como con trabajadores contratados en base al Código del Trabajo).*

- 388.** *El Comité recuerda la importancia que concede a la obligación de negociar de buena fe para el mantenimiento de un desarrollo armonioso de las relaciones profesionales, así como el principio de que tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe, realizando esfuerzos para llegar a un acuerdo, supone evitar todo retraso injustificado en el desarrollo de las negociaciones. El Comité recuerda asimismo que tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe, realizando esfuerzos para llegar a un acuerdo, y la existencia de relaciones de trabajo satisfactorias depende primordialmente de la actitud recíproca de las partes y de su confianza mutua [véase **Recopilación**, párrafos 1327, 1330 y 1329].*
- 389.** *En este sentido, el Comité observa que el Gobierno, más allá de negar el alegato de ausencia de voluntad de negociar y afirmar su predisposición para agilizar y culminar el proceso de negociación, no niega ni intenta justificar las dilaciones concretas denunciadas en la queja (ejemplo, un mes y medio para que FOSALUD comunicase una información de la que disponía y que ya había enviado al Ministerio de Trabajo) ni el retraso resultante (más de catorce meses después de iniciado el procedimiento sin progreso alguno). Habiéndose iniciado el procedimiento de negociación a finales de 2017, en mayo de 2019 seguía sin haberse cumplido con el requisito inicial (acordar el horario para las reuniones de trato directo), para el que la ley prescribe no más de 72 horas. En conclusión, el Comité lamenta observar que en el procedimiento de negociación iniciado por el SITRAFOS se produjeron una serie de actuaciones y dilaciones atribuibles a las autoridades concernidas y que han tenido el efecto de obstaculizar las negociaciones. El Comité considera que este tipo de situaciones pueden erosionar la confianza en el sistema de relaciones profesionales del sector. Finalmente, el Comité observa que el Gobierno, si bien alude a la disminución en la membresía como obstáculo para negociar, afirma, al concluir sus observaciones, que el FOSALUD espera la resolución de dicha cuestión en aras de realizar la negociación del contrato colectivo.*
- 390.** *En estas condiciones, el Comité espera firmemente que las autoridades concernidas adoptarán las medidas pertinentes para promover la negociación de un contrato colectivo entre el FOSALUD y SITRAFOS sin mayores dilaciones. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de toda evolución al respecto.*

## Recomendación del Comité

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

**El Comité espera firmemente que las autoridades concernidas adoptarán las medidas pertinentes para promover la negociación de un contrato colectivo entre el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) y Sindicato de Trabajadores del Fondo Solidario para la Salud (SITRAFOS) sin mayores dilaciones. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de toda evolución al respecto.**

## Caso núm. 3350

Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación

### Queja contra el Gobierno de El Salvador presentada por

- el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras Municipales de la Alcaldía Municipal de Santa Ana (SITRAMSA) y
- la Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS)

Alegatos: las organizaciones querellantes alegan actos de discriminación antisindical por parte de la administración municipal de Santa Ana: incumplimiento del laudo arbitral emitido en 2014 (laudo que tiene el estatus de un acuerdo colectivo de trabajo); amenazas contra afiliados sindicales, suspensiones y despidos (incluidos los diez miembros de la comisión directiva), así como el cierre del local sindical

392. La queja figura en una comunicación conjunta del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras Municipales de la Alcaldía Municipal de Santa Ana (SITRAMSA) y la Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS) de fecha 10 de septiembre de 2018.
393. El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de fecha 9 de febrero de 2021.
394. El Salvador 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) y el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

### A. Alegatos de la organización querellante

395. En su comunicación de fecha 10 de septiembre de 2018, las organizaciones querellantes alegan que en octubre de 2016 la administración del partido político ARENA, al que pertenecía el alcalde municipal de Santa Ana, Sr. Moreira Cruz, y su consejo municipal plural (integrado por concejales de su partido y de otros partidos, salvo los partidos políticos FMLN y GANA), pidieron al SITRAMSA que los apoyara, y como el sindicato no accedió a dicho pedido, a partir de ahí se inició una campaña de discriminación en contra del SITRAMSA, amenazas de despidos a sus afiliados e incumplimiento del laudo arbitral. Las organizaciones querellantes indican que el laudo arbitral, emitido el 27 de mayo de 2014 por el Tribunal Arbitral en la etapa de trato directo en la conciliación, tiene carácter de contrato colectivo de trabajo, se registró en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y entró en vigencia el 1.º de enero de 2015. Las organizaciones querellantes alegan que la administración municipal ha venido incumpliendo varias de las 88 cláusulas del laudo arbitral, pese a que todas ellas son de cumplimiento obligatorio para ambas partes.

- 396.** Las organizaciones querellantes alegan que, a comienzos de 2017, la administración municipal se empezó a atrasar con el pago de las cuotas de créditos que los afiliados tenían en financieras, bancos y cooperativas, aunque dichas cuotas habían sido descontadas de los salarios de los trabajadores, quienes cayeron en mora, quedando expuestos a cobros de intereses extras y amenazas de embargo. Las organizaciones querellantes sostienen que los fondos habrían sido utilizados por la administración para cubrir deudas de la municipalidad, incumpliendo así la cláusula 77 del laudo arbitral relativa a la retención de cuotas sindicales, pago de los fondos ajenos en custodia y cuotas laborales.
- 397.** Alegan asimismo que entre enero y febrero de 2017, los trabajadores afiliados al SITRAMSA, Sres. Cuellar, Leiva y Mejía fueron discriminados por ser sindicalistas y por situaciones de índole personal, tras lo cual fueron despedidos. Alegan además que 97 empleados fueron suspendidos, reduciéndoles el salario de manera injustificada violentando específicamente las cláusulas 17, 35 y 88 del laudo arbitral, relativas a la estabilidad laboral y la no discriminación y derechos especiales para afiliados al sindicato.
- 398.** Las organizaciones querellantes indican que, en febrero de 2017 ante las constantes violaciones a la libertad sindical y al laudo arbitral, y al no tener una respuesta de parte de las autoridades, ni del alcalde, se llevaron a cabo actividades sindicales para exigir el respeto a los derechos laborales y el cumplimiento del laudo arbitral. Asimismo, el 22 de febrero de 2017 el SITRAMSA interpuso una denuncia al respecto ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y solicitó que esta mediara entre las partes, pero la alcaldía municipal de Santa Ana no quiso dialogar, ante lo cual la Procuraduría emitió una resolución el 12 de junio de 2017 en la que dejó constancia del abuso ejercido por la administración municipal.
- 399.** Las organizaciones querellantes manifiestan que el 15 de febrero de 2018 se notificó a la junta directiva del SITRAMSA (diez miembros) de la suspensión indefinida con proceso de despido. Se les indicó asimismo que se seguiría con iguales procesos a los 40 empleados de las comisiones del sindicato en los próximos días, más 37 afiliados y descuentos de salario a más de 380 trabajadores que habían participado en la acción sindical. También se les informó que el local asignado al sindicato quedaba intervenido por la administración municipal, negándoles a partir de ese momento entrada a dicho local y prohibiéndoles a todos los miembros directivos la entrada a las instalaciones de la alcaldía municipal, evidenciado una persecución sindical. Las organizaciones querellantes manifiestan que el 16 de febrero de 2018 las autoridades municipales cerraron y secuestraron arbitrariamente el local del sindicato, siendo escoltados por la policía hacia fuera de las instalaciones de la alcaldía municipal. Las organizaciones querellantes anexaron una copia de una carta de fecha 8 de mayo de 2018 que envió el SITRAMSA a quien en aquel momento era la alcaldesa municipal de Santa Ana, solicitándole que se reinstale a los directivos del sindicato e indicando que los mismos contaban con sentencia judicial ordenando su reintegro. En dicha carta el sindicato también pidió que se reincorporara a los 97 trabajadores que habían sido suspendidos y que eran afiliados al sindicato.
- 400.** Las organizaciones querellantes alegan que a partir del 23 de febrero de 2018 los afiliados al SITRAMSA fueron objeto de discriminación por el hecho de pertenecer al sindicato (868 afiliados), de igual manera sindicatos afines al gobierno municipal y con menor número de afiliados (SITRAMUSA, 68 afiliados y SEMSA, 49 afiliados), coaccionaron a los trabajadores para que se desafilieran del SITRAMSA y el mismo gobierno municipal realizó acciones antisindicales, fotografiando a todo trabajador que

apoyara al sindicato. Las organizaciones querellantes denuncian además que hubo 55 suspensiones con procesos de despido y 25 despidos por vencimiento de contrato lo que se constituyeron en despidos injustificados en distintas áreas, y que persiste la amenaza de despedir a más personal cuando se les venza el contrato de trabajo, todos los antes mencionados afiliados al sindicato.

- 401.** Por último, alegan que durante 2017 y 2018 hubo retrasos en la entrega de productos de canasta básica y no se entregaron los vales de compra en supermercado como se establece en el laudo arbitral. Se han vulnerado y suprimido asimismo beneficios tales como el de ayuda en caso de muerte de familiares y seguros de vida, así como el pago de las vacaciones del personal administrativo. Las organizaciones querellantes alegan que las medidas antes mencionadas están dirigidas a menoscabar las reivindicaciones ganadas en el laudo arbitral. Alegan asimismo que, a partir del 1.º de mayo de 2018, la nueva alcaldesa Sra. Calderón de Escalón, siguió la misma línea política de supresión de cláusulas del laudo arbitral del SITRAMSA, quien ha declarado en notas periodísticas de prensa escrita que el contrato colectivo ya venció y que por esa razón no otorga las prestaciones emanadas de dicho documento.

## B. Respuesta del Gobierno

- 402.** En su comunicación de 9 de febrero de 2021 el Gobierno transmite sus observaciones, así como las de la alcaldía municipal de Santa Ana. En lo que respecta al alegado incumplimiento del laudo arbitral, la alcaldía municipal indica que el mismo fue emitido el 27 de mayo de 2014 y que estuvo vigente durante tres años, desde el 1.º de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2017. La alcaldía municipal indica que, si bien el mismo se podía prorrogar automáticamente, siempre y cuando ninguna de las partes pidiera su revisión, en este caso, ambas partes (el municipio de Santa Ana y el SITRAMSA) pidieron la revisión del laudo arbitral ante el Tribunal del Servicio Civil y, por lo tanto, al haberse pedido la revisión, no se dio la prórroga por un año más y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2017. Indica además que a la fecha no existe otro contrato colectivo de trabajo que esté vigente y que haya sido suscrito por el municipio de Santa Ana y el SITRAMSA. La alcaldía municipal destaca que cuando asumió su gestión, en mayo de 2018, el laudo en cuestión ya no estaba vigente y que de todos modos desconoce cuáles fueron los beneficios del laudo que fueron incumplidos.
- 403.** En relación a las alegadas amenazas de despido de afiliados al sindicato, así como la alegada prohibición de la entrada a las instalaciones de la alcaldía municipal, esta indica que desde que la administración actual de la alcaldía municipal ha empezado su gestión, esto es, 1.º de mayo de 2018, la alcaldía siempre ha sido respetuosa y garante de los derechos sociales e individuales de toda persona afiliada a un sindicato. La alcaldía indica que fueron las autoridades municipales que estuvieron en funciones desde el 1.º de mayo de 2015 al 30 de abril de 2018 las que promovieron demandas de autorización de despido de varios empleado municipales ante el juez de lo laboral de Santa Ana, entre estos, los directivos del SITRAMSA, por considerar que estos habían realizado acciones que se configuraban como causales de despido bajo la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, porque habían puesto en peligro la salud de la población de Santa Ana, al obstruir ilegítimamente la recolección de desechos sólidos por parte de la municipalidad, cerrando de forma violenta dependencias municipales y obstruyendo la salida de los camiones recolectores de desechos sólidos. Por lo antes mencionado, el consejo municipal de Santa Ana, solicitó la autorización de despido de los directivos sindicales al juez de lo laboral de Santa Ana, previo a tomar la decisión de despedirlos; dándose el caso que los empleados municipales involucrados, incluyendo los directivos

sindicales, en cuanto tuvieron conocimiento de las demandas que se habían entablado en su contra, abandonaron sus puestos de trabajo en febrero de 2017 y no se presentaron a trabajar.

- 404.** El Gobierno indica que solicitó al juez de lo laboral de Santa Ana información relativa a este caso, y que este ha informado que en sus registros aparecen dos casos ya finalizados y que se encuentran archivados: i) en cuanto a la Sra. Cuellar, el 4 de abril de 2018 recayó sentencia definitiva que declaró sin lugar la nulidad del despido, lo cual fue confirmado por la Cámara de segunda instancia, y ii) en relación a la Sra. Leiva, el 27 de febrero de 2018 se dictó sentencia definitiva declarando la nulidad del despido, confirmada por la Cámara de segunda instancia respectiva, y actualmente se encuentra en la Cámara Primera de lo Laboral, en virtud de haberse interpuesto recurso de apelación de un auto simple pronunciado el 20 de julio de 2020. El Gobierno ha anexado una nota del Juzgado de lo Laboral de Santa Ana en la cual el juez de lo laboral indica que no pudo proporcionar al Gobierno informaciones en relación a las diligencias de autorización de despido de los dirigentes del SITRAMSA porque no se habían identificado sus nombres o números de expediente.
- 405.** Por último, el Gobierno indica que continuará dando seguimiento al presente caso e informando acerca de los avances que se tengan del mismo.

### C. Conclusiones del Comité

- 406.** *El Comité observa que en el presente caso las organizaciones querellantes alegan que a principios de 2017 y tras no haber apoyado al partido al que pertenecía el entonces alcalde municipal de Santa Ana, este y el consejo municipal de la alcaldía (menos los partidos políticos FMLN y GANA) iniciaron una campaña de discriminación en contra del SITRAMSA, amenazando con despedir a sus afiliados e incumpliendo varias cláusulas del laudo arbitral emitido en 2014 (laudo que tiene el estatus de un acuerdo colectivo de trabajo). Alegan asimismo que se llevaron a cabo suspensiones y despidos de afiliados al sindicato (incluidos los diez miembros de la comisión directiva) y el cierre del local sindical. El Comité observa que, según indican las organizaciones querellantes, el 22 de febrero de 2017 el SITRAMSA interpuso una denuncia en relación a tales hechos ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.*
- 407.** *En lo que respecta al alegado incumplimiento del laudo arbitral (cláusulas relativas a la estabilidad laboral; no discriminación; retención de cuotas sindicales y pago de los fondos ajenos en custodia; ayudas económicas, y otras más), el Comité toma nota de que la alcaldía municipal de Santa Ana indica que: i) tanto el municipio de Santa Ana como el SITRAMSA pidieron la revisión del laudo ante el Tribunal del Servicio Civil, por lo que no operó la prórroga automática y el laudo estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2017; ii) desconoce cuáles fueron los beneficios del laudo que fueron incumplidos y en todo caso, cuando asumió su gestión en mayo de 2018 el laudo ya no estaba vigente, y iii) no existe en la actualidad contrato colectivo suscrito con el SITRAMSA.*
- 408.** *El Comité observa que las organizaciones querellantes anexaron a su queja una copia del laudo arbitral, y observa que, según lo estipulado en la cláusula 83, el laudo tenía una vigencia de tres años a partir del 1.º de enero de 2015, tras lo cual se prorrogaría automáticamente por periodos de un año siempre que ninguna parte pida su revisión. El Comité observa que, si bien de la queja no surge que alguna de las partes haya pedido su revisión, la alcaldía municipal indica que ambas partes habrían pedido su revisión y que el laudo habría dejado de estar vigente a fines de 2017. El Comité observa, de todos modos, que las organizaciones querellantes alegan que el incumplimiento del laudo habría comenzado a principios de 2017 y lamenta observar que, en su respuesta, la alcaldía municipal se limita a*

*indicar que desconoce cuáles fueron los beneficios del laudo que fueron incumplidos y que, en todo caso, la administración actual asumió su gestión en mayo de 2018, cuando el laudo ya no estaba vigente. Recordando, que los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes y que el respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debería ser salvaguardado para establecer relaciones laborales sobre una base sólida y estable [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafos 1334 y 1336], el Comité pide al Gobierno y a las organizaciones querellantes que proporcionen información y documentación precisa en relación a la revisión del laudo arbitral. Pide asimismo al Gobierno que, de estar vigente el laudo, tome todas las medidas necesarias para asegurar el cabal cumplimiento del mismo.*

- 409.** *En lo que respecta a las alegadas suspensiones y despidos de afiliados (incluidos los diez miembros de la comisión directiva del SITRAMSA), el Comité toma nota de que la alcaldía municipal indica que: i) desde que comenzó su gestión el 1.º de mayo de 2018, siempre ha sido respetuosa y garante de los derechos de los afiliados a sindicatos; ii) la administración anterior de la municipalidad había promovido demandas de autorización de despido de varios empleado municipales, entre estos, los directivos del SITRAMSA, por haber puesto en peligro la salud de la población de Santa Ana, al obstruir ilegítimamente la recolección de desechos sólidos por parte de la municipalidad, cerrando de forma violenta dependencias municipales y obstruyendo la salida de los camiones recolectores de desechos sólidos, y iii) en febrero de 2017, al tomar conocimiento de las demandas que se habían entablado en su contra, los empleados municipales, incluidos los directivos sindicales, abandonaron sus cargos y ya no se presentaron a trabajar. El Comité toma nota asimismo que el Gobierno ha anexado una nota del juez de lo laboral de Santa Ana en la que se indica que: i) la afiliada al SITRAMSA Sra. Cuellar cuenta con sentencia definitiva que declaró sin lugar la nulidad del despido, y ii) la afiliada al SITRAMSA Sra. Leiva cuenta con sentencia definitiva que declaró la nulidad de su despido, lo cual fue confirmado por la Cámara de segunda instancia, y actualmente se encuentra en la Cámara Primera de lo Laboral, en virtud de haberse interpuesto recurso de apelación de un auto simple pronunciado el 20 de julio de 2020 (no se han anexado copias de dichas sentencias).*
- 410.** *El Comité observa que las organizaciones querellantes anexaron a su queja una copia del pronunciamiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de 12 de junio de 2017, y observa que en el mismo la Procuraduría dio por establecida la violación de los derechos al trabajo, a las libertades sindicales y a las derivadas del derecho de asociación, por actos ilegales o atentatorios contra la estabilidad laboral de directivos sindicales y persecución sindical. La Procuraduría señaló como responsable de dichas violaciones al alcalde municipal, recomendó a dicha autoridad realizar el trámite administrativo necesario para reinstalar en sus cargos a los directivos sindicales, así como a otros trabajadores de forma inmediata e indicó que iba a dar a conocer dicho pronunciamiento a la Ministra de Trabajo y Previsión Social para que esta ejerciera la vigilancia correspondiente.*
- 411.** *El Comité observa además que las organizaciones querellantes anexaron una copia de una carta que el SITRAMSA envió el 8 de mayo de 2018 a quien en aquel momento era la alcaldesa municipal de Santa Ana y observa que, en dicha carta el sindicato pide que se reinstale a los directivos del SITRAMSA, indicando que los mismos contaban con sentencia judicial ordenando su reintegro. En dicha carta el sindicato también pidió que se reincorporara a los 97 trabajadores suspendidos afiliados al sindicato. El Comité observa que, si bien, de las informaciones proporcionadas por las organizaciones querellantes pareciera desprenderse que los dirigentes sindicales contaban con una sentencia que ordenaba su reintegro y que estos no habrían sido reintegrados, al menos hasta la fecha de presentación de la queja, según informa la alcaldía municipal, los dirigentes sindicales habrían abandonado sus*

puestos de trabajo en febrero de 2017 al tomar conocimiento de las demandas de despido entabladas en su contra. El Comité observa además que en una nota anexada por el Gobierno y firmada por el juez de lo laboral de Santa Ana, este indicó que no pudo proporcionar informaciones en relación a las diligencias de autorización de despido de los dirigentes del SITRAMSA porque no se habían identificado sus nombres o números de expediente.

- 412.** Recordando de manera general que nadie debería 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 que es importante que en la práctica se prohíban y sancionen todos los actos de discriminación en relación con el empleo [véase **Recopilación**, párrafo 1075], el Comité pide al Gobierno y a las organizaciones querellantes que proporcionen copia de toda sentencia judicial emitida en relación a los despidos de los afiliados y dirigentes sindicales. El Comité insta al Gobierno a que tome todas las iniciativas necesarias, inclusive mediante el diálogo con el SITRAMSA, para asegurar que se proceda inmediatamente al reintegro de los directivos del sindicato, en caso de que estos cuenten con órdenes judiciales al respecto, así como el reintegro de los trabajadores a quienes se hubiere confirmado el carácter antisindical de sus suspensiones o despidos.
- 413.** En lo que respecta al alegato de que la campaña de discriminación en contra del SITRAMSA y sus afiliados se habría originado porque el sindicato no habría apoyado al partido político al que pertenecía el entonces alcalde municipal de Santa Ana, el Comité recuerda el principio enunciado por la Conferencia Internacional del Trabajo en la Resolución sobre independencia del movimiento sindical, según la cual los Gobiernos no deberían tratar de transformar el movimiento sindical en un instrumento político y utilizarlo para alcanzar sus objetivos políticos; tampoco deberían inmiscuirse en las funciones normales de un sindicato tomando como pretexto que este mantiene relaciones libremente establecidas con un partido político [véase **Recopilación**, párrafo 724].
- 414.** En lo que concierne al alegato de que las autoridades municipales cerraron y secuestraron arbitrariamente el local del sindicato, negándoles a los directivos y afiliados el acceso al local sindical, siendo estos escoltados por la policía hacia fuera de las instalaciones de la alcaldía municipal, lamentando que el Gobierno no haya enviado observaciones detalladas al respecto, el Comité recuerda que las autoridades estatales no deberían restringir el acceso de los afiliados a sus locales sindicales [véase **Recopilación**, párrafo 290] e insta al Gobierno a que garantice el estricto respeto de lo antedicho.

## 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 y a las organizaciones querellantes que proporcionen información y documentación precisa en relación a la revisión del laudo arbitral. Pide asimismo al Gobierno que, de estar vigente el laudo, tome todas las medidas necesarias para asegurar el cabal cumplimiento del mismo;
  - b) el Comité pide al Gobierno y a las organizaciones querellantes que proporcionen copia de toda sentencia judicial emitida en relación a los despidos de los afiliados y dirigentes sindicales. El Comité insta al Gobierno a que tome todas las iniciativas necesarias, inclusive mediante el diálogo con el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras Municipales de la Alcaldía Municipal de Santa Ana (SITRAMSA) para asegurar que se proceda inmediatamente al reintegro de los directivos del sindicato, en caso de que estos cuenten con



órdenes judiciales al respecto, así como el reintegro de los trabajadores a quienes se hubiere confirmado el carácter antisindical de sus suspensiones o despidos, y

- c) el Comité insta al Gobierno que garantice el acceso de los afiliados al SITRAMSA a su local sindical.

## Caso núm. 3347

Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación

### Queja contra el Gobierno del Ecuador

presentada por

- la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y

- la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP)

Alegatos: las organizaciones querellantes alegan que, tras la constitución de la Asociación Nacional de Empleados del Registro Civil, Identificación y Cedulación (ANERCIC), las autoridades públicas procedieron al despido antisindical de 36 afiliados y directivos de dicha organización

- 416.** La queja figura en una comunicación de 29 de enero de 2019, presentada por la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP).
- 417.** El Gobierno envió sus observaciones en comunicaciones de 10 de mayo de 2019, 10 de marzo de 2020 y 2 de febrero de 2021.
- 418.** El Ecuador 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 las organizaciones querellantes

- 419.** Por medio de una comunicación de 29 de enero de 2019, las organizaciones querellantes alegan que, tras la constitución de la Asociación Nacional de Empleados del Registro Civil, Identificación y Cedulación (ANERCIC), las autoridades públicas procedieron al despido antisindical de 36 afiliados y directivos de dicha organización. Las organizaciones querellantes afirman específicamente que: i) la ANERCIC, organización de ámbito nacional afiliada a la CONASEP, que agrupa a los funcionarios de nombramiento permanente del Registro Civil, Identificación y Cedulación, fue constituida el 16 de agosto de 2018 y reconocida por un acuerdo ministerial de 12 de octubre de 2018; ii) la primera acción de la ANERCIC consistió en solicitar a las autoridades del Registro Civil (en adelante la institución pública) la reclasificación de los puestos de trabajo de todo el personal para cumplir con las normas de optimización y

austeridad del gasto público, promulgadas por la Presidencia de la República en 2018; iii) el 6 de diciembre de 2018, la directora de recursos humanos de la institución pública solicitó, por medio de un memorando escrito, los detalles de las actividades permanentes que venían realizando 37 servidores públicos, requiriendo una absoluta reserva respecto del mencionado proceso; iv) el 28 de diciembre de 2018, a través de la resolución núm. 0134-DIGERCIC-CGAJ-DPyN-2018, el director general de la institución resolvió suprimir 36 puestos de carrera de los 37 cuyo informe se había solicitado previamente (no se suprimió el puesto del Sr. José Luis Játiva Medina por tener a su cargo a una hija con discapacidad), y v) la totalidad de los 36 cargos suprimidos corresponden a afiliados de la ANERCIC, incluyendo a su presidente, el Sr. Marco Antonio Martínez Jiménez, así como a otros cuatro miembros de la directiva del sindicato.

- 420.** Las organizaciones querellantes consideran que la supresión de 36 cargos permanentes, todos ocupados por miembros de la ANERCIC y el despido de cinco dirigentes de la organización, entre los cuales su presidente, tuvieron como objetivo el desmembramiento de la mencionada organización y que, de esta manera, se violaron los artículos 3 y 4 del Convenio núm. 87, así como los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 98 ratificados por el Ecuador. Las organizaciones querellantes subrayan a este respecto que: i) los despidos se dieron pocos meses después de la creación de la organización y de su petitorio por mejoras laborales; ii) los 36 servidores públicos fueron despedidos de manera unilateral y sumaria, tan solo 23 días después de que la directora de recursos humanos de la entidad solicitara un informe sobre las funciones de los puestos en cuestión; iii) no se comunicó y no se ha comunicado hasta la fecha los fundamentos técnicos u otros motivos objetivos de la cesación, y iv) la supresión de los mencionados puestos no fue precedida de ninguna consulta con la organización sindical.
- 421.** Las organizaciones querellantes manifiestan adicionalmente que el Gobierno volvió a utilizar en esta ocasión el Decreto Ejecutivo núm. 813 de 2011 que permite, por medio de la figura de la «compra de la renuncia obligatoria», el cese unilateral e inmotivado de los funcionarios públicos. Afirman que dicha figura, que fue objeto de recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en el marco del caso núm. 2926, no había sido utilizada de manera masiva por parte del Gobierno desde 2012. Manifiestan finalmente que lo sucedido es contrario a lo establecido por la Ley orgánica reformativa a las leyes que rigen el sector público de 2017 que prohíbe la discriminación antisindical y que establece que «se considerará ineficaz la supresión de puestos y la compra de renunciaciones obligatorias a los servidores miembros de la directiva del comité de las y los servidores públicos». Con base en todo lo anterior, las organizaciones querellantes solicitan el reintegro de los 36 servidores públicos despedidos.

## **B. Respuesta del Gobierno**

- 422.** Por medio de una comunicación de 10 de mayo de 2019, el Gobierno proporciona sus observaciones a las alegaciones de las organizaciones querellantes, negando la comisión de cualquier acto de discriminación antisindical. El Gobierno manifiesta que la institución pública está llevando a cabo desde agosto de 2013 un proceso de modernización de sus servicios a la ciudadanía y optimización de sus recursos que, tomando en consideración los desarrollos tecnológicos aplicables a las actividades de registro civil, ha conducido a una reducción significativa del número de agencias de la entidad presentes en el territorio (de 755 en agosto de 2013 a 220 en diciembre de 2017 y 207 en diciembre de 2018) y a una disminución de su plantilla de personal (de 3 341 servidores nacionales en 2013 a 2 074 en 2018).

- 423.** El Gobierno añade que, en el marco de la política de optimización antes mencionada y de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y de su reglamento general, se derivó la necesidad de ejecutar un estudio de optimización del personal de la institución pública para el año 2018. El Gobierno manifiesta a este respecto que: i) el mencionado proceso de planificación del talento humano de la institución pública para el año 2018 se inició el 5 de febrero de 2018 por medio de un requerimiento del Ministerio de Trabajo; ii) por medio del oficio núm. DIGERCIC-DIGERCIC-2018-042-O, de 31 de octubre de 2018, dirigido al Ministro de Trabajo, se estableció la necesidad de determinar la cantidad de puestos de trabajo a suprimirse para el año fiscal 2018; iii) de acuerdo con el oficio núm. MDT-SFSP-2018-2011, de 29 de noviembre de 2018, se estableció la existencia de un excedente de servidores públicos en la institución pública cuyos puestos de trabajo no eran necesarios en la estructura institucional ya que las actividades que realizaban se duplicaban con otros puestos de trabajo; iv) por medio del informe técnico núm. DIGERCIC-CGAF-DARH-0243-I, de 13 de diciembre de 2018, se establecen los 36 puestos fijos de la entidad que deben ser suprimidos, tomándose en cuenta la situación personal de cada uno de los trabajadores afectados, verificándose en particular, de conformidad con la legislación, que no sean personas con discapacidad severa ni que tengan a su cargo a personas con dicha característica; v) por medio de la resolución núm. MDT-SFSP-2018-0000078, de 28 de diciembre de 2018, el Ministerio de Trabajo aprueba la supresión de 36 puestos fijos de la entidad; vi) por medio del memorando núm. DIGERCIC-CGAF-DF-2019-001-M, de 8 de enero de 2019, se notifica a las 36 personas afectadas su desvinculación, pagándoles la indemnización definida por el Ministerio de Trabajo, la cual corresponde a un monto global, para las 36 personas, de 1 525 297 dólares de los Estados Unidos, y vii) todo el procedimiento anteriormente descrito se ha realizado de conformidad con las reglas establecidas por la LOSEP y su reglamento general en materia de supresión de puestos en la administración pública.
- 424.** En relación con la mención por parte de las organizaciones querellantes de que las 36 supresiones de puestos señaladas incumplieron las disposiciones en materia de discriminación antisindical de la Ley orgánica reformatoria a las leyes que rigen el sector público de 2017, el Gobierno manifiesta lo siguiente: i) la ANERCIC obtuvo su personería jurídica el 12 de octubre de 2018 por medio del acuerdo ministerial núm. MDT-089-2018; ii) la ANERCIC es una organización social sin fines de lucro regulada por las disposiciones del Código Civil y el Decreto Ejecutivo núm. 193, de 23 de octubre de 2017; iii) lo confirma el artículo 3 de sus estatutos que indican que «... será una organización social, sin fines de lucro que tiene por objeto la defensa de los derechos de sus asociados y el mejoramiento económico y social de los mismos...»; iv) en consecuencia, la ANERCIC no constituye una organización sindical, las cuales son regidas por el Código del Trabajo sino una organización social sin fines de lucro regida por el Código Civil, y v) con base en lo anterior, no se puede configurar en este caso una violación al derecho de sindicación y de negociación colectiva establecidos en el Convenio núm. 98 de la OIT y no puede por lo tanto existir la discriminación antisindical alegada por la ANERCIC.
- 425.** Por medio de una comunicación de 10 de marzo de 2020, después de manifestar que la Ley orgánica reformatoria a las leyes que rigen el sector público de 2017 reconoce y protege el derecho de organización de los servidores públicos, el Gobierno reitera que la ANERCIC no se encuentra registrada como un sindicato sino como una organización social y que, por lo tanto, no podría existir la alegada discriminación antisindical. El Gobierno añade que: i) la LOSEP contempla varias figuras de cesación definitiva del servidor público tales como la supresión de puestos con indemnización o la compra de renuncia con indemnización; ii) si bien en ambos casos las cesaciones deben estar

debidamente argumentadas con sus respectivos informes técnicos y jurídicos, la supresión de puestos y la compra de renuncia con indemnización son dos figuras distintas con finalidades diferentes, cada una siendo por lo tanto sometida a requisitos especiales; iii) en el presente caso, se aplicó la figura de la supresión de puestos con indemnización; iv) en plena conformidad con el artículo 60 de la LOSEP y la Constitución del Ecuador, las supresiones fueron sustentadas por informes técnicos y precedidas de un proceso fundado en razones técnicas, funcionales y económicas, basado en los principios de racionalización, priorización, optimización y funcionalidad, por lo cual no existió ninguna discriminación en contra de la ANERCIC y de sus miembros.

- 426.** En una comunicación de fecha 2 de febrero de 2021, el Gobierno reitera que: i) la supresión de puestos se ha realizado de conformidad con el debido proceso y de acuerdo a la normativa legal vigente, y ii) la ANERCIC, por su naturaleza jurídica que la aparta de ser un sindicato, u organización laboral como tal, es una organización netamente social regulada por el Código Civil. El Gobierno informa adicionalmente que: i) los denunciantes no han solicitado diálogo alguno ni han emitido una queja ante la institución pública o el Ministerio de Trabajo, por lo cual se entiende que los denunciantes han aceptado los términos de la terminación de sus contratos que han sido legalmente sustentados y que han dado lugar al pago de indemnizaciones calculadas de conformidad con lo establecido en la legislación, y ii) una vez efectuado el proceso de desvinculación de los servidores públicos de carrera, no se han realizado diálogos y/o acuerdos a fin de atender la queja presentada ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

### C. Conclusiones del Comité

- 427.** *El Comité observa que el presente caso se refiere al despido de 36 miembros de la ANERCIC, entre los cuales se encuentran su presidente y otros cuatro miembros de su junta directiva, pocos meses después de la creación de dicha organización. A este respecto, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan específicamente que: i) la ANERCIC fue creada en agosto de 2018 para defender los intereses de los funcionarios de carrera de la mencionada institución pública y fue reconocida oficialmente en octubre de 2018; ii) la primera iniciativa de la ANERCIC consistió en solicitar la reclasificación de los puestos de trabajo de todo el personal de la institución pública para cumplir con las normas vigentes; iii) el 6 de diciembre de 2018, la directora de recursos humanos de la institución pública solicitó los detalles de las actividades permanentes que venían realizando 37 servidores públicos, requiriendo una absoluta reserva respecto del mencionado proceso; iv) el 28 de diciembre de 2018, el director general de la institución pública resolvió suprimir 36 puestos de carrera de los 37 cuyo informe se había solicitado previamente (no se suprimió un puesto de trabajo ocupado por un trabajador teniendo a su cargo a una hija con discapacidad), y v) la totalidad de los 36 cargos suprimidos corresponden a afiliados de la ANERCIC, incluyendo a su presidente, Sr. Marco Antonio Jiménez, así como a otros cuatro miembros de la directiva del sindicato. El Comité toma nota de que, respecto de los hechos alegados, las organizaciones querellantes afirman que: i) la supresión, pocos meses después de la creación de la ANERCIC, de 36 cargos permanentes ocupados en su totalidad por miembros de dicha organización, incluyendo el despido de cinco de sus dirigentes, entre los cuales se encontraba su presidente, tuvo como objetivo el desmembramiento de la ANERCIC; ii) los despidos tuvieron lugar de manera sumaria, sin consulta previa con la organización sindical y sin que se comunicaran los fundamentos técnicos u otros motivos objetivos de las cesaciones; iii) se aplicó en esta ocasión el Decreto Ejecutivo núm. 813 de 2011 que permite al Gobierno, por medio de la denominada figura de la «compra de la renuncia obligatoria» despedir a servidores públicos sin tener que motivar su decisión, decreto que fue objeto de*

*recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en el marco del caso núm. 2926, y iv) se desconocieron las nuevas disposiciones de la Ley orgánica reformativa a las leyes que rigen el sector público de 2017 que prohíbe la discriminación antisindical en general y el uso del Decreto Ejecutivo núm. 813 a los directivos de los comités de servidores públicos en particular.*

- 428.** *El Comité toma nota de que, por su parte, el Gobierno manifiesta que no se ha producido ninguna discriminación antisindical sino una reducción de personal realizada en el marco de un proceso de optimización y racionalización de las actividades de la institución pública. El Comité toma nota de que el Gobierno indica especialmente que: i) el mencionado proceso de optimización, en curso desde el año 2013 y relacionado, entre otros aspectos, con los importantes cambios tecnológicos aplicables a las operaciones de registro civil, ha conducido a una reducción importante de los centros de atención y del personal de la institución pública desde 2013; ii) dicho proceso continuó durante el año 2018 y se evaluó en octubre-noviembre la necesidad de suprimir 36 puestos de trabajo que se habían vuelto redundantes; iii) después de haber comprobado que los servidores públicos identificados no sufrían de una discapacidad severa ni cuidaban a personas con dicha característica, se procedió a su desvinculación a cambio de una sustancial indemnización económica, cumpliéndose en todo momento con la legislación vigente; iv) se dio en particular plena aplicación al artículo 60 de la LOSEP relativo a la supresión de puestos con indemnización que prevé que las supresiones sean sustentadas por informes técnicos que evidencien las razones técnicas, funcionales y económicas de dichas decisiones; v) los denunciante no han solicitado diálogo alguno ni han emitido una queja ante la institución pública o el Ministerio de Trabajo en relación con el proceso de desvinculación, y vi) de conformidad con la legislación vigente y con sus propios estatutos, la ANERCIC no es un sindicato sino una organización social sin ánimo de lucro regida por el Código Civil, por lo cual no puede existir en el presente caso una discriminación antisindical violatoria del Convenio núm. 98 de la OIT.*
- 429.** *En relación con la afirmación del Gobierno de que la ANERCIC no constituye una organización sindical sino una organización social y que, por lo tanto, no pudo haber sido objeto de una discriminación antisindical, el Comité observa que: i) en virtud de las leyes nacionales vigentes en el Ecuador, se agrupan en organizaciones sindicales los trabajadores abarcados por el Código del Trabajo —o sea los trabajadores del sector privado y los obreros del sector público— mientras que los servidores públicos pueden ejercer su libertad de asociación por medio de la creación de organizaciones de servidores públicos regidas por la normativa relativa a las organizaciones sociales, y ii) los estatutos de la ANERCIC citados por el Gobierno establecen que «será una organización social, sin fines de lucro que tiene por objeto la defensa de los derechos de sus asociados y el mejoramiento económico y social de los mismos».*
- 430.** *A este respecto, el Comité recuerda que, en un caso anterior, el Comité había llamado la atención del Gobierno «sobre la plena aplicabilidad del principio de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical a los trabajadores del sector público en general [...], sea cual sea la denominación de las organizaciones que los servidores y trabajadores públicos pueden crear en virtud de la legislación nacional vigente» [véase caso núm. 2926, 370.º informe del Comité de Libertad Sindical, octubre de 2013, párrafo 386]. A la luz de los elementos del presente caso, el Comité lamenta tener que subrayar nuevamente que, en la medida en que las organizaciones de servidores públicos tienen el objeto de fomentar los intereses económicos y sociales de sus miembros, las mismas están plenamente amparadas por los principios de la libertad sindical en general y por la protección contra la discriminación antisindical en particular, sea cual sea su denominación o regulación jurídica en virtud del derecho interno. Observando que la legislación aplicable al sector público reformada en 2017 prevé una protección especial contra el despido que se aplica únicamente a los directivos de los comités de servidores públicos (que constituyen una modalidad específica de*

*representación de los trabajadores del sector público establecida por dicha ley), el Comité confía en que el Gobierno tomará todas las medidas necesarias para asegurar que las mencionadas disposiciones legislativas protejan contra posibles actos de discriminación antisindical a los dirigentes de las organizaciones de servidores públicos en su conjunto.*

- 431.** *En relación con el alegado carácter antisindical del despido de 36 servidores públicos afiliados a la ANERCIC, el Comité toma especial nota, por una parte, de la indicación del Gobierno de que, de conformidad con el artículo 60 de la LOSEP, la supresión de los 36 puestos de trabajo se ha basado en elementos objetivos y que forma parte de un proceso de optimización y racionalización que la institución pública lleva a cabo desde el año 2013, la cual ha supuesto una disminución significativa del personal desde aquella fecha. El Comité toma nota también, por otra parte, de la indicación de las organizaciones querellantes que la totalidad de los trabajadores despedidos eran miembros de la ANERCIC, de los cuales cinco eran miembros de su directiva, y de sus alegatos según los cuales los despidos no fueron precedidos de una consulta con la organización sindical ni acompañados de una indicación de los motivos técnicos sobre los cuales se basaron. Con base en lo anterior, el Comité pide al Gobierno que asegure que el alegado carácter antisindical del despido de los 36 miembros de la ANERCIC sea examinado a la brevedad por un órgano independiente. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado acerca de dicho examen, así como de los resultados del mismo. Por otra parte, tomando nota de la indicación del Gobierno de que ni la institución pública concernida ni el Ministerio de Trabajo habrían recibido quejas sobre el proceso de desvinculación en cuestión, el Comité pide a las organizaciones querellantes que proporcionen informaciones sobre las eventuales acciones administrativas o judiciales entabladas al respecto.*
- 432.** *Tomando nota finalmente de que el presente caso se refiere a alegatos de discriminación antisindical en el marco de un proceso de reestructuración, el Comité recuerda que, en repetidas ocasiones, ha subrayado la importancia de que los gobiernos consulten a las organizaciones sindicales, con objeto de discutir sobre las consecuencias de los programas de reestructuración en el empleo y en las condiciones de trabajo de los asalariados [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 1555]. A este respecto, el Comité observa que, en su respuesta, el Gobierno no se ha referido a contactos de la institución pública con las organizaciones de servidores públicos interesadas antes de la supresión de los mencionados puestos de trabajo. Reiterando sus recomendaciones emitidas en el marco del caso núm. 2926 [véase 370.º informe del Comité de Libertad Sindical, párrafo 389], el Comité pide nuevamente al Gobierno que tome las medidas necesarias para que las organizaciones de servidores públicos interesadas sean consultadas sobre planes de reducción del personal con miras, entre otros, a prevenir eventuales episodios de discriminación antisindical. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.*

## Recomendaciones del Comité

- 433.** **En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:**
- a)** **el Comité confía en que el Gobierno tomará todas las medidas necesarias para asegurar que las disposiciones legislativas aplicables al sector público, actualmente enfocadas en la tutela de los directivos de los comités de servidores públicos, protejan contra posibles actos de discriminación antisindical a los dirigentes de las organizaciones de servidores públicos en su conjunto;**

- b) el Comité pide al Gobierno que asegure que el alegado carácter antisindical del despido de 36 miembros de la Asociación Nacional de Empleados del Registro Civil, Identificación y Cedulación (ANERCIC) sea examinado a la brevedad por un órgano independiente. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado acerca de dicho examen, así como de los resultados del mismo; tomando nota al mismo tiempo de la indicación del Gobierno de que ni la institución pública concernida ni el Ministerio de Trabajo habrían recibido quejas sobre el proceso de desvinculación en cuestión, el Comité pide a las organizaciones querellantes que proporcionen informaciones sobre las eventuales acciones administrativas o judiciales entabladas al respecto, y
- c) el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que las organizaciones de servidores públicos interesadas sean consultadas sobre planes de reducción del personal con miras, entre otros, a prevenir eventuales episodios de discriminación antisindical. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.

## Caso núm. 3367

### Informe definitivo

#### Queja contra el Gobierno del Ecuador

##### presentada por

- la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y
- la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP)

Alegatos: las organizaciones querellantes denuncian la imposición de sanciones disciplinarias y el inicio de un proceso de despido en contra del presidente de la Asociación de Servidores Públicos Aduaneros del Ecuador

- 434. La queja figura en una comunicación de 31 de julio de 2019, presentada conjuntamente por la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP). La ISP presentó alegatos adicionales por medio de una comunicación de 3 de diciembre de 2019.
- 435. El Gobierno envió sus observaciones en comunicaciones de 23 de septiembre de 2019, 11 de marzo de 2020 y 2 de febrero de 2021.
- 436. El Ecuador 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 las organizaciones querellantes

- 437. Por medio de una comunicación de 3 de julio de 2019, las organizaciones querellantes alegan que el presidente de la Asociación de Servidores Públicos Aduaneros del Ecuador

(ASPAE) y secretario general de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP), el Sr. Iván Kennedy Bastidas Ordóñez, fue objeto de sanciones disciplinarias por el ejercicio legítimo de sus funciones de representación sindical, en violación del artículo 3 del Convenio núm. 87, del artículo 1 del Convenio núm. 98, así como de la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles de 1970. Las organizaciones querellantes alegan específicamente que: i) el 24 de enero de 2019, la directora de comunicaciones del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (en adelante la institución pública) remitió un memorando relativo a dos «posts» de enero de 2019 del Sr. Bastidas Ordóñez en la página de una red social de la ASPAE en las cuales lamenta, por una parte, que la directora de la institución se apoye más en la policía nacional que en sus propios funcionarios, y, por otra, que las dotaciones en material y en personal de la institución sean insuficientes; ii) el memorando considera que las dos publicaciones constituyen una falta grave que atenta contra las directrices de comunicación y el Código de Ética de la institución pública, así como el artículo 289 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP) que tipifica las faltas graves cometidas por los servidores públicos de dichas entidades; iii) el 7 de abril de 2019, luego de una serie de actos procesales, la Comisión de Administración Disciplinaria de la institución pública impone al Sr. Bastidas Ordóñez una sanción pecuniaria correspondiente al 8 por ciento de su remuneración mensual, y iv) la apelación administrativa presentada por el Sr. Bastidas Ordóñez es posteriormente rechazada.

- 438.** En relación con los hechos anteriormente descritos, las organizaciones querellantes afirman que: i) el Sr. Bastidas Ordóñez, además de ser presidente de la ASPAE y secretario general de la CONASEP, es también coordinador de la ISP en el Ecuador y director de la Federación de Trabajadores de la Recaudación Fiscal y Aduanera de los países del MERCOSUR (FRASUR); ii) en su calidad de dirigente sindical, se comunica permanentemente con sus afiliados y con la comunidad en general por medio de las redes sociales para informar y hacer conocer las posturas de los mencionados sindicatos y sus propias opiniones; iii) el Sr. Bastidas Ordóñez es efectivamente el autor de las publicaciones en una red social que originaron la sanción disciplinaria, sin embargo, las mismas no incumplen ninguna norma nacional o internacional; iv) las mencionadas publicaciones fueron hechas por el Sr. Bastidas Ordóñez en su calidad de dirigente sindical en un medio claramente identificado como sindical (la página de la ASPAE) y en el estricto ejercicio de la libertad sindical y de la libertad de expresión; y iv) los contenidos de las comunicaciones del Sr. Bastidas Ordóñez no son de ninguna manera humillantes, degradantes, vejatorios, malintencionados o contrarios a la verdad sino que constituyen críticas y comentarios a la gestión de una institución pública que la misma debe aceptar y, de ser necesario, rebatir, como parte del ejercicio de la democracia.
- 439.** Basándose en los elementos anteriormente descritos, las organizaciones querellantes afirman que los dos «posts» publicados por el dirigente sindical no pueden haber violado el numeral 22 del artículo 289 del COESCOP, ya que son ajenos a cada uno de los tres supuestos contemplados por dicha disposición para que se configure una falta grave (emitir informaciones infundadas sobre la institución, haber perjudicado las operaciones previstas en el ordenamiento jurídico o contravenir las directrices institucionales de comunicación). Respecto de la veracidad de las afirmaciones difundidas por el Sr. Bastidas Ordóñez, las organizaciones querellantes manifiestan que, durante el proceso disciplinario, la defensa solicitó la presentación de informes que demostraran que las distintas manifestaciones del Sr. Bastidas Ordóñez sobre las carencias de las dotaciones en material y personal de la institución eran infundadas pero que esta solicitud fue rechazada. Respecto del eventual perjuicio causado por los «posts»



publicados por el dirigente sindical, las organizaciones querellantes afirman que quedó sin respuesta una providencia administrativa incluida en el sumario administrativo solicitando que la Dirección de Comunicación indicara los perjuicios causados y que no obra en el expediente administrativo ningún elemento relativo a perjuicios causados. Las organizaciones querellantes manifiestan adicionalmente que las mencionadas comunicaciones no pueden contravenir las directrices de comunicación de la institución ya que las mismas se aplican a los servidores en el ejercicio de sus funciones laborales mientras que el Sr. Bastidas Ordóñez publicó sus «posts» en el desempeño de sus responsabilidades de dirigente sindical. Las organizaciones querellantes afirman finalmente que el proceso disciplinario llevado a cabo en contra del Sr. Bastidas Ordóñez se enmarca en un contexto más amplio de violaciones sistemáticas a la libertad sindical, especialmente en el sector público.

- 440.** En una segunda comunicación de 3 de diciembre de 2019, las organizaciones querellantes afirman que se han iniciado dos nuevos sumarios administrativos en represalias a las actividades sindicales legítimas del Sr. Bastidas Ordóñez. Las organizaciones querellantes se refieren en primer lugar al sumario administrativo núm. SENAE-CVA-006-2019, basado en declaraciones que el Sr. Bastidas Ordóñez ofreció al medio de comunicación Pichincha Universal durante el periodo de las protestas ciudadanas que se iniciaron en el Ecuador en octubre de 2019, a raíz de las medidas económicas adoptadas por el Gobierno. El memorando núm. SENAE-DNV-2019-2207-M, de 14 de octubre de 2019, expresa que el Sr. Bastidas Ordóñez «habría emitido declaraciones sin sustento técnico alguno respecto a la calidad de los servidores públicos de la institución y respecto a medidas anunciadas por el Gobierno Nacional», actos que podrían constituir una falta tipificada por los numerales 11 y 22 del artículo 289 y el numeral 11 del artículo 290 del COESCOP. Las organizaciones querellantes se refieren en segundo lugar al sumario administrativo núm. SENAE-CVA-007-2019, basado en una carta de 24 de septiembre de 2019 dirigida por la CONASEP al señor Presidente de la República en la cual se detallan numerosos hechos de violencia en contra de servidores públicos de la institución pública y en la cual se solicita, entre otros elementos, una audiencia para tratar sobre estos hechos. Las organizaciones querellantes manifiestan que, nuevamente, el empleador consideró dicha carta como contraria a las disposiciones anteriormente mencionadas del COESCOP por constituir declaraciones sin sustento técnico alguno. Las organizaciones destacan que mientras que el artículo 289 del COESCOP, anteriormente mencionado, tipifica las faltas graves, el numeral 11 del artículo 290 define como falta muy grave la emisión de informes o criterios técnicos infundados, tendenciosos, maliciosos o con error esencial, técnicamente comprobado.
- 441.** Las organizaciones querellantes afirman que los dos sumarios administrativos adicionales en contra del Sr. Bastidas Ordóñez constituyen nuevas violaciones al libre ejercicio de las funciones de representación sindical y que, al igual que en las primeras alegaciones de julio de 2019, los sumarios administrativos no establecen ningún nexo causal entre las normas supuestamente violentadas y las conductas descritas, las cuales se enmarcan dentro del ejercicio legítimo y habitual de la libertad sindical. Las organizaciones querellantes añaden que, al igual que en el sumario administrativo inicial que dio lugar a la apertura de la queja, no se están tomando en consideración en los procesos disciplinarios en curso las normas fundamentales de derecho interno e internacional relativas a las libertades de información y de expresión y a la libertad sindical. Las organizaciones querellantes manifiestan que la toma en cuenta de dichas normas es de especial importancia ahora, ya que la acumulación de sumarios administrativos y sanciones en contra del Sr. Bastidas Ordóñez tendrá como consecuencia directa su cesación como funcionario público. Las organizaciones

querellantes señalan finalmente que la Comisión de Administración Disciplinaria que se va a pronunciar sobre el caso del Sr. Bastidas Ordóñez es una instancia interna a la institución pública que carece por completo de independencia ya que cuenta en su seno a la persona que ha solicitado el inicio de los procesos disciplinarios.

## B. Respuesta del Gobierno

- 442.** Por medio de una comunicación de 23 de septiembre de 2019, el Gobierno proporciona sus observaciones a las alegaciones iniciales de las organizaciones querellantes. El Gobierno manifiesta que el Sr. Iván Kennedy Bastidas Ordóñez, vigilante aduanero de nivel 2, ha sido efectivamente objeto de un sumario administrativo iniciado el 24 de enero de 2019 en relación con varias publicaciones efectuadas por el interesado en las redes sociales que violaron el Código de Ética y varias disposiciones internas de la institución, así como el numeral 22 del artículo 289 del COESCOP. El Gobierno indica específicamente que: i) se tomó conocimiento de varios «posts» de 16, 20 y 21 de enero de 2019 publicados en la página de la ASPAE en los cuales, como presidente de dicha organización, el Sr. Bastidas Ordóñez emitió comentarios infundados que van en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; ii) en dichos «posts», se cuestiona la gestión y las directrices emitidas por la dirección de dicha institución y se incita a la perturbación del orden institucional al criticar la gestión y ejecución del control por parte del personal del cuerpo de vigilancia aduanera respecto de la Policía Nacional, manifestándose en uno de los «posts» que «no pueden controlar la seguridad ciudadana y quieren hacerse cargo del tránsito y la aduana, a dónde vamos con la Policía Nacional»; iii) una de estas declaraciones fue también enlazada a la página personal del Sr. Bastidas Ordóñez; iv) quedó comprobado durante el proceso disciplinario que el Sr. Bastidas Ordóñez era efectivamente el autor de dichos «posts» y el administrador de las páginas en cuestión; v) en su defensa, el Sr. Bastidas Ordóñez se limitó a afirmar que era obligación de la parte actora probar los hechos contenidos en la demanda, que negaba los fundamentos de hecho y de derecho del proceso disciplinario y reclamaba su derecho a la seguridad jurídica, y vi) entre las normas violadas por el servidor público se encuentran las directrices de comunicación de la institución pública que establecen que un vocero oficial de la institución no deberá emitir una opinión personal, sino transmitir la posición de la institución mediante mensajes previamente establecidos por la Dirección de Comunicación y que las vocerías oficiales están en la Dirección General y los Subdirectores mientras que las vocerías distritales solo se podrán activar con previa autorización de la Dirección de Comunicación.
- 443.** El Gobierno manifiesta que, al haberse comprobado la comisión por el servidor público de una falta grave tipificada en el numeral 22 del artículo 289 del COESCOP, se le impuso una sanción pecuniaria mayor equivalente al 8 por ciento de su remuneración mensual. El Gobierno señala adicionalmente que el recurso administrativo presentado por el Sr. Bastidas Ordóñez en contra de su sanción disciplinaria fue declarado improcedente por haber sido presentado de manera extemporánea. En efecto, el Sr. Bastidas Ordóñez presentó el mencionado recurso el 23 de abril de 2019 mientras que la sanción disciplinaria le fue notificada el 17 de abril de 2019, habiendo ya transcurrido los tres días hábiles de los cuales disponía para interponer su acción, en virtud de lo establecido por el artículo 305 del COESCOP.
- 444.** En relación con el alegato de las organizaciones querellantes de que las comunicaciones objeto de investigación fueron hechas por el Sr. Bastidas Ordóñez en su calidad de dirigente sindical y en el estricto ejercicio de la libertad sindical, el Gobierno manifiesta que: i) si bien el Gobierno del Ecuador reconoce el derecho de los trabajadores a

constituir sindicatos, la creación de organizaciones sociales sin fines de lucro al amparo del marco legal pertinente no implica *per se* el reconocimiento legal de dichas organizaciones como sindicatos; ii) la regulación de los sindicatos, al ser una figura legal distinta, se encuentra regulada por el Código del Trabajo, el Reglamento de Organizaciones Laborales y otra normativa que se emita para el efecto; iii) la ASPAE no se encuentra conformada, registrada ni legalizada como un sindicato sino como una organización social sin fines de lucro conforme se indica en el artículo 1 de sus estatutos; iv) la ASPAE está por lo tanto regulada por el Reglamento para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales, y v) con lo antes expuesto y al amparo de la normativa vigente, la ASPAE no es un sindicato y su presidente tampoco tiene la calidad de dirigente sindical, por lo cual se colige que las violaciones alegadas al amparo de los Convenios núms. 87 y 98 no son aplicables.

- 445.** En una comunicación de fecha 11 de marzo de 2020, el Gobierno reitera que: i) la ASPAE está registrada como una organización social sin fines de lucro, lo que no implica *per se* su reconocimiento legal como sindicato y la calidad de dirigente sindical de su presidente; ii) al Sr. Bastidas Ordóñez se le impuso una sanción pecuniaria equivalente al 8 por ciento de su remuneración por haber realizado publicaciones cuestionando las directrices y gestión de la directora general de la institución pública; iii) dicha sanción fue impuesta observando el debido proceso determinado en las leyes ecuatorianas vigentes y no acarrea hostigamiento y/o persecución sobre el Sr. Bastidas Ordóñez, y iv) por lo tanto, el sumario administrativo se llevó a cabo sin violentar disposiciones recogidas por la OIT, en pro de los derechos de libertad sindical.
- 446.** En una comunicación de fecha 2 de febrero de 2021, el Gobierno reitera que el 24 de enero de 2019, el Sr. Bastidas Ordóñez recibió un sumario administrativo por haber emitido información en contra de la institución pública y su servicio, lo que dio lugar a la imposición de una sanción pecuniaria que el funcionario intentó impugnar sin éxito. Además, en relación con el segundo sumario administrativo mencionado por las organizaciones querellantes (núm. SENA-E-CVA-006-2019), el Gobierno manifiesta que: i) el Sr. Bastidas Ordóñez realizó declaraciones en el canal Pichincha Universal en contra de la institución pública y llamó a levantamientos durante el paro nacional ocurrido en octubre de 2019, lo que violó el Código de Ética de la institución y el COESCOP; ii) la comisión de administración disciplinaria de la institución pública comprobó la comisión por el servidor público de una falta grave tipificada en el artículo 289 numeral 22 del COESCOP y le impuso una sanción pecuniaria equivalente al 4 por ciento de su remuneración mensual; iii) el 14 de enero de 2020, el Sr. Bastidas Ordóñez presentó un recurso administrativo contra la resolución sancionadora, y iv) el 23 de enero de 2020, la institución pública resolvió declarar sin lugar dicho recurso. Respecto del tercer sumario administrativo mencionado (núm. SENA-E-CVA-007-2019), el Gobierno indica que: i) el Sr. Bastidas Ordóñez suscribió y presentó un escrito dirigido a las autoridades alegando hechos sin sustento respecto a la institución pública y el servicio que brinda, lo que incumplió las directrices comunicacionales de la institución pública y violó su Código de Ética y el COESCOP; ii) la comisión de administración disciplinaria de la institución pública comprobó la comisión por el servidor público de una falta grave tipificada en el artículo 289 numeral 22 del COESCOP y le impuso una sanción pecuniaria equivalente al 8 por ciento de su remuneración mensual; iii) el 6 de enero de 2020, el Sr. Bastidas Ordóñez presentó un recurso administrativo contra la resolución sancionadora, y iv) el 14 de enero de 2020, dicho recurso fue declarado sin lugar por la institución pública.
- 447.** El Gobierno informa a continuación que los tres sumarios administrativos sustanciados en contra del Sr. Bastidas Ordóñez han quedado sin efecto, como consecuencia de sentencias judiciales definitivas emitidas en el marco de las acciones de protección

núms. 17294-2019-01768 y 17230-2019-21533, interpuestas por el servidor público. El Gobierno indica a este respecto que: i) en el marco de la acción de protección núm. 17294-2019-01768 relativa al sumario administrativo núm. 006-2019, después de que, en primera instancia, se haya negado la acción de protección iniciada por el Sr. Bastidas Ordóñez, la sentencia de apelación dejó sin efecto la sentencia de primera instancia y ordenó de manera definitiva el archivo del mencionado sumario administrativo; ii) en el marco de la acción de protección núm. 17230-2019-21533 relativa a los sumarios administrativos núms. 001-2019 y 007-2019, tanto las sentencias de primera como de segunda instancia acogieron la acción de protección y ordenaron el archivo de los mencionados sumarios administrativos.

- 448.** El Gobierno manifiesta que, sin perjuicio de lo anterior, los sumarios administrativos relativos al Sr. Bastidas Ordóñez: i) se iniciaron en su calidad de servidor público y se ejecutaron de manera legal con base en pruebas claras sobre los actos realizados; ii) se cumplió expresamente con el procedimiento dispuesto en el COESCOP y se respetó de manera estricta el derecho a la legítima defensa del servidor público; iii) en ningún momento estos procesos derivaron en la vulneración de los derechos sindicales o de libertad de expresión y el Sr. Bastidas Ordóñez prosigue hasta la actualidad en su calidad de dirigente sindical, y iv) no se ha presentado queja alguna ante el Ministerio del Trabajo en relación con la situación del Sr. Bastidas Ordóñez. Además, en respuesta al alegato de las organizaciones querellantes sobre un peligro inminente de que el Sr. Bastidas Ordóñez sea cesado de sus funciones, el Gobierno afirma que dicha alegación carece de veracidad, puesto que el mencionado servidor público sigue en función y que las causales para el cese de las funciones de todo servidor aduanero del cuerpo de vigilancia aduanera se encuentran establecidas expresamente en el artículo 240 del COESCOP. Con base en lo anterior y a la luz de la anulación de las sanciones disciplinarias impuestas al Sr. Bastidas Ordóñez por los tribunales, el Gobierno solicita al Comité que no continúe con el examen del presente caso.

## C. Conclusiones del Comité

- 449.** *El Comité observa que el presente caso se refiere a la imposición de sanciones disciplinarias (multas) en contra del Sr. Bastidas Ordóñez, funcionario del servicio de aduanas, presidente de la ASPAE, así como secretario general de la CONASEP y secretario general de la ISP en el Ecuador, a raíz de comunicaciones y declaraciones formuladas en una red social y en un medio de comunicación, en las cuales expresó críticas sobre la gestión del servicio de aduanas del Ecuador y sobre medidas adoptadas por el Gobierno.*
- 450.** *El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes afirman que: i) las declaraciones del Sr. Bastidas Ordóñez objeto de las mencionadas sanciones disciplinarias se enmarcaron en el ejercicio legítimo y habitual de la libertad de expresión que es constitutiva de las funciones de representación sindical; ii) estas consideraciones fueron ausentes de las decisiones disciplinarias objeto de la presente queja, y iii) por la acumulación de sumarios administrativos en su contra, el Sr. Bastidas Ordóñez se enfrenta a la posibilidad de ser despedido.*
- 451.** *El Comité toma nota de que, por su parte, el Gobierno, después de haber manifestado que las tres sanciones disciplinarias impuestas al Sr. Bastidas Ordóñez en 2019 y 2020 se ejecutaron de manera legal, con base en pruebas claras sobre los actos realizados y sin que se afectara la libertad sindical del servidor público, manifiesta en su última comunicación de 2 de febrero de 2021 que: i) las tres sanciones disciplinarias quedaron archivadas y dejadas sin efecto por dos sentencias judiciales definitivas consecutivas a acciones de protección iniciadas por el*

*Sr. Bastidas Ordóñez, y ii) el mencionado servidor público sigue en función sin que exista el riesgo de que el mismo sea objeto de un despido.*

- 452.** *El Comité toma nota de estos distintos elementos y recuerda que la resolución de 1970, relativa a los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, hace especial hincapié en la libertad de opinión y de expresión, las cuales son esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 257]. Al tiempo que observa que el Gobierno no ha proporcionado informaciones sobre los motivos del archivo judicial de las sanciones disciplinarias y no ha adjuntado el texto de las mencionadas sentencias, el Comité, al constatar que las sanciones disciplinarias objeto del presente caso han sido dejadas sin efecto, no proseguirá con el examen del presente caso.*
- 453.** *Observando finalmente que el Gobierno ha manifestado en sus comunicaciones de septiembre de 2019 y marzo de 2020 que la ASPAE no se encuentra registrada como un sindicato sino como una organización social sin fines de lucro, que su presidente no tiene por lo tanto la calidad de dirigente sindical, deduciéndose de lo anterior que las alegadas violaciones de los principios de la libertad sindical no serían aplicables, el Comité recuerda que, en un caso anterior, el Comité había llamado la atención del Gobierno sobre la plena aplicabilidad de los principios de la libertad sindical a los trabajadores del sector público, «sea cual sea la denominación de las organizaciones que los servidores y trabajadores públicos pueden crear en virtud de la legislación nacional vigente» [véase 370.º informe del Comité de Libertad Sindical, octubre de 2013, caso núm. 2926, párrafo 386]. Constatando las repetidas afirmaciones contrarias del Gobierno a este respecto [véase también en el mismo sentido, 393.º informe del Comité de Libertad Sindical, marzo de 2021, caso núm. 3347, párrafos 429 y 430], el Comité confía en que el mismo tomará todas las medidas necesarias, inclusive de carácter legislativo si fuera necesario, para asegurar que, en virtud de los principios de la libertad sindical, las organizaciones de servidores públicos gocen de las distintas garantías y prerrogativas necesarias para poder ejercer sus actividades de representación de los intereses sociales y económicos de sus miembros.*

## Recomendación del Comité

- 454.** **En vista de las conclusiones que preceden, las cuales no requieren de un examen más detenido, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe la siguiente recomendación:**

**El Comité confía en que el Gobierno tomará todas las medidas necesarias, inclusive de carácter legislativo si fuera necesario, para asegurar que, en virtud de los principios de la libertad sindical, las organizaciones de servidores públicos gocen de las distintas garantías y prerrogativas necesarias para poder ejercer sus actividades de representación de los intereses sociales y económicos de sus miembros.**

## Casos núms. 2967 y 3089

### Informe definitivo

#### Queja contra el Gobierno de Guatemala presentada por el Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco (MSICG)

Alegatos: la organización querellante alega que una serie de disposiciones del Código Penal y del Código del Trabajo afectan el libre ejercicio de la libertad sindical; que no se le ha permitido formar parte de la delegación de Guatemala ante la Conferencia internacional del Trabajo y que, finalmente, se produjeron despidos antisindicales en contra de dirigentes y afiliados de un sindicato de trabajadores municipales

- 455.** El Comité examinó el caso núm. 2967 en su reunión de junio de 2014 y en esa ocasión presentó un informe provisional al Consejo de Administración [véase 372.º informe, aprobado por el Consejo de Administración en su 321.ª reunión (junio de 2014), párrafos 297 a 307]. Por su parte, la queja del caso núm. 3089 figura en una comunicación del Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco (MSICG) de fecha 24 de mayo de 2014. En vista de que la organización querellante es idéntica y que ambas quejas se refieren principalmente a cuestiones de carácter legislativo, el Comité ha decidido examinar conjuntamente los casos núms. 2967 y 3089.
- 456.** El Gobierno envió sus observaciones por medio de comunicaciones de 13 de agosto, septiembre y 25 de noviembre de 2014, 2 de mayo, 22 de julio, 13 de agosto y 16 de diciembre de 2019, 31 de enero, 2 y 10 de septiembre de 2020 y 25 de enero de 2021.
- 457.** Guatemala 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) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

#### A. Examen anterior del caso núm. 2967

- 458.** En su reunión de junio de 2014, el Comité formuló las recomendaciones siguientes en relación con el caso núm. 2967 [véase 372.º informe, párrafo 307]:
- a) el Comité lamenta profundamente tener que tomar nota de que, pese a varios requerimientos y llamamientos urgentes, el Gobierno no ha proporcionado ninguna información sobre los alegatos;
  - b) el Comité pide al Gobierno que comunique sin demora sus observaciones sobre las disposiciones legislativas y reglamentarias mencionadas en la queja, y
  - c) recordando que el Gobierno es responsable de la prevención de todo acto de discriminación antisindical y que debe velar por que todas las quejas contra prácticas discriminatorias de esa índole sean examinadas con arreglo a un procedimiento expeditivo e imparcial, el Comité urge al Gobierno a que lleve a cabo sin demora una investigación independiente sobre los despidos mencionados en

la queja y que, en caso de que se verifique el carácter antisindical de dichos despidos, los trabajadores afectados sean reintegrados en sus puestos de trabajo o, en el caso de que la reincorporación no sea posible, que reciban una indemnización adecuada de modo que constituya una sanción suficientemente disuasoria.

## B. Alegatos de la organización querellante (caso núm. 3089)

- 459.** En su comunicación de 24 de mayo de 2014, la organización querellante denuncia la ineffectividad de la protección legislativa y judicial brindada a los dirigentes sindicales en materia de discriminación antisindical. La organización querellante manifiesta que, a pesar de que la Constitución Política y el Código del Trabajo protegen contra el despido antisindical, por medio del reintegro, a aquellos trabajadores que: i) participan en un conflicto colectivo de carácter económico y social (artículo 380 del Código del Trabajo); ii) han participado o participan en la formación de un sindicato (artículo 209 del Código del Trabajo), o iii) son miembros del comité ejecutivo (artículo 223, inciso *d*), del Código del Trabajo; dichos trabajadores se ven privados, por culpa de las carencias legislativas y judiciales, de una vía de protección rápida y eficaz.
- 460.** La organización querellante alega especialmente que: i) si bien el Código del Trabajo establece que el reintegro de los mencionados trabajadores víctimas de un despido antisindical debe ordenarse y hacerse efectivo en las veinticuatro horas siguientes de haber ingresado la denuncia al Tribunal, el mismo Código omite regular de manera expresa la vía a través de la cual la reinstalación debe tramitarse, y ii) ante dicha omisión, los tribunales de trabajo ventilan, con base en el artículo 96 del Código Procesal y Mercantil, las acciones de reintegro por medio de un juicio ordinario. La organización querellante denuncia adicionalmente la exigencia de los tribunales del trabajo de agotar el planteamiento de recursos, excepciones e incidentes para dictar sentencia ordenando la reinstalación, lo que causaría demoras excesivas. La organización querellante afirma que un procedimiento de reinstalación para un dirigente sindical puede contar con hasta tres audiencias y que la reinstalación puede ser ordenada solamente después de que la decisión se encuentre en firme, es decir, después de que haya sido confirmada por la Corte de Apelaciones, lo que en la práctica podría llevar más de diez años. En estas condiciones, la organización querellante afirma que el Estado guatemalteco, al no proteger de manera efectiva a los miembros directivos de las organizaciones sindicales, sobre quienes recae la representación y la interlocución de los sindicatos, incumple con garantizar la adecuada protección contra el despido antisindical.

## C. Respuesta del Gobierno

### Caso. núm. 2967: aspectos legislativos

- 461.** Por medio de una comunicación de 2 de mayo de 2019, el Gobierno proporciona sus observaciones en relación con las disposiciones legislativas que, según la organización querellante, plantearían problemas de compatibilidad con la libertad sindical (artículos 256, 292, 294, 390 y 414 del Código Penal; y artículos 220, inciso *c*), 223, inciso *d*) y 226 del Código del Trabajo). El Gobierno indica que, en cumplimiento del acuerdo tripartito suscrito ante la OIT en noviembre de 2017 y con miras a dar aplicación a la Hoja de ruta de 2013 adoptada en el contexto de la queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio núm. 87 presentada en 2012 en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, se celebraron reuniones y talleres en el marco de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical. El Gobierno señala que, en el seno de dicha comisión se abordó la iniciativa núm. 5199 del Congreso de la República, la cual busca

aprobar reformas al Decreto núm. 1441 del Congreso de la República (Código del Trabajo), al Decreto núm. 71-86 del Congreso de la República (Ley de sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores del Estado), y al Decreto núm. 17-73 del Congreso de la República (Código Penal). El Gobierno informa asimismo que, en el marco de dicha instancia tripartita, se llegó a un consenso sobre ciertos temas fundamentales, tales como la definición de servicios esenciales y las reformas de los artículos 390 y 430 del Código Penal. El Gobierno se refiere en particular al artículo 390 del Código Penal relativo a la rebelión o sedición, cuya revisión fue acordada tripartitamente de manera de excluir de su ámbito de aplicación las huelgas legales ejecutadas de conformidad con la legislación vigente. Manifiesta adicionalmente que la Comisión Nacional Tripartita, dirigió una carta al Congreso de la República, en fecha 7 de mayo de 2018, por medio de la cual informa de los temas legislativos sobre los cuales se llegó a un consenso tripartito, y aquellos que aún se encuentran pendientes, requiriendo al órgano legislativo que mantuviera en suspenso la discusión sobre la iniciativa núm. 5199, hasta que se alcance un consenso tripartito sobre los temas pendientes en el seno de la referida comisión.

- 462.** Por medio de una comunicación de 10 de septiembre de 2020, el Gobierno se refiere al seguimiento dado a la decisión GB.334/INS/9 de noviembre de 2018 del Consejo de Administración de la OIT que declaró cerrado el mencionado procedimiento de queja basado en el artículo 26 de la Constitución de la OIT. El Gobierno subraya que, después de haber reconocido los avances alcanzados por el país, el Consejo de Administración: i) señaló la importancia de que se elaboren y adopten las reformas legislativas que se ajustan plenamente al punto 5 de la Hoja de ruta (según el cual el Gobierno debe tomar acciones urgentes, en consulta con las mandantes tripartitos, para proponer enmiendas al Código del Trabajo y a las demás leyes pertinentes que incorporen las enmiendas propuestas desde larga data por los órganos de control de la OIT), y ii) solicitó a la Oficina que ponga en marcha, sin demora, un programa de asistencia técnica sólido y completo para lograr la sostenibilidad del proceso actual de diálogo social e impulsar los avances en la aplicación de la Hoja de ruta.
- 463.** El Gobierno manifiesta que, de conformidad con la referida decisión del Consejo de Administración, los mandantes tripartitos aprobaron en junio de 2020 el proyecto de cooperación técnica «Fortalecimiento de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical en Guatemala para la efectiva aplicación de las normas internacionales del trabajo» elaborado por la Oficina. El Gobierno destaca que el mencionado proyecto tiene entre sus aspectos esenciales el apoyo a la puesta en conformidad de la legislación con los convenios de la OIT en materia de libertad sindical por medio de las labores realizadas en el seno de la Comisión Nacional Tripartita. El Gobierno indica finalmente que la Comisión Nacional Tripartita aprobó el 6 de agosto de 2020 su Plan de Trabajo para el periodo de mayo de 2020 a mayo de 2021, el cual contiene como resultado esperado el haber consensuado reformas legislativas para proponer enmiendas al Código del Trabajo y a las demás leyes pertinentes que incorporen las enmiendas propuestas por los órganos de control de la OIT.

### Caso núm. 2967: otros alegatos

- 464.** Por comunicación de 12 de agosto de 2019, el Gobierno transmite sus observaciones relativas al supuesto despido antisindical de 17 directivos y afiliados del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad San Carlos del departamento de Retalhuleu, ocurrido el 14 de mayo de 2012. A este respecto, el Gobierno informa que:



- a) la trabajadora Vilma Lucrecia Flores Rodas, al haber llegado a un acuerdo extrajudicial con la entidad demandada, desistió en su demanda laboral en contra de la Municipalidad;
  - b) los trabajadores Marina Emérita Escobar Estacuy, Sofía Floralma Lorenzo Martínez de Agustín, Alejandra Castillo Luis, Ingrid Nineth Valiente Navas de Torres, Norma Leticia Tem Alvarado, Pilar Cayax López, Orlando Abigail Cifuentes Sánchez y Carlos Roberto Barrios Chávez, al haber también llegado a un acuerdo extrajudicial con la entidad demandada, desistieron de sus procesos respectivos;
  - c) el trabajador Ranferi Fuentes Escobar, mediante resolución de 5 de mayo de 2015, fue separado de su proceso al no haber cumplido con la subsanación de varios defectos en su demanda, y
  - d) en cuanto a la demanda laboral promovida por los trabajadores Olga Marina de León y Bernabé Rodas Benedicto, si bien en un principio se exoneró a la Municipalidad, el 19 de enero de 2017 el Tribunal de Segunda Instancia ordenó su inmediata reinstalación, la cual se hizo efectiva el 15 de agosto de 2017. Posteriormente, a petición de la Municipalidad, se realizó una conciliación entre las partes y el 29 de septiembre de 2017 se acordó un convenio de pago entre los sindicalistas arriba mencionados y la Municipalidad.
- 465.** En cuanto al alegado nombramiento ilegal de representantes de empleadores y trabajadores ante la Conferencia Internacional del Trabajo, el Gobierno manifiesta en su comunicación de 13 de agosto de 2014 que el Acuerdo Ministerial núm. 126-2012 no fue objeto de impugnación administrativa, judicial o constitucional y que, además, este fue derogado en su totalidad por el Acuerdo Ministerial núm. 181-2013. En cuanto a la negativa de acreditar a los delegados del MSICG, el Gobierno indica que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social reconoce los movimientos sindicales, sin embargo, se ve imposibilitado de determinar la representatividad de aquellos que no cuentan con padrón que permita cuantificar a sus afiliados, requisito establecido en la Constitución de la OIT, y que de dejar de aplicar este requisito objetivo y verificable, actuaría de forma discriminatoria en contra de las entidades que sí fueron acreditadas de conformidad con la ley nacional vigente.

### Caso núm. 3089

- 466.** Por medio de una comunicación de fecha 24 de mayo de 2014, el Gobierno señala que el marco legal guatemalteco protege y garantiza el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva. Asimismo, manifiesta, en relación con los supuestos retrasos injustificados del sistema de justicia laboral, que mediante la creación del Centro de Justicia Laboral en 2011 y la implementación de la reducción del proceso ordinario laboral, se logró en menos de un año una notable reducción de la mora judicial, con una tramitación media que pasó de tres años a ocho meses. En lo que atañe al supuesto incumplimiento de los tribunales de justicia en ordenar las reinstalaciones en las veinticuatro horas en las que fueron solicitadas, el Gobierno manifiesta que la parte patronal puede, en virtud de su derecho de defensa previsto en el artículo 12 de la Constitución Política, impugnar la resolución de reinstalación por medio de los recursos idóneos, lo que implica que la mencionada resolución no quede en firme. Por otra parte, el Gobierno lamenta que los alegatos adelantados por la organización querellante sean de orden general, sin que se identifiquen casos concretos. Manifiesta adicionalmente que las cuestiones adelantadas fueron conocidas por el Comité de Libertad Sindical en el marco de otros casos y que, además estas vienen siendo examinadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).

**467.** En sus comunicaciones de enero y septiembre de 2020, el Gobierno se refiere al proyecto de Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social elaborado por la Corte Suprema de Justicia con miras a agilizar el funcionamiento de la justicia laboral y ofrecer un servicio eficiente a la ciudadanía. Manifiesta a este respecto que: i) el anteproyecto de ley elaborado por la Corte fue sometido en diciembre de 2018 a los interlocutores sociales en el marco de un mesa de diálogo con miras a recabar sus opiniones; ii) aunque no se pudo contar con la participación del sector trabajador en la mencionada mesa, se dejó abierta la posibilidad de que el mismo pudiera remitir sus observaciones respecto del texto; iii) en el primer cuatrimestre de 2019, se contó con la visita de un consultor de la Oficina, el cual participó, junto con representantes del sector gubernamental y empleador, en una reunión con jueces y consultores del organismo judicial a cargo del mencionado anteproyecto; iv) después de haber sido aprobado por el Pleno de la Corte Suprema, el proyecto se encuentra desde el 17 de julio de 2020 ante el Congreso de la República como Iniciativa de Ley núm. 5809; v) el proyecto busca evitar la aplicación de normas procesales de otras ramas del Derecho que pueden resultar inapropiadas a las especificidades de las relaciones laborales; vi) el proyecto establece reglas y plazos específicos para los casos de reinstalación de dirigentes sindicales y trabajadores que forman un sindicato. En una comunicación de 25 de enero de 2021, el Gobierno recuerda nuevamente que el plan de trabajo 2020-2021 de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical en Guatemala incluye la propuesta de reformas legislativas que incorporen las recomendaciones propuestas por los órganos de control de la OIT. El Gobierno se refiere en este contexto a las actividades de la Subcomisión de Legislación y Política Laboral.

## D. Conclusiones del Comité

**468.** *El Comité recuerda que el caso núm. 2967 se refiere a: i) alegaciones de que una serie de disposiciones legislativas obstaculizarían el ejercicio de la libertad sindical; ii) el supuesto despido antisindical de los miembros de un sindicato de trabajadores municipales, y iii) la alegada exclusión injustificada del MSCIG de la delegación de Guatemala ante la Conferencia internacional del Trabajo. Ante la ausencia de información por parte del Gobierno, el Comité examinó el mencionado caso en su reunión de junio de 2014 y formuló sus recomendaciones. En cuanto al caso núm. 3089, el Comité observa que se refiere a la alegada ausencia en el Código del Trabajo de disposiciones procesales que permitan una protección efectiva de los dirigentes sindicales frente a los actos de discriminación antisindical. Habida cuenta de que ambas quejas fueron presentadas por la misma organización querellante y que las mismas se refieren principalmente a cuestiones de carácter legislativo, el Comité ha decidido examinar conjuntamente los casos núms. 2967 y 3089.*

### Caso número 2967: aspectos legislativos

**469.** *El Comité toma nota de los alegatos legislativos de la organización querellante según los cuales una serie de disposiciones del Código del Trabajo y del Código Penal violarían los principios de la OIT en materia de libertad sindical. El Comité toma nota de que la organización querellante alega específicamente que: i) varias disposiciones del Código Penal (artículos 256, 292, 294, 390 y 414) facilitan la penalización de las protestas laborales pacíficas por medio de una tipificación excesivamente general y subjetiva de delitos comunes, y ii) varias disposiciones del Código del Trabajo (artículos 220, inciso c), 223, inciso d), y 226) relativas, entre otros elementos, a los motivos de disolución de las organizaciones sindicales y a la posibilidad de que la administración del trabajo imponga modificaciones a los estatutos sindicales, atentan contra la libertad de las organizaciones sindicales de fijar de manera autónoma sus estatutos, de organizarse y de ejercer sus funciones sociopolíticas.*

- 470.** *El Comité toma también nota de la respuesta del Gobierno que indica que, en el marco del seguimiento dado a la queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio núm. 87 presentada en 2012 en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT: i) se creó la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical en la cual se llevan a cabo discusiones para poner la legislación nacional de conformidad con los convenios de la OIT ratificados por Guatemala en materia de libertad sindical y con los comentarios correspondientes de los órganos de control de la OIT; ii) se alcanzaron en 2018 unos primeros acuerdos tripartitos con miras a enmendar varias disposiciones legislativas, acuerdos que incluyen entre otros la revisión del artículo 390 del Código Penal; iii) a raíz de la decisión GB.334/INS/9 del Consejo de Administración de noviembre de 2018 que declaró cerrado el mencionado procedimiento de queja basado en el artículo 26 de la Constitución de la OIT, los mandantes tripartitos aprobaron en junio de 2020 el proyecto de cooperación técnica «Fortalecimiento de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical en Guatemala para la efectiva aplicación de las normas internacionales del trabajo» elaborado por la Oficina y que tiene entre sus aspectos esenciales el apoyo a la puesta en conformidad de la legislación con los convenios de la OIT en materia de libertad sindical por medio de las labores de la Comisión Nacional Tripartita, y iv) uno de los objetivos fijados por la Comisión Nacional Tripartita en su plan de trabajo 2020-2021 consiste en proponer enmiendas al Código del Trabajo y a las demás leyes pertinentes que incorporen las recomendaciones propuestas por los órganos de control de la OIT.*
- 471.** *El Comité toma debidamente nota de los elementos proporcionados por las partes. El Comité observa que las cuestiones de conformidad legislativa planteadas por la organización querellante son objeto desde hace numerosos años de un examen detenido de parte de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y que, en el contexto de la aplicación de la decisión GB.334/INS/9 del Consejo de Administración, la Oficina sigue brindando su asistencia técnica a los mandantes tripartitos para que lleven a cabo las reformas legislativas solicitadas por el Consejo de Administración. En este contexto, confiando en que se adoptarán a la brevedad, con la asistencia técnica de la Oficina, las reformas al Código del Trabajo y al Código Penal que permitan dar plena aplicación a los principios de libertad sindical, el Comité remite estos aspectos legislativos del caso a la CEACR.*

### Caso núm. 3089

- 472.** *El Comité toma nota de los alegatos de la organización querellante según los cuales la ausencia de disposiciones procesales específicas en el Código del Trabajo, aunada a la práctica de las jurisdicciones laborales conduciría a una lentitud excesiva de los procesos de reintegro de los dirigentes sindicales objeto de despidos antisindicales, haciendo inefectiva la protección legislativa y constitucional contra la discriminación antisindical. El Comité toma también nota de la respuesta del Gobierno que indica que se encuentra ante el Congreso de la República un proyecto de Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social elaborado por la Corte Suprema de Justicia y que el mencionado proyecto contempla reglas y plazos especiales para los casos de reinstalación de dirigentes sindicales y trabajadores que forman un sindicato.*
- 473.** *El Comité recuerda el carácter reiterativo de los casos examinados en donde ha tenido que constatar la lentitud de los procedimientos judiciales en materia de discriminación antisindical [véanse 372.º informe, caso núm. 2989, junio de 2014, párrafo 316 y caso núm. 2869, párrafo 296; 382.º informe, caso núm. 2948, junio de 2017, párrafos 375 a 378; 383.º informe, caso núm. 3062, octubre-noviembre de 2017, párrafo 367 y 386.º informe, caso núm. 3188, junio de 2018, párrafo 333]. El Comité subraya que, en este contexto, el Comité instó al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, entablara una revisión de fondo de las normas procesales laborales pertinentes de manera que el sistema judicial brinde una protección adecuada y efectiva ante casos de discriminación antisindical [véanse*

382.º informe, caso núm. 2948, junio de 2017, párrafo 378; 386.º informe, caso núm. 3188, junio de 2018, párrafo 333].

- 474.** *En estas condiciones, el Comité toma especial nota del proceso legislativo en curso dirigido a la adopción de un Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Recordando que las normas de fondo existentes en la legislación nacional que prohíben actos de discriminación antisindical no son suficientes si las mismas no van acompañadas de procedimientos que aseguren una protección eficaz contra tales actos y subrayando 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 [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafos 1140 y 1541], el Comité espera que se adoptará a la brevedad una legislación procesal que cumpla plenamente con los principios de libertad sindical antes mencionados. El Comité remite el seguimiento de este aspecto legislativo a la CEACR.*

### Caso núm. 2967: otros alegatos

- 475.** *En cuanto al alegato relativo al alegato despido antisindical de 17 directivos y afiliados del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de San Carlos del departamento de Retalhuleu acontecido en 2012, el Comité toma nota de las informaciones del Gobierno según las cuales: i) nueve trabajadores, al haber concluido un acuerdo extrajudicial con la parte demandada, desistieron de sus respectivas demandas; ii) un trabajador fue separado de su proceso por no haber subsanado ciertos defectos; iii) el Tribunal de Segunda Instancia ordenó la inmediata reinstalación de la Sra. Olga Marina de León y León y el Sr. Bernabé Rodas Benedicto, y iv) a petición de la Municipalidad, se llevó a cabo una audiencia conciliatoria el 29 de septiembre de 2017 y, en aquella ocasión, ambos sindicalistas concluyeron un acuerdo de pago con la entidad demandada, encontrándose el proceso fenecido y archivado. El Comité toma debida nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno acerca de la situación de 12 trabajadores de la municipalidad de San Carlos despedidos en 2012 y, en particular, de la existencia de sentencias de reintegro pronunciadas por una jurisdicción de segunda instancia. Observando que los alegatos de la organización querellante se referían al despido de 17 trabajadores, aunque sin proporcionar datos que permitieran su identificación, el Comité pide al Gobierno que se asegure de que se hayan respetado los derechos de la totalidad de los trabajadores que podrían haber sido objeto de despidos antisindicales por la mencionada municipalidad. Constatando adicionalmente el carácter reiterativo de los casos de despidos antisindicales en el seno de municipalidades [véase, por ejemplo, 376.º informe del Comité, caso núm. 3042, párrafos 488-568; 382.º informe del Comité, caso núm. 2978, párrafos 380-392], el Comité insta al Gobierno a que tome las medidas necesarias para atajar de manera eficaz este fenómeno.*
- 476.** *El Comité toma nota finalmente de los alegatos de la organización querellante relativos a la negativa del Gobierno, basada en el Acuerdo Ministerial núm. 126-2012, de incluir al MSCIG en la delegación de los trabajadores de Guatemala ante la Conferencia Internacional del Trabajo. El Comité toma también nota de la respuesta del Gobierno que indica, por una parte, que el mencionado acuerdo ministerial ha sido derogado en su totalidad en 2013 y que, por otra, se ve imposibilitado de determinar la representatividad de organizaciones como el MSICG que no cuentan con padrón de afiliados. Al tiempo que toma nota de estos distintos elementos, el Comité observa también que la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia examinó en 2012 varias protestas de distintas organizaciones sindicales de Guatemala, una de ellas promovidas por el MSICG. Recordando que las cuestiones de la representación de una organización en la Conferencia Internacional del Trabajo y la conformación de delegaciones a la Conferencia corresponde a la competencia de la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia [véase **Recopilación**, párrafo 26], el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.*

## Recomendaciones del Comité

**477.** En vista de las conclusiones que preceden, las cuales no requieren de un examen más detenido, el Comité invita al Consejo de Administración a que adopte las siguientes recomendaciones:

- a)** el Comité espera que, con la asistencia técnica de la Oficina, se adoptará a la brevedad reformas al Código del Trabajo y al Código Penal que permitan dar plena aplicación a los principios de libertad sindical. De igual manera, el Comité espera que se adoptará a la brevedad una legislación procesal que cumpla plenamente con los principios de libertad sindical mencionados en las conclusiones del presente caso. El Comité remite el seguimiento de estos aspectos legislativos a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y
- b)** el Comité pide al Gobierno que se asegure de que se hayan respetado los derechos de la totalidad de los trabajadores que podrían haber sido objeto de despidos antisindicales por la municipalidad de San Carlos del departamento de Retalhuleu. Constatando adicionalmente el carácter reiterativo de los casos de despidos antisindicales en el seno de municipalidades, el Comité insta una vez más al Gobierno a que tome las medidas necesarias para atajar de manera eficaz este fenómeno.

### Caso núm. 3179

#### Informe provisional

#### Queja contra el Gobierno de Guatemala presentada por

- la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE) y
- el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala (SNTSG)

Alegatos: las organizaciones querellantes denuncian la puesta en marcha, por parte de las autoridades públicas, de un proceso de revisión unilateral de los convenios colectivos vigentes en el sector público de la salud, en abierta violación del principio de negociación de buena fe, así como la criminalización de la actividad sindical de los miembros del SNTSG

**478.** La queja figura en una comunicación de fecha 12 de enero de 2016, presentada por la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala (SNTSG), y en una comunicación de 19 de febrero de 2019, presentada por la CLATE. Por una comunicación

de fecha 29 de marzo de 2016, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Estado de Guatemala (FENASTEG) se adhirió a la queja inicial.

- 479.** El Gobierno envió observaciones por comunicaciones de fechas 18 de enero de 2017, 8 de marzo de 2018, 28 de mayo de 2019, 22 y 27 de agosto de 2019, así como de fecha 14 de febrero y 3 de septiembre de 2020.
- 480.** Guatemala 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) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

## A. Alegatos de las organizaciones querellantes

- 481.** En una comunicación de fecha 12 de enero de 2016, las organizaciones querellantes alegan que el Gobierno impulsó actos de injerencia y obstaculización de la negociación colectiva en el sector público, especialmente en el ámbito de la salud, por supuestos motivos de onerosidad de los pactos colectivos. Indican que el 28 de abril de 2015, la Contraloría General de Cuentas presentó una denuncia ante la Fiscalía General de la República en contra del pacto colectivo de condiciones de trabajo, firmado en agosto de 2013 con el Ministerio de Salud y que el 26 de julio del mismo año, el Ministerio de Salud hizo lo propio. Las organizaciones querellantes denuncian que el Estado empleador, con el apoyo del sector empresarial a través del Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales Agrícolas, Industriales y Financieras (CACIF), está llevando adelante el desconocimiento de los acuerdos y la pretensión de su anulación, cuestionando asimismo la capacidad de las organizaciones sindicales de representar los intereses de los trabajadores del sector de la salud. Según las organizaciones querellantes, existe una cancelación de hecho de la negociación colectiva de parte del Estado, en la medida en que se prevé una posibilidad de revisión y anulación posterior de los pactos de parte del propio Gobierno, es decir, uno de los firmantes de los pactos como empleador, lo cual constituye una práctica desleal y evidencia una clara actitud de mala fe en violación de la normativa interna e internacional.
- 482.** En una comunicación de fecha 20 de enero de 2019 la CLATE, con el respaldo de varias organizaciones nacionales e internacionales —la Internacional de Servicios Públicos (ISP), la Global Nurses United (GNU) y la Federación de Empleadas y Empleados de los Servicios Públicos (FeSP-UGT) de la Unión General de Trabajadores (UGT) de España—, solicita que se incluya elementos relativos a la causa penal entablada en contra de varios dirigentes sindicales del SNTSG, a raíz de su participación en la negociación del pacto colectivo firmado en 2013 con el Ministerio de Salud, así como la consecutiva detención y prisión preventiva del Sr. Luis Antulio Alpírez Guzmán, secretario general del SNTSG y de la Sra. Dora Regina Ruano Saldaña, secretaria de organización del mismo. La CLATE indica que junto a ellos ha sido detenido el doctor Javier Méndez Franco, y se ha pedido la captura del doctor César Landelino Franco López, ambos asesores legales del SNTSG. Para la confederación sindical, la acción judicial en contra del mencionado pacto colectivo forma parte de una campaña del Gobierno para deslegitimar la negociación colectiva en el sector público y socavar el movimiento sindical. Con fecha 19 de febrero de 2019, la CLATE indica que los dirigentes sindicales han recobrado su libertad ambulatoria, aunque de manera provisoria, ya que siguen ligados al proceso penal. En cambio, la situación de los asesores legales sigue siendo la misma.

## B. Respuesta del Gobierno

- 483.** En una comunicación de fecha 18 de enero de 2017, el Gobierno indica que la Procuraduría General de la Nación (PGN) no ha promovido ni ha intentado obtener la anulación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo del sector público mediante procesos de revisión no previstos en la ley. Sin embargo, la PGN cuenta con la facultad constitucional para investigar o analizar jurídicamente de oficio aquellos instrumentos jurídicos que puedan contener o importar cláusulas o artículos contrarios a derecho, sin que esto contravenga, restrinja o conculque derechos derivados de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT. El Gobierno subraya que su cuestionamiento va dirigido al mal uso de los recursos públicos, en la medida en que la particular negociación colectiva en el sector de la salud se realizó en medio de una dinámica política que no atendía los mejores intereses del Estado y en especial de la población que depende directamente del sistema público de salud, sin cumplir algunos requisitos de forma y fondo, tal como lo señaló el CACIF.
- 484.** El Gobierno añade que, a partir del 28 de julio de 2016, las nuevas autoridades electas tomaron posesión del despacho ministerial del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (en adelante MSPAS). Las autoridades superiores del MSPAS consideran que mientras el pacto colectivo de condiciones de trabajo vigente en la entidad no sea revisado, modificado o anulado por una autoridad competente, el mismo es formalmente válido, en la medida en que la entidad que a la vez es parte en su suscripción no puede en forma unilateral declarar su invalidez. Sin embargo, el Gobierno declara que sí corresponde al MSPAS verificar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos administrativos que sirven de base para la suscripción de cualquier tipo de acuerdo, convenio o pacto que constituyan el origen de cualquier aspecto vinculado con las condiciones de trabajo en la entidad. Las acciones institucionales correspondientes no plantean la revisión del ejercicio del derecho de libertad sindical y negociación colectiva; por el contrario, dichas acciones analizan la adecuación de los actos administrativos con la legislación vigente, actos realizados por funcionarios y empleados públicos que deben ejecutarse con la debida probidad en el otorgamiento o reconocimiento de derechos laborales. Así el Gobierno considera que ningún hallazgo de la Contraloría General de Cuentas tiene como objeto revisar el pacto colectivo de condiciones de trabajo, pues el objeto de los procesos de auditoría es la legalidad del proceder de los funcionarios y empleados públicos que participan en la aprobación y ejecución de los actos administrativos relativos a condiciones de trabajo.
- 485.** El Gobierno hace referencia a continuación al proceso judicial de amparo planteado por el SNTSG (expedientes acumulados núms. 4661-2016, 4662-2016 y 5073-2016 de la Corte de Constitucionalidad), cuya resolución de fecha 12 de mayo de 2016 confirmó la procedencia del examen de legalidad que realiza la Contraloría General de Cuentas. El Gobierno considera asimismo que la buena fe como principio de negociación colectiva en la administración pública empieza por el estricto cumplimiento de la legalidad de los actos administrativos realizados por los funcionarios que suscriben y ejecutan pactos colectivos. El Gobierno subraya que, en el caso del pacto de 2013, existen debilidades en el cumplimiento de esta condición y que el propósito de las autoridades públicas consiste en proteger el derecho de libertad sindical y negociación colectiva y dar una adecuada sostenibilidad a las instituciones que dignifican las condiciones de trabajo.
- 486.** A continuación, el Gobierno se refiere a los siguientes expedientes: i) el expediente núm. MP001-2015-39496 tiene sus orígenes en la denuncia presentada por la Contraloría General de Cuentas, manifestando que, con la suscripción del pacto colectivo de condiciones de trabajo entre el MSPAS y el sindicato de trabajadores de dicho

ministerio, se violentó el reglamento de viáticos contenidos en el acuerdo gubernativo núm. 397-98, al incrementarse de forma desmedida los viáticos contemplados en el reglamento correspondiente del pacto colectivo, y ii) el expediente núm. MP001-2015-71161 emana de la denuncia presentada el 26 de julio de 2015 por el ex Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, Luis Enrique Monterroso de León, quien expone que aun cuando el pacto colectivo de condiciones de trabajo fue homologado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el mismo afectó el presupuesto del MSPAS, al no contar con un estudio técnico que analizara la viabilidad presupuestaria y financiera real; indica el ex Ministro que afecta el presupuesto del Ministerio, dado que el profesional que asesoró el pacto fue contratado por y para los intereses del propio sindicato, y que sus honorarios sumamente altos fueron pagados por el Ministerio. El Gobierno declara que no promueve la revisión de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, por el contrario, ha manifestado y realizado esfuerzos para que todos los sectores que intervienen en las relaciones laborales sean capacitados y sensibilizados en el tema de la negociación colectiva, incluso con el apoyo técnico de la Oficina Internacional del Trabajo.

- 487.** En una comunicación de fecha 28 de mayo de 2019, el Gobierno facilita información adicional, indicando que en la Agencia Fiscal núm. 1 de la Fiscalía contra la Corrupción se encuentra asignado el expediente fiscal núm. MP001-2014-101645 al cual fueron vinculadas tres denuncias más presentadas por un diputado, la Contraloría General de Cuentas, el ex Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, Luis Enrique Monterroso de León, así como por parte de la PGN. El Gobierno indica que los hechos denunciados corresponden a presuntas anomalías durante el proceso de negociación, suscripción y cumplimiento del pacto colectivo de condiciones de trabajo, firmado entre el MSPAS y el SNTSG en 2013. Las irregularidades que se habrían cometido se circunscriben a la inserción ilegal de un reglamento de viáticos dentro del instrumento de negociación colectiva (arrogándose los integrantes de la comisión negociadora una facultad reglamentaria que corresponde con exclusividad al Presidente de la República), así como la supuesta contratación y pago efectuado con fondos estatales, al abogado y notario, César Landelino Franco López, por la cantidad de 14 000 000,00 quetzales, sin existir una justificación legal al respecto. El Juzgado Quinto de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos Contra el Ambiente del Departamento de Guatemala tiene el control jurisdiccional de la investigación, bajo la causa judicial núm. C-01077-2014-00480, habiéndose solicitado y decretado en 2017 la reserva judicial de las actuaciones, la cual subsistió hasta el mes de enero de 2019, cuando fueron solicitadas las órdenes de aprehensión y allanamiento a la Jueza Contralora de la Investigación. El 16 de enero de 2019, el Juzgado contralor de la Investigación ordenó 16 órdenes de aprehensión, dentro de las cuales se autorizó la captura de los Sres. Luis Antulio Alpírez Guzmán, Dora Regina Ruano Saldaña, Javier Méndez Franco y César Landelino Franco López, ante su posible participación en diversos delitos, tales como abuso de autoridad, peculado por sustracción, casos especiales de estafa y lavado de dinero u otros activos. El Sr. Luis Antulio Alpírez Guzmán y la Sra. Dora Regina Ruano Saldaña, en su calidad de miembros de la comisión negociadora del pacto colectivo de condiciones de trabajo, se habrían extralimitado en el ejercicio de sus funciones, al haberse arrogado facultades reglamentarias, al incluir dentro del pacto el susodicho reglamento de viáticos, por medio del cual se elevaron de forma arbitraria e ilegal las cuotas diarias establecidas por el acuerdo gubernativo que regulaba dicha materia y se encontraba vigente en ese momento; derivado de lo cual, se les imputó, la posible comisión del delito de abuso de autoridad, regulado por el Código Penal. El Gobierno afirma que la actividad sindical de los miembros del SNTSG no se ha criminalizado en



ningún modo, en la medida en que los hechos imputados y por los cuales se formalizó acusación en su contra, corresponden a conductas presuntamente delictivas, circunstancias que se deberán dilucidar ante los tribunales de justicia correspondientes, durante el desarrollo del proceso penal, al que se encuentran vinculadas las diferentes personas sindicalizadas, dentro de las cuales figura también el ex Ministro de la Salud Pública y Asistencia Social, doctor Jorge Alejandro Villavicencio Álvarez. El Gobierno indica a continuación que la Jueza Contralora concedió al Sr. Luis Antulio Alpírez Guzmán y a la Sra. Dora Regina Ruano Saldaña el beneficio de gozar las medidas sustitutivas, lo cual no limita su actividad sindical, puesto que dichas personas pueden movilizarse libremente dentro del territorio nacional. En sus comunicaciones de fechas 14 de febrero y 3 de septiembre de 2020, el Gobierno precisa que, en relación con el expediente fiscal núm. MP001-2014-101645, dicho expediente se divide en dos fases; la primera fase que se tramitó en la causa penal núm. 01077-2014-0000480, de conformidad con la resolución emitida por la Sala Tercera de la Corte de Apelaciones del Ramo Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente de Guatemala, se encuentra suspendida en virtud de haber declarado en apelación procedente una cuestión prejudicial. Dicha resolución fue impugnada por parte del Ministerio Público a través del recurso extraordinario de casación, el cual se encuentra pendiente de ser resuelto. En cuanto a la segunda fase de dicho expediente, se encuentra en etapa de investigación, actuaciones que son reservadas de conformidad con lo establecido en el artículo 314 del Código Procesal Penal.

- 488.** En relación con la homologación de los pactos colectivos del sector público, el Gobierno informa en su comunicación de 22 de agosto de 2019 que, a finales de 2018, el Ministro de Trabajo sometió a la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical un borrador de acuerdo gubernativo que busca establecer los requisitos formales para la homologación de pactos colectivos en la administración pública, quedando pendiente la consolidación tripartita del texto.
- 489.** En su comunicación de fecha 27 de agosto de 2019 el Gobierno especifica que cuando patronos y trabajadores logran ponerse de acuerdo respecto del proyecto colectivo de condiciones de trabajo, suscriben el mismo, y a continuación deben realizar el procedimiento que está regulado para el Trámite de negociación, homologación y denuncia de los pactos colectivos de condiciones de trabajo de empresa o centro de producción determinado contenido en el acuerdo gubernativo núm. 221-94 del Presidente de la República, el cual se aplica en ausencia de una norma especial en el caso del sector público.

## C. Conclusiones del Comité

- 490.** *El Comité observa que las organizaciones querellantes en el presente caso denuncian: i) un proceso de revisión unilateral de los convenios vigentes en el sector público de la salud, y en particular del pacto colectivo de condiciones de trabajo firmado en 2013 con el Ministerio de Salud, con la pretensión de su anulación, en abierta violación del principio de buena fe, y ii) la criminalización de la actividad sindical de los miembros del SNTSG.*
- 491.** *El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que el 28 de abril de 2015 la Contraloría General de Cuentas presentó una denuncia ante la Fiscalía General de la República en contra del pacto colectivo de condiciones de trabajo del sector de la salud de 2013 y que el 26 de julio del mismo año, el Ministerio de Salud hizo lo propio, lo cual correspondería a una cancelación de hecho de la negociación colectiva de parte del Estado, en la medida en que se prevé una posibilidad de revisión y anulación posterior de los pactos de parte del propio Gobierno.*

492. *El Comité toma nota de que el Gobierno declara que no tiene como objetivo la anulación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo mediante procesos de revisión no previstos en la ley, pero que su cuestionamiento va dirigido al mal uso de los recursos públicos y que la efectividad del derecho de negociación colectiva en la administración pública empieza por asegurar que los funcionarios y agentes que representan al Gobierno como empleador tomen decisiones correctas y legales. En este sentido, el Comité toma nota de que el Gobierno subraya que la PGN cuenta con la facultad constitucional para investigar o analizar jurídicamente de oficio aquellos instrumentos jurídicos que puedan contener cláusulas o artículos contrarios a derecho, sin que esto contravenga, restrinja o conculque derechos o principios derivados de los convenios de la OIT, como el principio de buena fe. El Comité también toma nota de que el Gobierno indica que el proceso judicial de amparo planteado por el SNTSG (expedientes acumulados núms. 4661-2016, 4662-2016 y 5073-2016 de la Corte de Constitucionalidad), con resolución de fecha 12 de mayo de 2016, confirmó la procedencia del examen de legalidad que realiza la Contraloría General de Cuentas.*
493. *El Comité toma nota por otra parte de que, en el caso particular del pacto colectivo de condiciones de trabajo de 2013 del sector de la salud, el Gobierno considera que existen debilidades en el cumplimiento de la legalidad del procedimiento de la negociación del acuerdo y que es cuestionable la onerosidad del pacto de 2013. El Comité toma nota de que el Gobierno se refiere a este respecto a los siguientes expedientes: i) el expediente núm. MP001-2015-39496 que tiene sus orígenes en la denuncia presentada por la Contraloría General de Cuentas y en el cual se manifiesta que, con la suscripción de dicho pacto colectivo, se violentó el reglamento de viáticos contenidos en el acuerdo gubernativo núm. 397-98, al incrementarse de forma desmedida los viáticos contemplados en el reglamento correspondiente del pacto colectivo, y ii) el expediente núm. MP001-2015-71161 que emana de la denuncia presentada el 26 de julio de 2015 por el ex Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, quien expone que aun cuando el pacto colectivo de condiciones de trabajo fue homologado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el mismo afectó el presupuesto del MSPAS, al no contar con un estudio técnico que analizara la viabilidad presupuestaria y financiera real.*
494. *El Comité toma nota de los distintos elementos proporcionados por las partes en relación con el primer alegato del presente caso. El Comité observa en particular que: i) el pacto colectivo de condiciones de trabajo del sector de la salud ha sido firmado por las autoridades del MSPAS y el SNTSG el 21 de agosto de 2013; ii) una vez firmado, el pacto ha sido homologado por el Ministerio de Trabajo; iii) en 2015, el pacto ha sido impugnado judicialmente por la Contraloría General de Cuentas y por el ex Ministro de Salud por considerarse que aumentaba de forma desmedida los viáticos aplicados en la institución y que afectaba de manera excesiva el presupuesto del MSPAS, al no haber contado con un estudio técnico de viabilidad presupuestaria y financiera, y iv) hasta la fecha no se ha transmitido información acerca del resultado de las mencionadas impugnaciones.*
495. *El Comité desea recordar la importancia que concede a la obligación de negociar de buena fe para el mantenimiento de un desarrollo armonioso de las relaciones profesionales [véase Recopilación de decisiones del Comité de la Libertad sindical, sexta edición, 2018, párrafo 1327]. El Comité pide por lo tanto al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para, en la medida de lo posible, resolver por medio de la negociación colectiva las cuestiones planteadas acerca del contenido del pacto de condiciones de trabajo del sector de la salud. Confiando en que se dará plena aplicación al principio, el Comité pide adicionalmente al Gobierno que informe sobre cualquier desarrollo de los procedimientos judiciales iniciados en contra de la validez de ciertas cláusulas del mencionado pacto.*

496. *Observando adicionalmente que, después de haber sido homologado por el Ministerio de Trabajo, el pacto del sector de la salud ha sido, sin embargo, objeto de una impugnación alegando la ausencia de un estudio técnico que asegurara su viabilidad financiera, el Comité recuerda que en el marco del caso núm. 3094, el Comité había pedido al Gobierno de Guatemala que tomara, en consulta con las organizaciones sindicales concernidas las medidas necesarias para garantizar que los procesos de negociación colectiva en el sector público sigan pautas claras que cumplan a la vez con los requisitos de sostenibilidad financiera y el principio de negociación de buena fe [véase 377.º informe, marzo 2016, párrafo 345]. A este respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que, a finales de 2018, el Ministro de Trabajo sometió a la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical un borrador de acuerdo gubernativo que buscaba establecer los requisitos formales para la homologación de pactos colectivos en la administración pública, quedando pendiente la consolidación tripartita del texto. Tomando nota de los esfuerzos en curso para fortalecer el marco normativo aplicable a la conclusión de los pactos colectivos en el sector público, el Comité confía en que el proceso tripartito iniciado al respecto conducirá próximamente a la adopción de un texto conforme con los principios de la libertad sindical y del reconocimiento efectivo de la negociación colectiva.*
497. *En cuanto a la responsabilidad penal de determinadas personas involucradas en la negociación del pacto colectivo, el Comité toma nota de que la CLATE, con el respaldo de varias organizaciones nacionales e internacionales proporcionó información relativa a la causa penal entablada en contra de varios dirigentes sindicales del SNTSG, a raíz de su participación en la negociación del pacto colectivo firmado en 2013 con el Ministerio de Salud, así como la consecutiva detención y prisión preventiva del Sr. Luis Antulio Alpírez Guzmán, secretario general del SNTSG y de la Sra. Dora Regina Ruano Saldaña, secretaria de organización del mismo. El Comité toma nota de que la CLATE indicó que junto a ellos había sido detenido el doctor Javier Méndez Franco, y se había pedido la captura del doctor César Landelino Franco López, ambos asesores legales del SNTSG. El Comité toma nota por último de que, con fecha 19 de febrero de 2019, la CLATE indicó que los dirigentes sindicales habían recobrado su libertad ambulatoria, aunque de manera provisoria, pero que la situación de los asesores legales seguía siendo la misma.*
498. *El Comité toma nota de que el Gobierno informa que en la Agencia Fiscal núm. 1 de la Fiscalía contra la Corrupción se encuentra asignado el expediente fiscal núm. MP001-2014-101645 al cual fueron vinculadas otras denuncias presentadas por un diputado, la Contraloría General de Cuentas, el ex Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, Luis Enrique Monterroso de León, así como por parte de la PGN. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, los hechos denunciados corresponden a presuntas anomalías durante el proceso de negociación, suscripción y cumplimiento del pacto colectivo de condiciones de trabajo de 2013, además de la ya mencionada inserción abusiva del reglamento de viáticos dentro del instrumento de negociación colectiva, las irregularidades se referirían al pago efectuado con fondos estatales al abogado y notario, César Landelino Franco López, por la cantidad de 14 000 000,00 quetzales, sin existir una justificación legal para tal cometido. El Comité toma nota de que el Gobierno informa que: i) el Juzgado Quinto de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos Contra el Ambiente del Departamento de Guatemala, tiene el control jurisdiccional de la investigación, bajo la causa judicial núm. 01077-2014-00480, habiéndose solicitado y decretado en 2017 la reserva judicial de las actuaciones, la cual subsistió hasta enero de 2019, fecha en que fueron solicitadas las órdenes de aprehensión y allanamiento a la Jueza Contralora de la Investigación; ii) en aquella fecha, el Juzgado contralor de la Investigación ordenó 16 órdenes de aprehensión, dentro de las cuales se autorizó la captura de los Sres. Luis Antulio Alpírez Guzmán, Dora Regina Ruano Saldaña, Javier Méndez Franco y César Landelino Franco López, y iii) la Jueza Contralora concedió al Sr. Luis Antulio Alpírez*

*Guzmán y a la Sra. Dora Regina Ruano Saldaña el beneficio de gozar las medidas sustitutivas, lo cual no limita su actividad sindical, puesto que dichas personas pueden movilizarse libremente dentro del territorio nacional. El Comité toma nota asimismo de que el Gobierno indica en sus comunicaciones de febrero y septiembre de 2020 que el expediente fiscal núm. MP001-2014-101645 se divide en dos fases; la primera, que se tramitó en la causa penal núm. 01077-2014-0000480, de conformidad con la resolución emitida por la Sala Tercera de la Corte de Apelaciones del Ramo Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente de Guatemala, se encuentra suspendida en virtud de haberse declarado en apelación procedente una cuestión prejudicial. Dicha resolución fue impugnada por parte del Ministerio Público a través del recurso extraordinario de casación, el cual se encuentra pendiente de ser resuelto. En cuanto a la segunda fase de dicho expediente, el Comité toma nota de que se encuentra en etapa de investigación y que sus actuaciones son reservadas de conformidad con lo establecido en el artículo 314 del Código Procesal Penal.*

- 499.** *El Comité recuerda que si bien las personas dedicadas a actividades sindicales, o que desempeñen un cargo sindical, no pueden pretender la inmunidad respecto de las leyes penales ordinarias, el arresto de sindicalistas o la presentación de cargos penales en su contra únicamente podrá basarse en requisitos jurídicos que no infrinjan los principios de la libertad sindical [véase **Recopilación**, párrafo 133]. El Comité toma nota de que parte de la causa penal está pendiente de resolución mientras que otros aspectos del expediente correspondiente aún se encuentran en fase de investigación, actuaciones que son reservadas de conformidad con lo establecido en el artículo 314 del Código Procesal Penal. El Comité observa por lo tanto que, hasta la fecha, la justicia no se ha pronunciado todavía sobre los cargos imputados a los dirigentes del SNTSG. Confiando en que, en plena aplicación del principio de la libertad sindical, la justicia arrojará luz sobre el asunto en un futuro próximo, el Comité pide al Gobierno que facilite información detallada al respecto. En particular, pide al Gobierno que proporcione información actualizada acerca de la situación del Sr. Luis Antulio Alpírez Guzmán, secretario general del SNTSG y de la Sra. Dora Regina Ruano Saldaña, secretaria de organización del mismo, quienes, en febrero de 2019 recobraron su libertad ambulatoria, de manera provisional. El Comité pide asimismo al Gobierno que proporcione información en cuanto a la situación del doctor Javier Méndez Franco y del doctor César Landelino Franco López, ambos asesores legales del SNTSG.*
- 500.** *El Comité recuerda al Gobierno que puede solicitar la asistencia técnica de la Oficina para dar seguimiento a sus recomendaciones.*

## Recomendaciones del Comité

- 501.** **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 tome todas las medidas necesarias para, en la medida de lo posible, resolver por medio de la negociación colectiva las cuestiones planteadas acerca del contenido del pacto de condiciones de trabajo del sector de la salud. Confiando en que se dará plena aplicación al principio, el Comité pide adicionalmente al Gobierno que informe sobre cualquier desarrollo de los procedimientos judiciales iniciados en contra de la validez de ciertas cláusulas del mencionado pacto;**
  - b)** **subrayando que los procesos de negociación colectiva en el sector público deben seguir pautas claras que cumplan a la vez con los requisitos de sostenibilidad financiera y el principio de negociación de buena fe y tomando nota de los esfuerzos en curso para fortalecer el marco normativo aplicable a la conclusión de los pactos colectivos en el sector público, el Comité confía en**

que el proceso tripartito iniciado al respecto conducirá próximamente a la adopción de un texto conforme con los principios de la libertad sindical y del reconocimiento efectivo de la negociación colectiva;

- c) confiando en que, en plena aplicación del principio de libertad sindical, la justicia arrojará luz sobre el asunto en un futuro próximo, el Comité pide al Gobierno que informe sobre el desarrollo de los procesos penales en curso. En particular, pide al Gobierno que proporcione información actualizada acerca de la situación del Sr. Luis Antulio Alpírez Guzmán, secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala (SNTSG) y de la Sra. Dora Regina Ruano Saldaña, secretaria de organización del mismo, quienes, en febrero de 2019 habían recobrado su libertad ambulatoria, de manera provisional. El Comité pide asimismo al Gobierno que proporcione información en cuanto a la situación del doctor Javier Méndez Franco y del doctor César Landelino Franco López, ambos asesores legales del SNTSG, y
- d) el Comité recuerda al Gobierno que puede solicitar la asistencia técnica de la Oficina para dar seguimiento a sus recomendaciones.

## Caso núm. 3249

### Informe provisional

#### Queja contra el Gobierno de Haití presentada por la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras del Sector Público y Privado (CTSP)

Alegatos: la organización querellante denuncia la suspensión automática de responsables sindicales del servicio de correos, la no readmisión de estos en sus puestos de trabajo y la disolución de su sindicato

- 502. El Comité examinó por última vez este caso, presentado en 2016, en su reunión de junio de 2019 y, en esa ocasión, sometió un informe provisional a la consideración del Consejo de Administración [véase 389.º informe, aprobado por el Consejo de Administración en su 336.ª reunión (junio de 2019), párrafos 412 a 422].
- 503. Ante la falta de respuesta por parte del Gobierno, el Comité ha tenido que aplazar una vez más el examen de este caso. En marzo de 2020, el Comité lamentó la ausencia persistente de cooperación y dirigió un llamamiento urgente al Gobierno, en el que indicaba que presentaría un informe sobre el fondo de este caso en su próxima reunión, aunque la información u observaciones solicitadas no se hubieran recibido en los plazos señalados. Hasta la fecha, el Gobierno no ha presentado sus observaciones.
- 504. Haití 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

**505.** En su anterior examen del caso, en junio de 2019, el Comité formuló las recomendaciones siguientes [véase 389.º informe, párrafo 422]:

- a) el Comité deplora que el Gobierno no haya respondido a los alegatos de la organización querellante, pese a que en reiteradas ocasiones se le instó a ello, incluso mediante un llamamiento urgente, y le urge a que responda a la mayor brevedad;
- b) teniendo en cuenta la falta de detalle y las contradicciones que contiene la información suministrada, el Comité urge al Gobierno y a la organización querellante a que faciliten información precisa sobre la creación del Sindicato de Trabajadores de Correos de Haití (SPH) (fecha de constitución, procedimiento de registro, estatutos...) y sobre las circunstancias de la supuesta disolución del sindicato;
- c) el Comité urge al Gobierno a que abra sin demora una investigación independiente sobre los alegatos relativos a la suspensión automática de los representantes sindicales afectados, a saber, los Sres. Daniel Dantes, Fely Desire, Jean Estima Fils, Petit-Maitre Jean-Jacques, Ronald Joseph, Harold Colson Lazarre, Amos Musac y Guito Phadael, y proporcione información sobre su situación actual. En caso de que se establezca que la dirección general de la Oficina de Correos ha cometido actos de discriminación sindical, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas de reparación necesarias, incluida la readmisión de los trabajadores afectados sin pérdida de salario. El Comité urge al Gobierno a que le informe acerca de todas las medidas adoptadas a tal efecto y sus resultados e indique si se ha dictado alguna sentencia judicial en relación con esta causa, y
- d) a la luz de las cuestiones planteadas en esta queja, el Comité recuerda al Gobierno que puede solicitar la asistencia técnica de la Oficina.

## B. Conclusiones del Comité

**506.** *El Comité deplora que, tras más de cuatro años desde la presentación de la queja, el Gobierno aún no haya proporcionado las observaciones y la información solicitadas en respuesta a los alegatos formulados por la organización querellante y a las recomendaciones del Comité, pese a que en reiteradas ocasiones se le instó a ello, incluso mediante un llamamiento urgente.*

**507.** *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 (1972)], el Comité se ve obligado a presentar otro informe sobre el fondo de este caso sin contar con la información que esperaba recibir del Gobierno.*

**508.** *El Comité recuerda al Gobierno que el objetivo de todo el procedimiento instituido por la Organización Internacional del Trabajo para examinar los alegatos de vulneración de la libertad sindical es velar por el respeto de esa libertad de jure y de facto. El Comité sigue convencido de que, si bien el procedimiento protege a los gobiernos contra las acusaciones infundadas, estos, por su parte, deben reconocer la importancia que reviste el hecho de presentar respuestas detalladas a los alegatos en su contra en vista de un examen objetivo de los mismos [véase primer informe del Comité, 1952, párrafo 31]. Sin desconocer las múltiples dificultades a las que se enfrenta el país, el Comité urge al Gobierno a que se muestre más cooperativo en el futuro.*

**509.** *El Comité recuerda que los alegatos del presente caso se refieren a la suspensión automática de responsables sindicales del servicio de correos, en 2012, a la no readmisión de estos trabajadores en sus puestos de trabajo y a la disolución de su sindicato tras muchos años de*

*existencia. Los representantes sindicales afectados son los Sres. Daniel Dantes, Fely Desire, Jean Estima Fils, Petit-Maitre Jean-Jacques, Ronald Joseph, Harold Colson Lazarre, Amos Musac y Guito Phadael.*

- 510.** *El Comité deplora que ni el Gobierno ni la organización querellante hayan facilitado la información solicitada sobre la creación del Sindicato de Trabajadores de Correos de Haití (SPH) (fecha de constitución, procedimiento de registro, estatutos...), así como sobre las circunstancias de la supuesta disolución del sindicato. También deplora el hecho de no disponer de ninguna información del Gobierno sobre la cuestión relativa a la suspensión automática de los representantes sindicales mencionados. El Comité no puede sino recordar que estos actos cometidos contra responsables sindicales, a los que se suma el silencio del Gobierno en cuanto a las medidas adoptadas para asegurar su protección, en particular la apertura de una investigación independiente a la mayor brevedad, tienden a corroborar los alegatos más generales de vulneración de los derechos sindicales en el país.*
- 511.** *En estas condiciones, el Comité se ve obligado a remitir al Gobierno a las conclusiones formuladas en su anterior examen del caso [véase 389.º informe, párrafos 412 a 422] y a recordar la totalidad de sus recomendaciones anteriores.*

## Recomendaciones del Comité

- 512.** **En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:**
- a)** **el Comité deplora una vez más que el Gobierno no haya respondido a los alegatos de la organización querellante, pese a que en reiteradas ocasiones se le instó a ello, incluso mediante un llamamiento urgente, y lo urge firmemente a que responda a la mayor brevedad;**
  - b)** **teniendo en cuenta la falta de detalle y las contradicciones que contiene la información suministrada, el Comité urge al Gobierno y a la organización querellante a que faciliten información precisa sobre la creación del Sindicato de Trabajadores de Correos de Haití (SPH) (fecha de constitución, procedimiento de registro, estatutos...) y sobre las circunstancias de la supuesta disolución del sindicato;**
  - c)** **el Comité urge al Gobierno a que abra sin demora una investigación independiente sobre los alegatos relativos a la suspensión automática de los representantes sindicales afectados, a saber, los Sres. Daniel Dantes, Fely Desire, Jean Estima Fils, Petit-Maitre Jean-Jacques, Ronald Joseph, Harold Colson Lazarre, Amos Musac y Guito Phadael, y proporcione información sobre su situación actual. En caso de que se establezca que la dirección general de la Oficina de Correos ha cometido actos de discriminación antisindical, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas de reparación necesarias, incluida la readmisión de los trabajadores afectados sin pérdida de salario. El Comité urge al Gobierno a que lo informe acerca de todas las medidas adoptadas a tal efecto y sus resultados e indique si se ha dictado alguna sentencia judicial en relación con esta causa, y**
  - d)** **a la luz de las cuestiones planteadas en esta queja, el Comité recuerda una vez más al Gobierno que puede solicitar la asistencia técnica de la Oficina.**

## Caso núm. 3337

### Informe provisional

#### Queja contra el Gobierno de Jordania presentada por la Federación Jordana de Sindicatos Independiente (JFITU)

Alegatos: la organización querellante alega la restricción, mediante el Código del Trabajo, de los derechos de los trabajadores a la libertad sindical y a la negociación colectiva. También alega actos de discriminación antisindical, injerencia y represalia del Gobierno contra los sindicatos independientes

- 513. La queja figura en comunicaciones de 15 de septiembre y 28 de diciembre de 2018, y de 30 de julio de 2019, presentadas por la Federación Jordana de Sindicatos Independiente (JFITU).
- 514. El Gobierno envió sus observaciones en comunicaciones de 15 de enero, 14 de julio, 28 de agosto y 11 de diciembre de 2019, y de 13 de enero y 20 de febrero de 2020.
- 515. Jordania ha ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), pero no el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

#### A. Alegatos de la organización querellante

- 516. En sus comunicaciones de fechas 15 de septiembre y 28 de diciembre de 2018, y de 30 de julio de 2019, la JFITU alega que, mediante el Código del Trabajo, se restringen los derechos de los trabajadores a la libertad sindical y a la negociación colectiva. También alega actos de discriminación antisindical, injerencia y represalia por parte del Gobierno contra los sindicatos independientes en la práctica.
- 517. La JFITU alega, en particular, que se restringe el derecho de sindicación de ciertas categorías de trabajadores. A este respecto, señala que, pese a haberse enmendado para permitir a los trabajadores migrantes afiliarse a sindicatos, el Código del Trabajo no permite a estos trabajadores constituir sindicatos ni desempeñar funciones sindicales. En estas circunstancias, la organización querellante considera sumamente improbable que puedan formarse sindicatos y que los trabajadores puedan negociar colectivamente sus condiciones de empleo en los sectores donde los trabajadores migrantes predominan. Según la organización querellante, subsiste la duda legal de que los trabajadores migrantes puedan votar en las elecciones de los comités ejecutivos sindicales.
- 518. La organización querellante declara además que, si bien el Código del Trabajo fue enmendado en 2008 para extender determinados derechos a los trabajadores domésticos y agrícolas, la ley exige que los mismos estén cubiertos por una legislación distinta. En 2009 se promulgó un reglamento sobre los trabajadores domésticos, pero por ello no se amplió el derecho de libertad sindical a esa categoría de trabajadores.



Respecto a los trabajadores agrícolas, hoy no existe una legislación que les sea especialmente aplicable. La JFITU alega que un sindicato agrícola independiente intentó registrarse en 2008, pero que el Gobierno se negó a considerar su solicitud. Sin embargo, la Federación General de Sindicatos de Jordania (GFJTU) constituyó, pese a no existir un marco jurídico para ello, un sindicato de trabajadores domésticos, que no fue creado ni está dirigido por trabajadores domésticos. La JFITU considera que este sindicato fue constituido con ánimo de bloquear la creación de futuros sindicatos independientes de trabajadores domésticos y recuerda que la ley prohíbe la existencia de más de un sindicato por sector.

**519.** A este respecto, la JFITU indica que el artículo 98 del Código del Trabajo solo permite organizar sindicatos en los sectores que el Gobierno ha determinado (y que hoy son 17), sin que pueda existir más de un sindicato por sector. Ni siquiera la GFJTU ha podido registrar sindicatos de trabajadores en sectores distintos de aquellos designados por el Gobierno, lo cual equivale a una denegación del derecho de negociación colectiva a los trabajadores empleados en los sectores así excluidos. La limitación de un sindicato por sector también sirve para excluir a los sindicatos independientes de toda iniciativa encaminada a organizar a los trabajadores de los sectores reconocidos. Según este artículo:

- A. Cada sindicato será constituido por al menos 50 trabajadores de una misma industria o actividad económica, o bien de industrias y actividades económicas idénticas o relacionadas entre sí en una misma producción.
- B. Los empleadores de las industrias o actividades económicas donde trabajen al menos 25 personas tendrán el derecho de constituir para estas un sindicato que defienda sus intereses profesionales en relación con lo dispuesto en esta ley.
- C. No se constituirán sindicatos ni organizaciones de empleadores que tengan por objeto actividades basadas en motivos étnicos, religiosos o doctrinales, y ningún sindicato y organización de empleadores estará autorizado para ejercer, después de su constitución, tales actividades.
- D. El Ministro queda facultado para clasificar, por conducto del funcionario encargado del Registro de Sindicatos, las industrias y actividades económicas para las cuales puedan constituirse sindicatos con arreglo a lo dispuesto en los párrafos A y B del presente artículo, de modo que no pueda existir más de un sindicato por industria y actividad económica y con arreglo a las clasificaciones árabe e internacional.

**520.** Además, según la organización querellante, el Código del Trabajo faculta al Ministro de Trabajo para solicitar la disolución judicial de un sindicato que no se conforme a la ley. La JFITU indica que, a este respecto, el artículo 116 del Código del Trabajo dispone lo siguiente:

- A. Si el órgano administrativo de un sindicato o una organización de empleadores vulnera lo dispuesto en la presente ley y en su normativa de desarrollo, o si los estatutos de un sindicato o de una organización de empleadores contravienen a la legislación vigente, el Ministro notificará por escrito a dicho sindicato u organización una advertencia para que subsane la situación en un plazo máximo de treinta días, contados desde la fecha de la notificación.
- B. De persistir la vulneración, el Ministro podrá decidir, por recomendación del funcionario encargado del Registro de Sindicatos, que se disuelva el órgano administrativo de la organización considerada. Esta decisión podrá ser recurrida

ante el Tribunal Supremo Administrativo en un plazo de treinta días, contados desde la fecha de la notificación correspondiente.

- C. El Ministro nombrará entonces, de entre los miembros de la asamblea general de la organización considerada, en consulta con la Federación General de Sindicatos y teniendo presente el parecer de los sindicatos, un órgano administrativo provisional, a fin de que administre el sindicato y celebre la elección de su nuevo órgano administrativo en un plazo máximo de seis meses, contados desde la fecha de disolución del órgano anterior.

La organización querellante señala que el órgano administrativo del sindicato no debería disolverse de entrada, sino que, una vez disuelta la dirección, debería corresponder a los trabajadores, y no al Gobierno, elegir la nueva ejecutiva. La JFITU se pregunta además si el Tribunal Supremo Administrativo (al que se ha transferido la competencia para conocer del recurso, en lugar del Tribunal de Apelación) garantizará el derecho a un proceso justo.

**521.** La JFITU se refiere asimismo al artículo 119 del Código del Trabajo, en cuya virtud:

- A. Se sancionará con una pena de prisión de hasta tres meses, con una pena de multa de entre 500 y 1 000 dinares jordanos, o con ambas penas a la vez, a quien continúe actividades en nombre de un sindicato disuelto, de una organización de empleadores disuelta, o del órgano administrativo de cualquiera de estas entidades.

La organización querellante considera que tales disposiciones coartan gravemente el derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes y a afiliarse a las mismas, toda vez que entrañan un riesgo de disolución arbitraria para los sindicatos y exponen a sus afiliados a penas de prisión y multa.

**522.** La JFITU señala que, al considerarse ilegal todo sindicato que exista al margen de la estructura sindical oficial, los sindicatos independientes se exponen a la disolución judicial. Los sindicatos se ven así obligados a afiliarse a la GFJTU, que les deduce las consiguientes cuotas sindicales sin el consentimiento de los trabajadores o sin su conocimiento. Según la organización querellante, la GFJTU funciona conforme a un sistema unificado que, a su vez, impone a los sindicatos miembros. Este sistema impide la celebración de elecciones genuinas y reuniones de los comités ejecutivos; además, concentra las actividades de negociación colectiva en el comité ejecutivo de la GFJTU, de forma que priva a las secciones sindicales, a los comités sindicales y a las unidades laborales constituidas en el lugar de trabajo, o incluso a escala empresarial, del derecho de participar en las negociaciones y de presentar reivindicaciones.

**523.** Según la organización querellante, el Gobierno sigue influyendo en las políticas sindicales, en las actividades y en los afiliados del sindicato oficial (la GFJTU). Al propio tiempo, el Gobierno se ha negado reiteradamente a reconocer los sindicatos independientes organizados al margen de esta estructura, y no se reúne con ellos. Además, la falta de reconocimiento legal de estos sindicatos limita su posibilidad de recaudar cuotas sindicales, de tratar reclamaciones y de realizar actividades de negociación colectiva.

**524.** Asimismo, la organización querellante señala que, si bien, por un lado, el artículo 98, f), del Código del Trabajo dispone que deben haberse cumplido 18 años para poder afiliarse a un sindicato, por otro lado, las personas que hayan cumplido 16 años son admisibles en el empleo en el país. La organización querellante considera necesario que se

enmiende el Código del Trabajo para permitir que los trabajadores de entre 16 y 18 años puedan afiliarse a sindicatos.

- 525.** La organización querellante alega también que la ley no ofrece una protección adecuada frente a los actos de injerencia. Se refiere concretamente a la pena de entre 50 y 100 dinares jordanos (o sea, de entre 62 y 124 euros), señalada en el artículo 139 del Código del Trabajo, que no considera suficientemente disuasiva.
- 526.** La JFITU alega asimismo que la ley prohíbe a los trabajadores del sector público ejercer el derecho de negociación colectiva.
- 527.** También alega que la enmienda de 2008 al Código del Trabajo entrañó la supresión del término «grupo de trabajadores» de la definición del concepto de «conflicto laboral» contenida en el artículo 2 del Código del Trabajo. Desde entonces, el conflicto laboral no es un conflicto «entre un grupo de trabajadores o el sindicato, por una parte, y el empleador o la organización de empleadores, por otra...», sino un conflicto «entre un sindicato y el empleador o la organización de empleadores...».
- 528.** La organización querellante se refiere a varios actos de vulneración de derechos de libertad sindical en la práctica. Alega en particular que, en un memorando oficial (del que la organización querellante adjuntó una copia a su queja) enviado a todos los departamentos e instituciones gubernamentales, el Primer Ministro les aconsejó que no reconocieran los sindicatos independientes y el Ministerio de Trabajo ha aconsejado a su personal que no admitiese ni contestase la correspondencia procedente de esos sindicatos. Así, se denegaron o desatendieron solicitudes de registro presentadas ante el Ministerio de Trabajo.
- 529.** La organización querellante declara que, en un discurso pronunciado ante el Parlamento, el presidente de la comisión parlamentaria del trabajo, también presidente del Sindicato General de Trabajadores Mineros y vicepresidente de la GFJTU, solicitó que se pusiera fin a los sindicatos independientes. La JFITU alega que los dirigentes de la GFJTU atacan sin tregua a los sindicatos independientes, que califican de mercenarios y cuya eliminación solicitan; también alega que estos dirigentes han intensificado una ofensiva mediática dirigida contra los sindicatos independientes a través de declaraciones, comunicados de prensa, entrevistas televisadas, seminarios, conferencias y talleres.
- 530.** La JFITU alega además actos de abuso cometidos contra los trabajadores de la Compañía Jordana de Aguas «Miyahuna». Alega en particular que, cuando la dirección de esta compañía supo que estos trabajadores proyectaban formar un sindicato independiente, publicó un anuncio oficial, con referencia a la carta del Ministro de Trabajo, para advertirles que la compañía no cooperaría con sindicatos independientes y avisarles de que solo reconocía al Sindicato General de Trabajadores de las Industrias Alimentarias y cooperaría con él. También se advirtió a los trabajadores que no debían afiliarse a ningún sindicato independiente. La organización querellante alega que, tras la constitución de un sindicato de trabajadores independiente en la compañía, la dirección de esta última tomó varias medidas indebidas contra los activistas sindicales. La JFITU se refiere, en particular, al traslado arbitrario del Sr. Mahmoud Shihada Al-Khateeb, presidente del Sindicato Independiente, al despido del Sr. Khaled Hasan Ali, un trabajador, y a amenazas proferidas contra los trabajadores de la compañía que deseaban afiliarse al sindicato independiente.

**531.** La JFITU alega también que quienes intentan operar un sindicato independiente sufren fuertes presiones, que ilustra con los ejemplos siguientes:

- El Sr. Mohamed Al Senaid, ex presidente del Sindicato Independiente de Trabajadores Agrícolas, fue detenido con motivo de sus actividades sindicales.
- El Sr. Amin Ghanim, presidente del Sindicato Independiente de Trabajadores del Arte, quedó detenido varios días y fue interrogado junto con otros afiliados a raíz de una queja presentada por el presidente del Sindicato de Artistas (una asociación profesional).
- El Sr. Tayel Al Khamayseh, ex presidente del Sindicato Independiente de Trabajadores de las Minas de Fosfatos, fue suspendido de su empleo por formular reivindicaciones laborales.
- El Gobierno presionó al presidente y al secretario del Sindicato Independiente de Industrias Químicas para que cesasen en sus funciones sindicales, y les advirtió que, de no obedecer, perderían su empleo. Este episodio ocurrió después de que estos sindicalistas llevaran a buen término unas negociaciones que desembocaron en la firma de un convenio colectivo. Los dos prefirieron dimitir de su función sindical a ser despedidos de su empleo.
- El Sr. Khalil Butros Wahhab, vicepresidente del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Aviación Civil, fue obligado por la fuerza a dimitir.
- El Sr. Jalal El Harasees, presidente del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Electricidad de Jordania, defendió a un colega afiliado al sindicato independiente, tras lo cual su ascenso anual fue aplazado y sus sueldos fueron retenidos.
- El presidente del Sindicato Independiente de las Industrias Farmacéuticas y los miembros del comité ejecutivo de esta organización fueron obligados por la fuerza a firmar una promesa de no participar en actividades sindicales.
- El Sindicato Independiente de Trabajadores de la Electricidad organizó una huelga que duró 17 días en 2012. Sin embargo, la GFJTU negoció un acuerdo para poner fin a esta huelga sin que se hubiesen tratado las reivindicaciones de los trabajadores. En 2013, el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Electricidad volvió a presentar su lista de reivindicaciones de 2012, que no se tomó en consideración. Organizó entonces otra huelga, que concluyó al término de cinco días con la firma de un memorando de entendimiento por el Ministerio de Trabajo, la dirección de la compañía y la comisión parlamentaria del trabajo. No se autorizó al sindicato independiente a firmar este memorando. La condición para firmar el memorando de entendimiento era que las demandas se presentaran en 2014 (es decir, dos años después de firmarse el acuerdo de 2012). En 2014, el sindicato independiente volvió a presentar sus reivindicaciones, de las que se hizo nuevamente caso omiso. Se solicitó a la GFJTU que redujese su lista de reivindicaciones, y así pudo firmarse un acuerdo. La compañía de electricidad dedujo de la paga de los trabajadores que habían participado en la huelga los cinco días que había durado la misma. El sindicato interpuso por ello una acción judicial, que ganó, aunque la compañía la impugnó, de manera que la causa sigue pendiente.

- Las fuerzas de seguridad impidieron la redistribución de las funciones administrativas en el Sindicato General de Trabajadores de la Electricidad/Sección Sindical de Amán.
- 532.** La organización querellante también alega actos de injerencia en reuniones públicas. A este respecto, se refiere a un acto programado por un comité de mujeres de la federación de sindicatos independientes, con ocasión del Día de la Mujer de 2017, que debía celebrarse en la Universidad de Jordania. El evento fue anulado tan solo dos días antes de la fecha prevista para su inicio. El comité de mujeres decidió entonces mantenerlo en el Jerusalem International Hotel, pero las autoridades de seguridad volvieron a cancelarlo apenas dos horas antes de su inicio previsto, pese a haberse obtenido, en ambos casos, las preceptivas autorizaciones.
- 533.** La JFITU también se refiere a una campaña de donación de sangre, que proyectaba emprender junto con el municipio de Amán para constituir un banco de sangre de 500 unidades, pero que fue anulada tan solo unas horas antes de su inicio programado, pese a haberse obtenido ya todas las autorizaciones preceptivas. Otro evento, consistente en plantar árboles y que la organización querellante proyectaba emprender junto con el municipio de Amán con ocasión del «día del árbol», fue anulado pese a haberse obtenido todos los permisos necesarios.

## B. Respuesta del Gobierno

- 534.** En sus comunicaciones de fechas 15 de enero, 14 de julio, 28 de agosto y 11 de diciembre de 2019, y de 13 de enero y 20 de febrero de 2020, el Gobierno facilita la información que figura a continuación.
- 535.** El Gobierno indica que los artículos 16 y 23, 2), *f*), de la Constitución consagran la libertad de constituir sindicatos y asociaciones, y disponen que el procedimiento de constitución y las normas de funcionamiento de estas organizaciones deben fijarse en la ley y los reglamentos pertinentes. El Código del Trabajo regula el procedimiento de registro de los sindicatos y de las asociaciones de empleadores. Según el Gobierno, el Código del Trabajo se aplica a los trabajadores, sin distinción alguna y con independencia de su sexo, nacionalidad, raza, color o religión.
- 536.** En lo relativo a los derechos de los trabajadores migrantes, el Gobierno indica que ninguna disposición del Código del Trabajo impide que voten en sus sindicatos respectivos. Además, el Código autoriza a todos los sindicatos a establecer sus propios estatutos, con indicación de sus normas de funcionamiento, así como de sus procedimientos electorales y de votación, en que el Ministerio no interviene.
- 537.** Según el Gobierno, los trabajadores agrícolas quedan sujetos al Código del Trabajo y no existen leyes especialmente aplicables a ellos. El Gobierno comunica que un grupo de trabajadores del sector agrícola solicitó la constitución del Sindicato de Trabajadores Agrícolas y que la cuestión se someterá a examen de la Comisión tripartita, para que se resuelva al respecto.
- 538.** En lo referente a la situación de los trabajadores domésticos, el Gobierno indica que conforman una categoría de trabajadores que está sujeta al Código del Trabajo. Sin embargo, ante la importancia de este sector (pues existen unos 48 000 trabajadores domésticos en el Reino) y la índole del trabajo considerado, el Ministerio promulgó una normativa e instrucciones especiales para este sector, a fin de regular la contratación de sus trabajadores y ofrecerles condiciones más favorables que aquellas previstas en el Código del Trabajo. El Gobierno también señala que la ley no impide en modo alguno a

los trabajadores domésticos afiliarse al Sindicato General de Trabajadores de los Servicios Públicos y las Ocupaciones Libres, que es el sindicato existente y registrado.

- 539.** En lo relativo al artículo 98 del Código del Trabajo, el Gobierno indica que el Ministro está facultado para pronunciar, por conducto del funcionario encargado del Registro de Asociaciones, una decisión destinada a categorizar las industrias y actividades económicas, a fin de lograr mayor flexibilidad para aumentar el número de sindicatos y abrir la puerta a la creación de nuevos sindicatos, incluso en los sectores antes carentes de representación, o para reclasificar grandes sectores incorporados bajo un mismo sindicato. Según el Gobierno, la última enmienda a esta disposición se refería a la ampliación de la decisión de clasificar las profesiones, y consistió en transferir de la Comisión tripartita al Ministro la prerrogativa de clasificar las ocupaciones.
- 540.** El Gobierno indica, por otra parte, que los funcionarios públicos quedan excluidos del ámbito de aplicación del Código y están sujetos a las disposiciones del régimen administrativo de la función pública.
- 541.** En lo relativo a la enmienda al Código del Trabajo consistente en suprimir el término «grupo de trabajadores», el Gobierno explica que, en caso de conflicto laboral, la mayoría de los países del mundo tratan con los sindicatos y no con grupos de trabajadores para prevenir el caos y organizar la labor sindical. El Gobierno indica que, en lugar de permitir que cualquier trabajador negocie, es preciso fortalecer el papel de los sindicatos en cuanto representantes de los trabajadores y defensores de los derechos de estos últimos.
- 542.** En lo referente al artículo 116 del Código del Trabajo, el Gobierno explica que las enmiendas más recientes facultan al Ministro para disolver el órgano administrativo sindical, en lugar del propio sindicato, en el caso de que un sindicato incumpla la ley vigente. Los tribunales resuelven en última instancia.
- 543.** El Gobierno señala también que, de conformidad con la legislación nacional y el Convenio aplicable que ha sido ratificado, la edad mínima para trabajar en Jordania es de 18 años.
- 544.** El Gobierno indica que proyecta reconsiderar en el futuro algunos elementos de la legislación y celebrar consultas con los interlocutores sociales para preparar las enmiendas que resulten pertinentes.
- 545.** El Gobierno indica, además, que los sindicatos independientes mencionados en la queja no respetaron el procedimiento de constitución, ni las normas de funcionamiento prescritas en el Código del Trabajo. No es posible constituir sindicatos independientes sin recurrir a la Comisión tripartita. Los miembros de estos sindicatos tienen la posibilidad de afiliarse a los sindicatos existentes en su propia categoría profesional. A este respecto, el Gobierno señala que existe un sindicato registrado en el sector eléctrico, el Sindicato General de Trabajadores de la Electricidad, al que todos los trabajadores de este ramo tienen el derecho de afiliarse y que permite a la mayoría de aquellos que intentan constituir un sindicato independiente gozar plenamente de su condición de afiliados. Existe también otro sindicato registrado, el Sindicato General de Trabajadores de las Industrias Minera y Metalúrgica, al que todos los trabajadores del sector del fosfato tienen el derecho de afiliarse. Por tanto, cuando la negativa a registrar sindicatos independientes en los sectores de la electricidad y del fosfato fue impugnada ante los tribunales, estos confirmaron tal rechazo, al no existir fundamento jurídico para constituir un nuevo sindicato. El Gobierno indica que, en consecuencia, emitió una ordenanza general a fin de que se tratase con los sindicatos legalmente registrados y se

estableciese una distinción entre aquellos legalmente registrados y aquellos que no lo estuvieran.

546. Con respecto a los alegatos de discriminación entre sindicatos y de intimidación de los dirigentes de sindicatos independientes, el Gobierno señala que Jordania es un Estado de derecho, donde la relación existente entre los sindicatos y el Ministerio de Trabajo está regulada por la ley. También indica que los alegatos son falsos.
547. En cuanto a los alegatos de detención de dirigentes de dos sindicatos independientes, el Gobierno indica que la cuestión no es competencia del Ministerio de Trabajo y que no tiene información al respecto.
548. En lo referente a los alegatos de injerencia en las actividades de un sindicato del sector eléctrico en Amán, el Gobierno indica que no está enterado de la existencia de esa federación y que existe un sindicato legal en el sector: el Sindicato General de Trabajadores de la Electricidad.
549. En relación con los alegatos según los cuales las autoridades anularon reuniones públicas, el Gobierno indica que el Ministerio de Trabajo no está enterado de que se hayan celebrado reuniones y no se ha dirigido a ninguna autoridad a ese respecto.
550. Finalmente, en lo referente a los alegatos de prácticas destinadas a impedir la constitución de un sindicato de trabajadores en Miyahuna, el Gobierno indica que no se han presentado al Ministerio solicitudes para constituir tal sindicato. En cambio, existe un sindicato registrado con arreglo a lo dispuesto en el Código del Trabajo que representa a los trabajadores de la compañía: el Sindicato General de Trabajadores de las Industrias Alimentarias.

### C. Conclusiones del Comité

551. *El Comité toma nota de que la organización querellante, que en el presente caso es la JFITU, alega que el Código del Trabajo restringe los derechos de los trabajadores a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Alega asimismo actos de discriminación antisindical, injerencia y represalia del Gobierno contra los sindicatos independientes en la práctica.*
552. *El Comité observa que, según la JFITU, los trabajadores migrantes pueden afiliarse a sindicatos, pero el Código del Trabajo cercena su derecho a organizarse y a desempeñar funciones sindicales, lo cual también restringe su derecho de negociación colectiva. Además, según la organización querellante, tampoco resulta claro si los trabajadores migrantes pueden votar en las elecciones de los comités ejecutivos sindicales. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, la Constitución consagra la libertad de constituir sindicatos y asociaciones, y dispone que el procedimiento de creación y las normas de funcionamiento de estas organizaciones deben fijarse en las leyes y los reglamentos pertinentes. A este respecto, el Código del Trabajo define el procedimiento de registro de sindicatos y asociaciones de empleadores. Según el Gobierno, las disposiciones del Código del Trabajo se aplican a los trabajadores sin distinción alguna y con independencia de su nacionalidad. Además, el Código del Trabajo no veda a los trabajadores migrantes la posibilidad de votar en los sindicatos a los que están afiliados.*
553. *El Comité toma nota de que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 98, e), del Código del Trabajo, en su versión enmendada en 2010, el primer requisito para constituir una organización de trabajadores o de empleadores es ser jordano. El Comité recuerda que el derecho de los trabajadores, sin distinción alguna, de constituir organizaciones de su elección y afiliarse a las mismas, implica que cualquier persona que resida legalmente en el país goza de derechos sindicales, incluido el derecho de voto, independientemente de su nacionalidad*

[véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 322]. El Comité solicita al Gobierno que enmiende el artículo 98, e), del Código del Trabajo, en consulta con los interlocutores sociales, a fin de eliminar la restricción impuesta a los derechos sindicales de los trabajadores migrantes y que lo mantenga informado de todas las medidas que se adopten a este respecto.

554. En lo relativo al alegato según el cual se prohíbe a los trabajadores migrantes desempeñar funciones sindicales, el Comité, tomando nota de que el Gobierno no ha formulado observaciones a este respecto, recuerda que debería conferirse mayor flexibilidad a las legislaciones a fin de permitir que las organizaciones ejerzan sin trabas la libre elección de sus dirigentes y a los trabajadores extranjeros tener acceso a las funciones sindicales, por lo menos una vez pasado un periodo razonable de residencia en el país de acogida [véase **Recopilación**, párrafo 623]. El Comité solicita al Gobierno que adopte las medidas necesarias, en consulta con los interlocutores sociales, para garantizar que los trabajadores extranjeros gocen de los derechos de libertad sindical, incluido el derecho de ser elegidos para desempeñar funciones sindicales. Solicita al Gobierno que lo mantenga informado de las medidas que se adopten a este respecto.
555. El Comité toma nota además del alegato según el cual los trabajadores domésticos y agrícolas no gozan del derecho de sindicación. La organización querellante alega, en particular, que se denegó una solicitud de registro presentada por un sindicato independiente de trabajadores agrícolas y que la GFJTU constituyó un sindicato de trabajadores domésticos, pese a no existir un marco jurídico para ello, con ánimo de bloquear en el futuro la creación de sindicatos domésticos independientes. La organización querellante indica que el sindicato de trabajadores domésticos de la GFJTU no fue constituido ni está dirigido por trabajadores domésticos. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, los trabajadores agrícolas están regulados por el Código del Trabajo y no existe una ley especialmente aplicable a ellos. El Gobierno informa de que un grupo de trabajadores del sector agrícola solicitó la constitución del Sindicato de Trabajadores Agrícolas y que la cuestión se someterá a examen de la Comisión tripartita para que resuelva al respecto. En cuanto a la situación de los trabajadores domésticos, el Gobierno indica que están sujetos a Código del Trabajo, así como a una normativa y a instrucciones especiales destinadas a regular su contratación y a ofrecerles condiciones más favorables que aquellas previstas en el Código del Trabajo. El Gobierno señala asimismo que la ley no impide en modo alguno a estos trabajadores afiliarse al Sindicato General de Trabajadores de los Servicios Públicos y las Ocupaciones Libres, que es el sindicato existente y registrado.
556. El Comité toma nota, según la información que el Gobierno facilitó a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en relación con la aplicación del Convenio núm. 98, de que, pese a haberse suprimido la exclusión expresa de los trabajadores domésticos y agrícolas de la cobertura del Código del Trabajo, la legislación y la reglamentación todavía no garantizan claramente a estos trabajadores los derechos consagrados en el Convenio. El Comité pide al Gobierno que proporcione información sobre las medidas adoptadas para asegurar que los trabajadores domésticos y agrícolas puedan afiliarse a la organización que estimen conveniente a la CEACR, a la que llama la atención sobre los aspectos legislativos de este caso.
557. El Comité considera que estos alegatos relativos a la restricción de derechos de sindicación de los trabajadores migrantes, domésticos y agrícolas deberían contemplarse en el contexto más amplio alegado por la organización querellante. Según la JFITU, el artículo 98 del Código del Trabajo dispone que los sindicatos solo pueden organizarse en los sectores determinados por el Gobierno y solo puede haber un sindicato por sector. Actualmente hay 17 sectores reconocidos. El Comité toma nota de que, según la JFITU, no solo la GFJTU no pudo registrar



sindicatos al margen de estos sectores, sino que, además, esta limitación de un sindicato por sector sirve para excluir a los sindicatos independientes de toda iniciativa encaminada a organizar a los trabajadores de los sectores reconocidos. El Comité toma nota de que la JFITU alega una serie de casos en que no fue posible registrar sindicatos independientes por existir ya, según confirmó el propio Gobierno, una estructura de la GFJTU en el sector considerado (por ejemplo, en la industria eléctrica, de la alimentación, de la minería y del metal). El Comité entiende que la Comisión tripartita del Trabajo era competente para reconocer las profesiones y las industrias para las cuales podían constituirse sindicatos y que, en virtud de la última enmienda al Código del Trabajo, esta facultad se ha transferido al Ministerio de Trabajo. El Gobierno explica que esta decisión tiene por objeto lograr mayor flexibilidad a fin de aumentar el número de sindicatos y abrir la puerta a la creación de nuevos sindicatos, incluso en los sectores antes carentes de representación, o a fin de reclasificar grandes sectores incorporados bajo un mismo sindicato.

558. El Comité toma nota con preocupación de que el actual sistema puede impedir a grupos enteros de trabajadores ejercer el derecho de sindicación y beneficiarse de los derechos de negociación colectiva. Recuerda que en el caso núm. 2977, relativo a Jordania, instó al Gobierno a que adoptase sin demora las medidas necesarias para garantizar que la legislación laboral y todas las demás decisiones pertinentes fueran revisadas y enmendadas a fin de asegurar que los trabajadores pudieran ejercer libremente su derecho a constituir las organizaciones que estimasen convenientes y a afiliarse a las mismas [véase 367.º informe (marzo de 2013), párrafo 860]. Por tanto, el Comité solicita al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, adopte las medidas necesarias, incluso en el plano legislativo, a fin de garantizar que todos los trabajadores de todos los sectores en el país, con la única excepción posible de las fuerzas armadas y la policía, gocen del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas. El Comité solicita al Gobierno que lo mantenga informado de las medidas que se adopten o contemplan a este respecto.
559. El Comité también expresa preocupación por el hecho de que no pueda constituirse más de un sindicato por industria o sector. Asimismo, toma nota con preocupación de que el Código del Trabajo menciona expresamente la GFJTU como organización que el Ministro consultará en relación con el nombramiento de un órgano administrativo sindical provisional (artículo 116), lo cual parecería consolidar aún más la situación de monopolio sindical imperante en el país. El Comité recuerda que la existencia de una organización sindical en un sector determinado no debería constituir un obstáculo para la constitución de otra organización si los trabajadores así lo desean. Reitera asimismo que la unidad del movimiento sindical no debe ser impuesta mediante la intervención del Estado por vía legislativa, pues dicha intervención es contraria a los principios de la libertad sindical [véase **Recopilación**, párrafos 477 y 487]. El Comité solicita al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, adopte las medidas necesarias para enmendar el Código del Trabajo, a fin de que pueda constituirse más de una organización sindical por sector o industria si los trabajadores así lo desean. Solicita al Gobierno que lo mantenga informado de la evolución de la situación a este respecto.
560. El Comité también toma nota del alegato según el cual la legislación prohíbe a los trabajadores del sector público sindicarse y negociar colectivamente. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, los funcionarios públicos están excluidos del ámbito de aplicación del Código del Trabajo y quedan sujetos a las disposiciones del régimen administrativo de la función pública. Recordando que los funcionarios públicos, como todos los trabajadores sin distinción alguna, deberían gozar del derecho de constituir organizaciones de su elección y afiliarse a las mismas, sin autorización previa, para la promoción y la defensa de sus intereses profesionales [véase **Recopilación**, párrafo 336], el Comité solicita al Gobierno que le facilite

*información, incluidas disposiciones legales específicas, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva en el sector público, incluido en los servicios públicos.*

- 561.** *El Comité toma nota de que la organización querellante también alega que, si bien, por un lado, el artículo 98, f), del Código del Trabajo dispone que deben haberse cumplido 18 años para poder afiliarse a un sindicato, por otro lado, las personas de 16 años son admisibles en el empleo. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, la edad mínima para trabajar es de 18 años. El Comité observa, sin embargo, que el artículo 73 del Código del Trabajo prohíbe el empleo de menores de 16 años. El Comité considera que los trabajadores menores de edad que han alcanzado la edad legal de empleo deberían poder formar y afiliarse a organizaciones de su elección. Por tanto, solicita al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, adopte las medidas necesarias para enmendar el artículo 98, f), a fin de asegurar que los menores que hayan alcanzado la edad legal de admisión al empleo, ya sea como trabajadores o como aprendices, estén plenamente protegidos en el ejercicio de sus derechos de libertad sindical. Solicita al Gobierno que facilite información sobre las medidas que se contemplen o adopten a este respecto.*
- 562.** *El Comité toma nota de que el artículo 116 del Código del Trabajo faculta al Ministro para disolver el órgano administrativo de un sindicato (o de una organización de empleadores) si dicho órgano vulnera el Código, la normativa de desarrollo del mismo, o si los estatutos de la organización violan a la legislación vigente. La decisión ministerial es apelable ante el Tribunal Supremo Administrativo. Además, en virtud de esta misma disposición, el Ministro nombrará, de entre los miembros de la asamblea general de la organización considerada y en consulta con la GFJTU, un órgano administrativo provisional a fin de que administre el sindicato y celebre la elección de su nuevo órgano administrativo. El Comité también toma nota de que el artículo 119 del Código del Trabajo sanciona con una pena de prisión de hasta tres meses y/o con una pena de multa de hasta 1 000 dinares jordanos (1 410 dólares de los Estados Unidos) a quienes continúan actividades en nombre de una organización disuelta o de su órgano administrativo.*
- 563.** *El Comité recuerda que la destitución por el Gobierno de dirigentes sindicales constituye una grave violación del libre ejercicio de los derechos sindicales [véase **Recopilación**, párrafo 654]. Considera además que la facultad del Ministro para disolver el órgano administrativo libremente elegido de una organización sobre la base de un criterio tan amplio como el de «cualquier incumplimiento de la legislación», constituye una grave intervención en actividades sindicales (entre las cuales se encuentra el derecho de los sindicatos a elegir a sus representantes y a organizar su administración), aunque dicha disolución sea recurrible ante el Tribunal Administrativo, toda vez que esta se pronuncia con base en la misma legislación vigente que establece este criterio amplio. El Comité también considera que el nombramiento por las autoridades de miembros de los comités ejecutivos de los sindicatos constituye una injerencia directa en los asuntos internos de estas organizaciones. Por tanto, el Comité solicita al Gobierno que enmiende el artículo 116 del Código del Trabajo en consulta con los interlocutores sociales y que lo mantenga informado de las medidas que se adopten a este respecto.*
- 564.** *El Comité toma nota de que la organización querellante considera la pena de multa de entre 50 y 100 dinares jordanos (de entre 70 y 140 dólares de los Estados Unidos), señalada en el artículo 139 del Código del Trabajo, insuficiente para sancionar los actos de injerencia. El Comité recuerda que es necesario prever en la legislación sanciones suficientemente disuasivas contra los actos de injerencia de los empleadores respecto de los trabajadores y sus organizaciones. El Comité solicita al Gobierno que revise las penas de multa con los interlocutores sociales, a fin de determinar una sanción suficientemente disuasiva, y que tome las medidas necesarias para enmendar en consecuencia el artículo mencionado. Solicita al Gobierno que lo mantenga informado de las medidas que adopten a este respecto.*

565. El Comité toma nota de que el Gobierno declara que proyecta reconsiderar en el futuro algunos elementos de la legislación y celebrar consultas con los interlocutores sociales para preparar las enmiendas que resulten pertinentes. El Comité confía en que se adopten medidas en un futuro próximo para enmendar la legislación y solicita al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto. También señala a la atención de la CEACR los aspectos legislativos de este caso.
566. El Comité toma nota de los alegatos de vulneración de los derechos sindicales en la práctica. La JFITU alega, en particular, que quienes intentan operar sindicatos independientes se enfrentan a presiones. A este respecto, se refiere a la detención del Sr. Mohamed Al Senaid, ex presidente del Sindicato Independiente de Trabajadores Agrícolas, y del Sr. Amin Ghanim, presidente del Sindicato Independiente de Trabajadores Artísticos. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, esta cuestión no es competencia del Ministerio de Trabajo, que no dispone de información al respecto. El Comité lamenta que el Gobierno no haya facilitado información sobre tan graves alegatos. Recuerda que la detención 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**, párrafo 120]. También reitera que la última responsabilidad para garantizar el respeto de los derechos de la libertad sindical corresponde al Gobierno [véase **Recopilación**, párrafo 46]. El Comité considera que, si bien el procedimiento protege a los gobiernos contra las acusaciones infundadas, estos, por su parte, reconocerán la importancia que reviste el hecho de presentar respuestas completas a los alegatos en su contra, las cuales deberían incluir información obtenida de las autoridades nacionales competentes. El Comité insta al Gobierno a que presente sin más demora sus observaciones detalladas sobre estos dos casos de detención alegados.
567. El Comité también toma nota de los siguientes casos en que se alegan actos de injerencia y discriminación contra dirigentes y activistas de sindicatos independientes, a saber: el despido del Sr. Khaled Hasan Ali, trabajador de la compañía de aguas; la suspensión del Sr. Tayel Al Khamayseh, ex presidente del Sindicato Independiente de Trabajadores de las Minas de Fosfatos; presiones sobre el presidente y el secretario del Sindicato Independiente de Industrias Químicas, y sobre el Sr. Khalil Butros Wahhab, vicepresidente del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Aviación Civil, para que dimitiesen de su puesto de trabajo; el aplazamiento del ascenso y la retención de salarios del Sr. Jalal El Harasees, presidente del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Electricidad de Jordania; el traslado del Sr. Mahmoud Shihada Al-Khateeb, presidente del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Compañía Jordana de Aguas «Miyahuna», y amenazas contra los trabajadores de la compañía que deseaban afiliarse al sindicato independiente y presiones contra el presidente del Sindicato Independiente de las Industrias Farmacéuticas y los miembros de su comité ejecutivo, así como en la compañía de aguas, para la firma de una promesa de no participar en actividades sindicales. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, estos alegatos son falsos. El Comité solicita al Gobierno que facilite información detallada sobre cualquier investigación realizada respecto a estos alegatos.
568. El Comité solicita al Gobierno y a la organización querellante que faciliten información sobre el resultado del recurso incoado en el caso relativo al Sindicato Independiente de Trabajadores de la Electricidad respecto al alegato según el cual el empleador deniega el derecho de negociación colectiva.
569. En lo relativo al alegato de anulación, por parte de las autoridades, de reuniones públicas organizadas por sindicatos independientes, el Comité toma nota de que, según el Gobierno, el Ministerio de Trabajo no está enterado de que se hayan celebrado estas reuniones y no se ha dirigido a ninguna autoridad a ese respecto. El Comité solicita al Gobierno que examine estos alegatos con las autoridades competentes para ordenar las instrucciones adecuadas en el caso de que, efectivamente, hayan interferido con el derecho de organizar reuniones y de la libertad

*de reunión de los sindicatos considerados, y que lo mantenga informado de las medidas que se adopten a este respecto.*

**570.** *El Comité invita al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la Oficina en relación con las cuestiones planteadas en este caso.*

## Recomendaciones del Comité

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

- a)** el Comité solicita al Gobierno que enmiende el artículo 98, e), del Código del Trabajo, en consulta con los interlocutores sociales, a fin de eliminar la restricción impuesta a los derechos sindicales de los trabajadores migrantes y que lo mantenga informado de todas las medidas que se adopten a este respecto;
- b)** el Comité solicita al Gobierno que adopte las medidas necesarias, en consulta con los interlocutores sociales, para garantizar que los trabajadores extranjeros gocen de los derechos de libertad sindical, incluido el derecho de ser elegidos para desempeñar funciones sindicales. Solicita al Gobierno que lo mantenga informado de las medidas que se adopten a este respecto;
- c)** el Comité solicita al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, adopte las medidas necesarias, incluso en el plano legislativo, a fin de garantizar que todos los trabajadores de todos los sectores en el país, con la única excepción posible de las fuerzas armadas y la policía, gocen del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas. El Comité solicita al Gobierno que lo mantenga informado de las medidas que se adopten o contemplen a este respecto;
- d)** el Comité solicita al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, adopte las medidas necesarias para enmendar el Código del Trabajo, a fin de que pueda constituirse más de una organización sindical por sector o industria si los trabajadores así lo desean. Solicita al Gobierno que lo mantenga informado de la evolución de la situación a este respecto;
- e)** el Comité solicita al Gobierno que le facilite información, incluidas disposiciones legales específicas, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva en el sector público, incluso en los servicios públicos;
- f)** el Comité solicita al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, adopte las medidas necesarias para enmendar el artículo 98, f), del Código del Trabajo, a fin de asegurar que los menores que hayan alcanzado la edad legal de admisión al empleo, ya sea como trabajadores o como aprendices, estén plenamente protegidos en el ejercicio de sus derechos de libertad sindical. Solicita al Gobierno que facilite información sobre las medidas contempladas o adoptadas a este respecto;
- g)** el Comité solicita al Gobierno que enmiende el artículo 116 del Código del Trabajo en consulta con los interlocutores sociales y que lo mantenga informado de las medidas que se adopten a este respecto;
- h)** el Comité solicita al Gobierno que revise las penas de multa con los interlocutores sociales, a fin de determinar una sanción suficientemente disuasiva, y que tome las medidas necesarias para enmendar en consecuencia

la disposición legal aplicable. Solicita al Gobierno que lo mantenga informado de las medidas que adopten a este respecto;

- i)* el Comité confía en que se adopten medidas en un futuro próximo para enmendar la legislación y solicita al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto. También señala a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) los aspectos legislativos de este caso;
- j)* el Comité insta al Gobierno a que presente sin más demora sus observaciones detalladas sobre los dos casos de detención alegados;
- k)* el Comité solicita al Gobierno que facilite información detallada sobre cualquier investigación realizada sobre los alegatos de discriminación contra sindicalista;
- l)* el Comité solicita al Gobierno y a la organización querellante que faciliten información sobre el resultado del recurso incoado en el caso relativo al Sindicato Independiente de Trabajadores de la Electricidad respecto al alegato según el cual el empleador deniega el derecho de negociación colectiva;
- m)* el Comité solicita al Gobierno que examine con las autoridades competentes los alegatos de anulación de reuniones públicas organizadas por sindicatos independientes, para ordenar las instrucciones adecuadas en el caso de que, efectivamente, hayan interferido con el ejercicio del derecho de organizar reuniones y de la libertad de reunión de los sindicatos considerados, y que lo mantenga informado de las medidas que se adopten a este respecto, y
- n)* el Comité invita al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la Oficina en relación con las cuestiones planteadas en este caso.

## Caso núm. 3275

### Informe provisional

#### **Queja contra el Gobierno de Madagascar presentada por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)**

Alegatos: la organización querellante alega que una empresa del sector portuario ha cometido los siguientes actos de discriminación antisindical: i) negativa a reconocer al Sindicato General Marítimo de Madagascar (SYGMMA) como representante legítimo de la fuerza de trabajo del sector, y ii) sanción y destitución de dirigentes sindicales y trabajadores afiliados como medidas de represalia por llevar a cabo actividades sindicales legítimas

572. El Comité examinó este caso presentado en 2017 en su reunión de junio de 2019 y, en esa ocasión, sometió un informe provisional a la consideración del Consejo de Administración [véase 389.º informe, aprobado por el Consejo de Administración en su 336.ª reunión (junio de 2019), párrafos 445 a 466].
573. El Gobierno envió sus observaciones en fecha de 1.º de febrero de 2021.
574. 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). No ha ratificado el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135).

## A. Examen anterior del caso

575. En su anterior examen del caso, en junio de 2019, el Comité formuló las recomendaciones siguientes [véase 389.º informe, párrafo 466]:
- a) el Comité lamenta profundamente que el Gobierno no haya respondido a los alegatos de la organización querellante, pese a que en reiteradas ocasiones se le instó a ello, incluso mediante un llamamiento urgente, y le solicita que responda a la mayor brevedad;
  - b) el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurarse de que: i) se ejecute la decisión del Consejo de Arbitraje del Juzgado de Primera Instancia, de 26 de julio de 2013, y ii) se respeten los derechos sindicales en el puerto de Toamasina, de manera que el Sindicato General Marítimo de Madagascar (SYGMMA) pueda llevar a cabo sus actividades sindicales con total libertad;
  - c) el Comité pide al Gobierno que indique si se ha emitido un fallo sobre el recurso de apelación en relación con la demanda por despido injustificado de 43 trabajadores. En caso de que se establezca que la empresa ha cometido actos de discriminación sindical, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas de reparación necesarias, incluida la readmisión de los trabajadores afectados sin pérdida de salario y, si el reintegro no fuera posible, el Gobierno velará por que se abone a los trabajadores interesados una indemnización adecuada, y
  - d) el Comité insta al Gobierno a que obtenga informaciones de las organizaciones de empleadores concernidas, a fin de poder disponer de su punto de vista, así como del punto de vista de la empresa en cuestión, sobre los asuntos en instancia.

## B. Respuesta del Gobierno

576. El 1.º de febrero de 2021, el Gobierno aportó copia del laudo arbitral de 26 de julio de 2013 y de la decisión de 10 de abril de 2015 dictada por el Juzgado de Primera Instancia de lo Laboral por la que se desestima la demanda presentada contra el despido injustificado de los 43 trabajadores portuarios. De acuerdo con lo que ha informado el Gobierno, estos formarían parte de los 203 trabajadores portuarios «retirados de la lista» de trabajadores que dependen de la empresa por diversos motivos (como ausencias prolongadas injustificadas, delitos varios y conflictos sociales, entre otros).

## C. Conclusiones del Comité

577. *El Comité recuerda que la presente queja se refiere a alegatos de discriminación antisindical por parte de una empresa del sector portuario por: i) negarse a reconocer al SYGMMA como legítimo representante de su personal, y ii) sancionar y despedir a dirigentes y afiliados sindicales como medida de represalia por llevar a cabo actividades sindicales legítimas.*

- 578.** *El Comité lamenta tomar nota de las observaciones poco detalladas que presentó el Gobierno en respuesta a sus anteriores recomendaciones. En efecto, el Gobierno se limita a aportar copia del laudo arbitral de 26 julio de 2013 por el que se declara que la negativa de la empresa a reconocer al sindicato representaba un acto inconstitucional que contravenía los principios de libertad sindical, así como copia de la decisión de 10 de abril de 2015 dictada por el Juzgado de Primera Instancia de lo Laboral por la que se desestima la demanda presentada contra el despido injustificado de los 43 trabajadores portuarios. El Comité lamenta profundamente tomar nota de que el Gobierno no proporciona información sobre las medidas adoptadas a fin de que se ejecute la decisión del Consejo de Arbitraje de 26 de julio de 2013 y de que se respeten los derechos sindicales en el puerto de Toamasina. Asimismo, el Comité lamenta profundamente no disponer de información alguna del Gobierno sobre el resultado del recurso de apelación interpuesto en septiembre de 2015 contra la decisión del Juzgado de Primera Instancia sobre el despido de los 43 trabajadores. A este respecto, el Comité toma nota de que en la decisión impugnada se determinó que los trabajadores afectados eran trabajadores jornaleros que no habían aportado prueba de que estaban vinculados por un contrato de duración indefinida en el sentido del artículo 9 del Código del Trabajo. El Comité toma nota además de que, según el Gobierno, esos trabajadores formarían parte de los 203 trabajadores portuarios «retirados de la lista» de trabajadores que dependen de la empresa por diversos motivos (como ausencias prolongadas injustificadas, delitos varios y conflictos sociales, entre otros). En vista de lo anterior, el Comité urge al Gobierno a que facilite información detallada sobre la situación de los 43 trabajadores afectados, así como sobre el resultado del recurso de apelación interpuesto en septiembre de 2015 contra la decisión del Juzgado de Primera Instancia relativa al despido de esos trabajadores. El Comité recuerda que en caso de que se establezca que la empresa ha cometido actos de discriminación sindical, el Gobierno deberá tomar las medidas de reparación necesarias, incluida la readmisión de los trabajadores afectados sin pérdida de salario, y si el reintegro no fuera posible, el Gobierno velará por que se abone a los trabajadores interesados una indemnización adecuada.*
- 579.** *Recordando que los trabajadores portuarios, habida cuenta de su condición y de su régimen de contratación, pueden ser particularmente vulnerables a la discriminación sindical, el Comité considera que la ausencia de información sobre el resultado de los procedimientos judiciales relativos al despido de los 43 trabajadores, reforzada por el silencio del Gobierno en cuanto a los medios aplicados para garantizar la protección de los dirigentes sindicales y el libre ejercicio de las actividades sindicales, tendería a corroborar los alegatos más generales de incumplimiento de los derechos sindicales en el país.*

## Recomendaciones del Comité

- 580.** **En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:**
- a)** **el Comité urge al Gobierno a que tome las medidas necesarias para asegurarse de que, de conformidad con la decisión del Consejo de Arbitraje del Juzgado de Primera Instancia, de 26 de julio de 2013, se respeten los derechos sindicales en el puerto de Toamasina, de manera que el Sindicato General Marítimo de Madagascar (SYGMMA) pueda llevar a cabo sus actividades sindicales con total libertad, y**
  - b)** **el Comité urge al Gobierno a que facilite información detallada sobre la situación de los 43 trabajadores despedidos, así como sobre el resultado del recurso de apelación interpuesto en septiembre de 2015 contra la decisión del Juzgado de Primera Instancia. En caso de que se establezca que la empresa ha cometido actos de discriminación antisindical, el Comité pide al Gobierno que**

**tome las medidas de reparación necesarias, incluida la readmisión de los trabajadores afectados sin pérdida de salario y, si el reintegro no fuera posible, el Gobierno velará por que se abone a los trabajadores interesados una indemnización adecuada.**

## Caso núm. 3018

### Informe provisional

#### **Queja contra el Gobierno del Pakistán presentada por la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA)**

Alegatos: la organización querellante alega acciones antisindicales por parte de la dirección de un hotel de Karachi y por la omisión del Gobierno de garantizar el ejercicio de la libertad sindical

- 581.** El Comité examinó este caso (presentado en 2013) por última vez en su reunión de junio de 2019 y, en esa ocasión, presentó un informe provisional al Consejo de Administración [véase 389.º informe, párrafos 490 a 509, aprobado por el Consejo de Administración en su 336.ª reunión].
- 582.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicaciones de fechas 14 de octubre de 2020 y 27 de enero de 2021.
- 583.** El 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. Examen anterior del caso**

- 584.** En su reunión de junio de 2019, el Comité formuló las recomendaciones siguientes [véase 389.º informe, párrafo 509]:
- a) el Comité anima al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para que el sindicato del hotel participe activamente en las negociaciones con la dirección a fin de encontrar soluciones a los problemas que perduran desde hace tiempo, de manera que los trabajadores en cuestión estén representados por personas que ellos mismos hayan elegido y nombrado libremente;
  - b) en lo referente a la situación de los sindicalistas despedidos que se beneficiaron de la orden de reintegro por parte del Tribunal Laboral de Apelación de Sindh en enero de 2013, el Comité espera firmemente que la decisión del Alto Tribunal de Sindh sobre el recurso de apelación de la dirección recaerá sin mayor demora y pide al Gobierno que transmita una copia de la sentencia cuando esta sea pronunciada. El Comité espera que, si la orden de reintegro fuera confirmada, el Gobierno velará por su cabal ejecución y asegurará el reintegro efectivo de los trabajadores en cuestión (o el abono de las pensiones de quienes alcanzaron ya la edad de la jubilación) y su indemnización por los sueldos devengados y no cobrados, así como



por los demás perjuicios sufridos. Lamentando además que el Gobierno no facilite información sobre el caso del sindicalista que falleció antes de lograrse el cumplimiento de la sentencia por la que se ordenaba su reintegro, el Comité pide nuevamente al Gobierno que informe de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas anteriormente por el Comité de manera que los derechohabientes del fallecido reciban una compensación adecuada y que facilite información actualizada y concreta a este respecto. El Comité también espera que el Gobierno lo mantenga informado de los resultados de los cinco casos de reclamación de indemnización que siguen pendientes ante el Comisionado de Indemnizaciones, dos de los cuales, según indicó el Gobierno, están en espera de que se examine la demanda de reconversión interpuesta contra los demandantes y los otros tres se encuentran en la etapa de audiencia de las objeciones:

- c) en vista de la lentitud de los procedimientos en relación con los trabajadores a quienes se denegó presuntamente el acceso al lugar de trabajo después de los hechos ocurridos en marzo de 2013, el Comité no puede menos de manifestar una vez más que espera firmemente que recaerá sin más demora la decisión del Alto Tribunal de Sindh y que se tramitarán de manera expedita y adecuada todas las causas pendientes ante la Comisión Nacional de Relaciones Laborales (NIRC). También espera que el Gobierno facilite información detallada sobre avances concretos en relación con estas causas o todo cumplimiento de las recomendaciones del Comité Tripartito constituido por el Ministerio de Pakistaníes en el Exterior y Desarrollo de los Recursos Humanos (MOPHRD) a este respecto;
- d) el Comité pide al Gobierno que aclare si el Comité Tripartito, establecido por el MOPHRD para realizar una investigación independiente de los alegatos de acoso y violencia antisindicales, ha terminado de examinar los siguientes alegatos: los actos de acoso contra sindicalistas; los actos de violencia acaecidos el 25 de febrero y el 13 de marzo de 2013 contra varios miembros del sindicato del hotel, contra el Secretario General de dicho sindicato, Sr. Ghulam Mehboob, y contra trabajadores que participaban en una huelga, y la consiguiente detención breve de dirigentes y afiliados sindicales y la presentación de cargos penales contra 47 de estas personas. El Comité pide al Gobierno que facilite información concreta y actualizada sobre los resultados de las investigaciones y de las medidas de seguimiento al respecto, y espera que el Gobierno estará en condiciones de presentar esa información sin mayor demora;
- e) el Comité confía en que recaerá sin mayor demora la decisión del Alto Tribunal de Sindh sobre el recurso de apelación incoado por la dirección contra la decisión de la NIRC relativa a la celebración de elecciones nacionales para designar al agente de negociación colectiva, e insta al Gobierno a que lo mantenga informado de toda evolución de la situación relativa al reconocimiento del sindicato por el hotel, de conformidad con las recomendaciones del Comité Tripartito, y
- f) observando que el Gobierno afirma que varias cuestiones han sido resueltas por la vía arbitral y que otras lo serán mediante el diálogo social, el Comité confía en que los asuntos aún pendientes de resolución en el presente caso se resolverán, en efecto, rápidamente mediante los mecanismos apropiados, especialmente con la participación del sindicato en cuestión, y pide al Gobierno que lo mantenga debidamente informado de todo acuerdo amistoso entre el hotel y los trabajadores en lo que respecta al cumplimiento de las recomendaciones del Comité Tripartito establecido por el MOPHRD sobre el reintegro de dichos trabajadores. Recuerda al Gobierno que, si así lo desea, puede recurrir a la asistencia técnica de la OIT.

## B. Respuesta del Gobierno

585. En dos comunicaciones de fechas 14 de octubre de 2020 y 27 de enero de 2021, el Gobierno informó de la evolución del presente caso y reiteró que el MOPHRD mantiene

contactos periódicos con las partes interesadas, incluidos la NIRC, el Departamento de Trabajo del Gobierno de Sindh, la Federación de Trabajadores del Pakistán (PWF) y la Federación de Empleadores del Pakistán (EFP), con el propósito de resolver los problemas que existen entre el Sindicato de Empleados del Hotel Pearl Continental de Karachi y la dirección del Hotel Pearl Continental de Karachi (en adelante, «la dirección del hotel») mediante el diálogo social.

- 586.** Con respecto a la recomendación del Comité de que se adopten medidas para que el sindicato del hotel participe activamente en las negociaciones con la dirección del hotel a fin de encontrar soluciones a los problemas que perduran desde hace tiempo, de manera que los trabajadores en cuestión estén representados por personas que ellos mismos hayan elegido y nombrado libremente (recomendación *a*)), el Gobierno informa de que el Comité Tripartito establecido por el Gobierno federal había recomendado que los representantes de la PWF y de la EFP ayudaran a facilitar el diálogo entre las partes en el conflicto en relación con las numerosas cuestiones pendientes. Dado que la organización querellante había expresado su preocupación por la participación de la PWF y la EFP, no se han producido cambios de importancia en lo referente a las recomendaciones del Comité Tripartito. Sin embargo, el Gobierno trata de lograr que los problemas que existen entre el sindicato del hotel y la dirección del hotel se resuelvan mediante negociaciones y de mutuo acuerdo.
- 587.** Por lo que atañe a la situación de los sindicalistas que se beneficiaron de la orden de reintegro dictada por el Tribunal Laboral de Apelación de Sindh en enero de 2013 (recomendación *b*)), el Gobierno se limita a reiterar que la dirección del hotel ha mantenido su recurso de apelación ante el Alto Tribunal de Sindh contra la orden de reintegro. Aunque la orden de reintegro ha sido impugnada, las prestaciones devengadas se han consignado en el Tribunal como garantía bancaria, en cumplimiento de la orden del Tribunal Laboral de Apelación, y los trabajadores (sin contar los que han cumplido la edad de la jubilación) cobran su sueldo mensual. El MOPHRD ha solicitado a la NIRC que obtenga detalles sobre este caso para poder dirigirse al Fiscal General y al Secretario del Alto Tribunal de Sindh a fin de solicitar la pronta resolución de la causa por cauces legales. Una vez pronunciada, la sentencia del Tribunal se ejecutará y se trasladará copia de la misma al Comité. Como ya se ha señalado, la dirección del hotel ha informado de que varios trabajadores han cobrado ya la totalidad de las cantidades que se les adeudaban y ha indicado que está dispuesta a abonar las pensiones y atender las reivindicaciones de aquellos trabajadores que han alcanzado la edad de jubilación. Con respecto al Sr. Ghulam Mehboob, secretario general del sindicato del hotel, que se había jubilado, el Gobierno informa de que la decisión sobre la determinación de su edad fue adoptada por un tribunal y de que se está calculando la suma que se le adeuda, que le será abonada en breve. Además, el Gobierno reitera que se han resuelto por la vía arbitral varias cuestiones planteadas por el sindicato y particulares, así como los casos pendientes ante la NIRC y los tribunales, comprendida la resolución de la solicitud presentada por siete guardias de seguridad del hotel cuyo reintegro también había sido ordenado por el Tribunal Laboral de Apelación en enero de 2013. En relación con los cinco casos que se encuentran pendientes ante el Comisionado de Indemnizaciones del Departamento de Empleo de Sindh, distrito sur de Karachi, el Gobierno afirma que dos casos están relacionados con el descuento del fondo de previsión que afecta a 121 y a nueve trabajadores, respectivamente, y están pendientes de la resolución de una demanda de reconversión. Los tres casos restantes han sido presentados para poder beneficiarse del fondo de previsión, afectan a 22 trabajadores y se encuentran en la etapa de audiencia de las objeciones.

- 588.** Con respecto a los 65 trabajadores a quienes se denegó presuntamente el acceso al lugar de trabajo después de la acción sindical llevada a cabo en marzo de 2013 (recomendación c)), el Gobierno indica que la dirección del hotel ha venido pagando los sueldos y otras prestaciones a los trabajadores que han sido reintegrados a sus puestos por el mencionado tribunal. Los casos de los trabajadores cuya resolución sigue pendiente se dirimirán conforme a la decisión de los tribunales. Además de la dirección del hotel, los sindicatos con presencia en el establecimiento han interpuesto asimismo demandas que también están generando demoras en la resolución de este asunto. En lo referente a los casos que están pendiente ante la NIRC, la Comisión ha aconsejado a las salas pertinentes que los tramiten de forma expedita. En su comunicación más reciente, el Gobierno indica que de los 36 trabajadores que se encontraban en situación de «licencia especial» y no tenían permitido trabajar, 32 fueron readmitidos una vez que se retiraron sus demandas, tres continúan negociando y uno ha fallecido.
- 589.** En lo referente a los graves alegatos de acoso y violencia antisindicales sometidos a la Comisión Federal Tripartita de Consulta con miras a la adopción de las medidas necesarias (recomendación d)), el Gobierno remite a su anterior declaración, en la que se indicaba que la dirección del hotel ha reiterado, una vez más, que los alegatos son falsos y amañados. El Comité Tripartito recomendó que ambas partes resolvieran esas cuestiones por medio del diálogo social e intentaran encontrar soluciones amistosas.
- 590.** Con respecto a la solicitud de certificación presentada por el sindicato nacional del grupo hotelero, el Gobierno recuerda que la dirección del hotel ha recurrido ante el Alto Tribunal de Sindh la decisión de la NIRC relativa a la celebración de elecciones nacionales para designar al agente de negociación colectiva y que el recurso de apelación se halla pendiente de resolución a causa de la incomparecencia de ambas partes. Según el Gobierno, otros sindicatos con representación en el hotel también han presentado demandas cruzadas los unos contra los otros, lo que ha ocasionado demoras en la resolución del asunto. Al mismo tiempo, la dirección del hotel ha señalado que los restantes establecimientos hoteleros ubicados en otras partes del país contaban con sindicatos debidamente elegidos y con sus agentes de negociación colectiva, con los que periódicamente se aplican acuerdos y soluciones adoptados cuando surgen conflictos laborales.

## C. Conclusiones del Comité

- 591.** *El Comité recuerda que el presente caso se refiere a alegatos graves de actos antisindicales, como traslados y despidos, acoso, detenciones y querellas penales contra afiliados y dirigentes sindicales por la dirección de un hotel de Karachi, en la provincia de Sindh, y, finalmente, la omisión del Gobierno de garantizar al sindicato del hotel y a sus afiliados el ejercicio de la libertad sindical.*
- 592.** *En lo referente a la situación de los sindicalistas despedidos que se beneficiaron de una orden de reintegro dictada por el Tribunal Laboral de Apelación de Sindh en enero de 2013 (estos despidos formaron parte del caso núm. 2169, examinado por el Comité y precedente del presente caso, que se refiere al mismo hotel [véase 331.º informe, junio de 2003], el Comité toma nota de que el Gobierno reitera que la dirección del hotel mantenía su recurso de apelación contra la orden de reintegro ante el Alto Tribunal de Sindh y que el Ministerio proyecta intervenir ante el Fiscal General y el Secretario Judicial para instar la pronta resolución del caso. La dirección del hotel afirma, una vez más, que se han pagado a algunos trabajadores todas las sumas que se les adeudaban y expresa su disposición a facilitar el pago de las pensiones y a atender las reivindicaciones presentadas por empleados que han alcanzado la edad de jubilación. El Gobierno indica que se han resuelto por la vía arbitral*

*varias cuestiones planteadas por el sindicato y particulares, así como los casos pendientes ante la NIRC y los tribunales, incluida la solicitud presentada por siete guardias de seguridad del hotel cuyo reintegro también fue ordenado por el Tribunal Laboral de Apelación en enero de 2013. Al tiempo que toma nota de que se han abonado algunas prestaciones a los trabajadores en cuestión, así como de la reiterada disposición de la dirección del hotel a atender las reivindicaciones de estos, el Comité no puede menos de expresar nuevamente su profunda preocupación por el tiempo transcurrido desde que el Tribunal Laboral de Apelación de Sindh confirmó el fallo de 2011 por el que el Tribunal del Trabajo de Sindh ordenó el reintegro de 21 miembros del sindicato del hotel, muchos de los cuales ya se han jubilado, y por el hecho de que el recurso de apelación interpuesto por la dirección del hotel contra esa orden siga aún pendiente de resolución. El Comité se ve obligado a reiterar su firme esperanza de que la decisión del Alto Tribunal de Sindh en relación con el recurso de apelación interpuesto por la dirección del hotel se dictará sin demora y pide al Gobierno que transmita una copia de la sentencia una vez que se haya dictado. El Comité espera que, si se confirma la orden de reintegro, el Gobierno velará por su cabal ejecución y asegurará el reintegro efectivo de los trabajadores en cuestión (o el abono de las pensiones de quienes alcanzaron ya la edad de la jubilación) y su indemnización por los sueldos devengados y no cobrados, así como por los demás perjuicios sufridos. A este respecto, el Comité toma nota de la indicación de que el Tribunal había adoptado una decisión respecto del caso del Sr. Ghulam Mehboob, secretario general del sindicato del hotel, que se encuentra entre los dirigentes sindicales que se beneficiaron de la orden de reintegro y ya se ha jubilado, y de que se estaba calculando la suma que se le adeudaba, que le será abonada en breve; el Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado de la evolución de la situación a este respecto. El Comité espera, asimismo, recibir información detallada del Gobierno sobre el caso del sindicalista que falleció antes de lograrse el cumplimiento de la sentencia por la que se ordenaba su reintegro, respecto de que el Comité ya ha formulado anteriormente la recomendación de que los derechohabientes del fallecido reciban una compensación adecuada.*

- 593.** *En respuesta a su solicitud previa de información acerca de los resultados de los cinco casos de reclamación de indemnización que siguen pendientes ante el Comisionado de Indemnizaciones del Departamento de Trabajo de Sindh, distrito sur de Karachi, el Comité toma nota de que el Gobierno ha indicado que dos casos relacionados con el descuento del fondo de previsión que afectaba a 121 y a nueve trabajadores, respectivamente, siguen pendientes de la resolución de una reconvencción. Los otros tres casos han sido presentados por 22 trabajadores con el objetivo de reclamar el pago de prestaciones del fondo de previsión y se encuentran en la etapa de audiencia de objeciones. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado del resultado de esos casos.*
- 594.** *Por lo que se refiere a los 65 trabajadores a quienes les fue supuestamente denegado el acceso al lugar de trabajo después de la acción de reivindicación colectiva de marzo de 2013, el Comité recuerda que se iniciaron varios procedimientos ante la NIRC, que se ordenó la reintegración de 32 trabajadores, pero que el empleador obtuvo del Alto Tribunal de Sindh la suspensión de esa orden, y que la causa se hallaba pendiente ante dicho tribunal. En su comunicación más reciente, el Gobierno afirma que, de los 36 trabajadores que se encontraban en situación de «licencia especial» y a los que no se permitía trabajar, 32 fueron readmitidos tras la retirada de sus demandas, tres continúan inmersos en negociaciones y uno ha fallecido. El Gobierno indica que la dirección del hotel ha venido pagando los sueldos y otras prestaciones de los trabajadores que han sido reintegrados a sus puestos de trabajo por el Alto Tribunal de Sindh. Los casos de los trabajadores que se hallan pendientes de resolución se dirimirán con arreglo a la decisión de ese tribunal. En este sentido, además de la dirección del hotel, los sindicatos con representación en el establecimiento han interpuesto demandas que también están ocasionando demoras en la resolución del asunto. En lo tocante*

*a los casos que siguen pendientes ante la NIRC, el Comité toma nota de que la Comisión ha aconsejado a las salas pertinentes que tramiten esos casos de forma expedita. Al tiempo que reconoce el informe más reciente del Gobierno, en el que se comunicaba que el acuerdo amistoso alcanzado se había traducido en el reintegro de 32 trabajadores tras la retirada de las demandas interpuestas, el Comité debe expresar, una vez más, su preocupación en vista de la lentitud de los procedimientos. El Comité debe expresar su firme esperanza de que se emitirá sin demora la decisión del Alto Tribunal de Sindh sobre este asunto y que todos los procedimientos pendientes ante la NIRC serán tratados de manera apropiada y expedita. El Comité espera firmemente que el Gobierno proporcionará información detallada sobre toda evolución significativa de estos procesos o del seguimiento dado a las recomendaciones del Comité Tripartito establecido por el MOPHRD a este respecto.*

- 595.** *El Comité recuerda que había pedido al Gobierno que iniciara sin demora una investigación independiente de los siguientes alegatos graves de acoso y violencia antisindicales que se habían sometido a la Comisión Federal Tripartita de Consulta: i) actos de acoso contra sindicalistas; ii) los actos de violencia acaecidos el 25 de febrero y el 13 de marzo de 2013 contra varios miembros del sindicato del hotel, contra el secretario general de dicho sindicato, el Sr. Ghulam Mehboob, y contra trabajadores que participaban en una huelga, y iii) la consiguiente detención breve de dirigentes y afiliados sindicales y la presentación de cargos penales contra 47 de esas personas. Se realizó una investigación independiente de esos alegatos en abril de 2018, en el curso de la cual la dirección del hotel declaró que no había tomado medidas disciplinarias ni victimizado en modo alguno a los trabajadores implicados en los incidentes de 2013, que siguen cobrando su sueldo y otras prestaciones, si bien es verdad que algunos trabajadores del hotel que habían alterado el orden público fueron detenidos por la policía y ulteriormente puestos en libertad. El Comité observa que, en su comunicación más reciente, el Gobierno se limita a señalar la declaración de la dirección del hotel, en el sentido de que los alegatos son falsos y amañados. A juzgar por la información proporcionada, para el Comité sigue sin estar claro si la investigación independiente ha concluido su examen de esos alegatos. Por consiguiente, el Comité pide al Gobierno que facilite sin mayor demora información concreta y actualizada sobre los resultados de las investigaciones y de las medidas de seguimiento al respecto.*
- 596.** *Con respecto a la solicitud de certificación presentada por el sindicato nacional del grupo hotelero en marzo de 2017, el Comité recuerda, de su examen anterior del caso, que la dirección del hotel ha recurrido ante el Alto Tribunal de Sindh la decisión de la NIRC relativa a la celebración de elecciones nacionales para designar al agente de negociación colectiva. El Comité observa asimismo que, tras su reunión de julio de 2018, el Comité Tripartito establecido por el MOPHRD para investigar las cuestiones planteadas por la organización querellante había recomendado que la dirección del hotel reconociese el sindicato nacional y trabajase en armonía con él. En su comunicación más reciente, el Gobierno informa de que la cuestión sigue pendiente de resolución a causa de la incomparecencia de ambas partes. Además, otros sindicatos con representación en el hotel también han presentado demandas cruzadas los unos contra los otros, lo que ha ocasionado retrasos en la resolución del asunto. El Comité observa con pesar que esos procedimientos excesivamente dilatados en el tiempo sin duda resultan perjudiciales para el mantenimiento de relaciones laborales armoniosas en el hotel y entiende que entablar negociaciones colectivas en el hotel sigue siendo un proceso desalentador. El Comité insta al Gobierno a que tome medidas para alentar y promover, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 98, ratificado por el país, negociaciones libres y voluntarias en el hotel, con miras a la resolución pacífica de las cuestiones pendientes y a la determinación de las condiciones de empleo de los trabajadores mediante convenios colectivos de carácter vinculante. Subrayando, una vez más, que uno de los principales objetivos buscados por los trabajadores al ejercer el derecho de sindicación es el de negociar*

*colectivamente sus condiciones de empleo, y que corresponde al Gobierno garantizar que no haya obstáculos indebidos a este respecto, el Comité debe expresar su firme esperanza de que la decisión del Alto Tribunal de Sindh se emitirá sin mayor demora e insta al Gobierno a que lo mantenga informado de toda evolución de la situación relativa al reconocimiento del sindicato nacional por el grupo hotelero, de conformidad con las recomendaciones del Comité Tripartito.*

- 597.** *En su examen anterior del presente caso, el Comité reconoció algunas iniciativas del Gobierno federal y el Gobierno de la provincia de Sindh para abordar específicamente las cuestiones pendientes. Entre esas iniciativas, el Comité había tomado nota de que el Comité Tripartito establecido por el MOPHRD para realizar una investigación independiente de los alegatos había recomendado contar con la participación de representantes de la EFP y la PWF, a fin de promover las negociaciones entre las partes. El Comité había tomado nota de las preocupaciones expresadas por la organización querellante de que esa participación no debería tener como resultado la exclusión del sindicato del hotel de las negociaciones y alentó al Gobierno a tomar las medidas necesarias para que el sindicato del hotel tenga la posibilidad de participar activamente en las negociaciones con la dirección, a fin de encontrar soluciones a los problemas que perduran desde hace tiempo, de manera que los trabajadores en cuestión estén representados por personas que ellos mismos hayan elegido y nombrado libremente. En su comunicación más reciente, el Gobierno afirma que la objeción planteada por la organización querellante no se había traducido en avances significativos respecto de las recomendaciones del Comité Tripartito. Sin embargo, el Gobierno indica que hace cuanto está en sus manos para resolver, mediante negociaciones y de mutuo acuerdo, las cuestiones que siguen pendientes entre el sindicato del hotel y la dirección del hotel. El Comité alienta al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos, incluido en el seno del Comité Tripartito establecido por el MOPHRD y con la orientación impartida por las organizaciones sindicales coordinadoras mencionadas en el presente documento, cuando proceda, a fin de contar con la implicación de las partes y hallar soluciones a las cuestiones pendientes.*
- 598.** *Habida cuenta del tiempo transcurrido desde la presentación de la queja en 2013, el Comité expresa, una vez más, la firme esperanza de que el Gobierno adoptará medidas rápidas y podrá facilitar información sobre avances significativos respecto de las cuestiones pendientes en este caso.*

## Recomendaciones del Comité

- 599.** **En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:**
- a)** **en lo referente a la situación de los sindicalistas que se beneficiaron de la orden de reintegro dictada por el Tribunal Laboral de Apelación de Sindh en enero de 2013, el Comité se ve obligado a reiterar que espera firmemente que la decisión del Alto Tribunal de Sindh sobre el recurso de apelación de la dirección se dicte sin mayor demora y pide al Gobierno que transmita una copia de la sentencia cuando esta sea pronunciada. El Comité espera que, si se confirma la orden de reintegro, el Gobierno velará por su cabal ejecución y asegurará el reintegro efectivo de los trabajadores en cuestión (o el abono de las pensiones de quienes alcanzaron ya la edad de la jubilación) y su indemnización por los sueldos devengados y no cobrados, así como por los demás perjuicios sufridos. A este respecto, tomando nota de que, según la información proporcionada, el caso del Sr. Ghulam Mehboob, secretario general del sindicato del hotel, que se encuentra entre los dirigentes sindicales que se beneficiaron de la orden de reintegro y ya se ha jubilado, había sido**

resuelto por los tribunales y se estaba calculando la suma que se le adeudaba, que le será abonada en breve, el Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado de la evolución de la situación a este respecto. Asimismo, el Comité solicita al Gobierno que proporcione información detallada sobre las medidas adoptadas para aplicar su recomendación de que los derechohabientes del sindicalista que falleció antes de lograrse el cumplimiento de la sentencia por la que se ordenaba su reintegro reciban una indemnización adecuada. Con respecto a los cinco casos de reclamación de indemnización que siguen pendientes ante el Comisionado de Indemnizaciones del Departamento de Trabajo de Sindh, el Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado sobre el resultado de estos casos;

- b)* en vista de la lentitud de los procedimientos que siguen pendientes en relación con los trabajadores a quienes se denegó presuntamente el acceso al lugar de trabajo después de los hechos ocurridos en marzo de 2013, el Comité debe expresar su firme esperanza de que se emitirá sin mayor demora la decisión del Alto Tribunal de Sindh sobre este asunto y de que todos los procesos pendientes ante la Comisión Nacional de Relaciones Laborales (NIRC) serán tratados de manera apropiada y expedita. El Comité espera firmemente que el Gobierno proporcionará información detallada sobre toda evolución significativa de estos procesos o del seguimiento dado a las recomendaciones del Comité Tripartito establecido por el Ministerio de Pakistán en el Exterior y Desarrollo de los Recursos Humanos (MOPHRD) a este respecto;
- c)* el Comité pide al Gobierno que aclare si el Comité Tripartito establecido por el MOPHRD en abril de 2018 para realizar una investigación independiente de los alegatos de acoso y violencia antisindicales ha terminado de examinar los siguientes alegatos: los actos de acoso contra sindicalistas; los actos de violencia acaecidos el 25 de febrero y el 13 de marzo de 2013 contra varios miembros del sindicato del hotel, contra el secretario general de dicho sindicato, el Sr. Ghulam Mehboob, y contra trabajadores que participaban en una huelga, y la consiguiente detención breve de dirigentes y afiliados sindicales y la presentación de cargos penales contra 47 de esas personas. El Comité pide al Gobierno que proporcione, sin mayor demora, información concreta y actualizada sobre los resultados de las investigaciones y de las medidas de seguimiento al respecto;
- d)* el Comité debe expresar su firme esperanza de que se emitirá sin mayor demora la decisión del Alto Tribunal de Sindh sobre el recurso de apelación interpuesto por la dirección del hotel contra la decisión de la NIRC relativa a la celebración de elecciones nacionales para designar al agente de negociación colectiva e insta al Gobierno a que lo mantenga informado de toda evolución de la situación relativa al reconocimiento del sindicato nacional por el grupo hotelero, de conformidad con las recomendaciones del Comité Tripartito, y
- e)* el Comité alienta al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos por facilitar la implicación de las partes con objeto de encontrar soluciones a las cuestiones pendientes. Habida cuenta del tiempo transcurrido desde la presentación de la queja en 2013, el Comité expresa, una vez más, la firme esperanza de que el Gobierno adoptará medidas rápidas y podrá informar sobre avances significativos respecto de las cuestiones pendientes en este caso.

## Caso núm. 3323

Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación

### Queja contra el Gobierno de Rumania

presentada por

- la Confederación Sindical Internacional (CSI)
- la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y
- el Bloque de los Sindicatos Nacionales de Rumania (BNS)

apoyada por

- la Confederación Nacional Sindical de Rumania (CNS «Cartel ALFA»)
- la Confederación de Sindicatos Democráticos de Rumania (CSDR) y
- la Confederación Nacional de Sindicatos Libres de Rumania (CNSLR-FRATIA)

Alegatos: las organizaciones querellantes denuncian que el Gobierno no garantiza el cumplimiento de los principios de la libertad sindical y de la negociación colectiva, lo cual ha dado lugar a vulneraciones generalizadas, tanto en la legislación como la práctica. Las organizaciones querellantes alegan la existencia de fallos y lagunas en la legislación nacional, la denegación de la libertad sindical y la negociación colectiva en muchas empresas, además de vulneraciones sistemáticas de los derechos fundamentales de los trabajadores, como abusos físicos y verbales, especialmente en el sector privado

- 600.** La queja figura en comunicaciones de 16 de julio y 12 de octubre de 2018 de la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y el Bloque de los Sindicatos Nacionales de Rumania (BNS). La queja tiene el respaldo de la Confederación Nacional Sindical de Rumania (CNS «Cartel ALFA»), la Confederación de Sindicatos Democráticos de Rumania (CSDR) y la Confederación de Nacional de Sindicatos Libres de Rumania (CNSLR-FRATIA).
- 601.** El Gobierno presenta sus observaciones en comunicaciones de fechas 23 de octubre de 2018 y 30 de septiembre de 2020.
- 602.** Rumania 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 la negociación colectiva, 1981 (núm.154).

### A. Alegatos de las organizaciones querellantes

- 603.** En sus comunicaciones de 16 de julio y 12 de octubre de 2018, las organizaciones querellantes denuncian que el Gobierno no garantiza el cumplimiento de los principios de la libertad sindical y la negociación colectiva, lo cual ha dado lugar a vulneraciones



generalizadas, tanto en la legislación como en la práctica. Las organizaciones querellantes alegan, en particular, la existencia de varios fallos y lagunas en la legislación nacional, que han entrañado la denegación efectiva de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva en muchas empresas, además de vulneraciones sistemáticas de los derechos fundamentales, como abusos físicos y verbales, especialmente en el sector privado. También alegan, con carácter específico, la injerencia y mala fe en la negociación colectiva por parte de una compañía de transporte aéreo.

### Alegatos relativos a lagunas en la legislación nacional

- 604.** Las organizaciones querellantes indican que, en 2011, se adoptaron nuevas leyes laborales en el país, en particular: el Código del Trabajo (ley núm. 40/2011) y la Ley sobre el Diálogo Social (ley núm. 62/11), por los que se derogó la Ley núm. 130/1996 sobre los Convenios Colectivos, reguladora del acuerdo colectivo nacional sobre escalas salariales; la Ley núm. 168/1999 sobre la Resolución de Conflictos Laborales; la Ley núm. 356/2001 sobre las Organizaciones de Empleadores, y la Ley núm. 54/2003 sobre los Sindicatos. Según las organizaciones querellantes, la Ley sobre el Diálogo Social plantea una serie de problemas en relación con el cumplimiento del derecho de libertad sindical y negociación colectiva, en particular: restricciones del derecho de constituir organizaciones sindicales y afiliarse a ellas, mediante la fijación de requisitos de afiliación mínima excesivos; restricciones del derecho de huelga derivadas de la amenaza de que los huelguistas deban indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por la huelga si esta fuera declarada ilegal; la imposición de umbrales excesivos y arbitrarios para determinar la representatividad a efectos de la negociación colectiva; la prerrogativa de los empleadores de impugnar en cualquier momento la representatividad de los sindicatos; la atribución de un papel importante a los representantes elegidos por los trabajadores en detrimento de los sindicatos en los casos en que no es posible determinar cuál es el sindicato más representativo en la empresa; la atribución de un papel reducido a los sindicatos minoritarios en la negociación colectiva y en los conflictos colectivos, y la imposición de un mecanismo de negociación colectiva restrictivo de la negociación colectiva a nivel nacional y limitativo del derecho de entablar negociaciones.
- 605.** En lo referente al derecho de constituir sindicatos y de afiliarse a ellos, las organizaciones querellantes alegan que el requisito de afiliación mínima de 15 miembros establecido en el artículo 3 de la Ley sobre el Diálogo Social es arbitrario y excesivo, ya que la aplastante mayoría de las empresas existentes en el país son pequeñas y medianas empresas (pymes) y un 92 por ciento de ellas emplean a menos de 15 personas. Por tanto, este requisito priva a alrededor de 1 millón de trabajadores del derecho de sindicación y de negociación colectiva. Además, según las organizaciones querellantes, el artículo 201 de la Ley sobre el Diálogo Social, que permite al empleador impugnar la legalidad de una huelga y solicitar a los tribunales que condenen a los huelguistas al pago de daños y perjuicios, tiene por efecto debilitar el derecho de libertad sindical y limita el derecho de huelga, no solo en la fase de su realización, sino también en la de su preparación, como lo demuestra la situación concreta que se expone a continuación.
- 606.** Respecto a los umbrales aplicables para determinar la representatividad a efectos de la negociación colectiva, las organizaciones querellantes alegan que, en virtud del artículo 51 de la Ley sobre el Diálogo Social, para que un sindicato sea considerado como la organización de trabajadores más representativa en la empresa y pueda negociar colectivamente, debe estar legalmente reconocido y reunir, por lo menos, la mitad más uno del número total de trabajadores de la empresa. A nivel de los sectores o de los grupos de empresas, el umbral mínimo que una federación debe alcanzar para tener la consideración de organización representativa es de un 7 por ciento del número total de

trabajadores del sector. A nivel nacional, este umbral mínimo es de un 5 por ciento del número total de trabajadores de la economía nacional, y el sindicato nacional debe tener estructuras en, al menos, la mitad más uno de los condados. Según las organizaciones querellantes, estos criterios de habilitación son excesivos y arbitrarios (al hallarse desvinculados de todo criterio razonablemente objetivo que refleje la situación existente en el país) y su aplicación ha provocado inestabilidad y discordia en las relaciones laborales. Las organizaciones querellantes sostienen que, desde la adopción de la Ley sobre el Diálogo Social, en 2011, la negociación colectiva brilla por su ausencia de ámbito nacional y el número de trabajadores cubiertos por ella se ha desplomado de un 98 por ciento a un 36 por ciento. A nivel sectorial, tan solo nueve de los 30 sectores existentes cumplen los criterios de representatividad y el número de convenios colectivos de ámbito empresarial ha caído de un 100 por ciento a un 15 por ciento. Las organizaciones querellantes también destacan que alrededor de un 92 por ciento de las empresas existentes en Rumania emplean a menos de 15 personas, por lo que la representatividad de sus sindicatos suele estar en juego cada vez que su afiliación aumenta o disminuye en uno o dos miembros. Además, si bien es cierto que cada cuatro años se procede a una verificación de la representatividad (artículo 221), los empleadores tienen la posibilidad de impugnarla en cualquier momento (artículo 222), lo cual genera un entorno favorable a la injerencia del empleador y a la discriminación antisindical; de hecho, para socavar la representatividad sindical, los empleadores mantienen la presión en unos pocos trabajadores para que cesen en su afiliación. Los trabajadores que se niegan a ceder a estas presiones son blanco de una discriminación antisindical más marcada, que incluye despidos, traslados y acoso, y ello genera una inseguridad grave en el empleo. Las organizaciones querellantes sugieren que debería instituirse la protección necesaria para impedir a los empleadores minar la eficacia y la autonomía de la afiliación sindical.

- 607.** Respecto a los casos en que no es posible determinar el estatus de organización más representativa a efectos de la negociación colectiva, las organizaciones querellantes indican que la ley prevé varias opciones (artículo 135). Si el sindicato de empresa está afiliado a una federación más representativa, puede solicitar, junto con los representantes elegidos por los trabajadores, que esta negocie colectivamente a nivel de la empresa. A falta de esta afiliación, solo los representantes elegidos por los trabajadores (y no conjuntamente con el sindicato) están habilitados, de manera exclusiva y automática, para negociar colectivamente en la empresa. Las organizaciones querellantes alegan que este sistema favorece a los representantes elegidos por los trabajadores en detrimento de los representantes sindicales e infringe los principios de la libertad sindical y la negociación colectiva, en menoscabo de lo dispuesto en los Convenios núms. 135 y 154. Según las organizaciones querellantes, cuando existan sindicatos en una empresa, los interlocutores en la negociación no deberían ser, por defecto, los representantes elegidos por los trabajadores, y cuando se exija a los trabajadores que elijan representantes para facilitar acuerdos con el empleador no debería deducirse que estos actúan en virtud de un mandato global para llevar a cabo las negociaciones colectivas. El Gobierno no ha enmendado su legislación a este respecto, pese a habérselo solicitado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Comisión de Expertos), y las cifras correspondientes a 2014 revelan que un 92 por ciento de los convenios colectivos de ámbito empresarial fueron negociados por representantes de los trabajadores. Las organizaciones querellantes también denuncian que, en virtud de la Ley sobre el Diálogo Social, los sindicatos minoritarios no están autorizados para representar a sus afiliados a efectos de la negociación colectiva y la resolución de conflictos colectivos. La omisión del

Gobierno de paliar estos incumplimientos legislativos y de instituir una administración y una inspección del trabajo eficaces para velar por un cumplimiento efectivo ha socavado sistemáticamente la negociación colectiva y expuesto las actividades sindicales de los trabajadores a un perjuicio real y material.

- 608.** Las organizaciones querellantes también alegan que el artículo 128 de la Ley sobre el Diálogo Social suprime la negociación colectiva a nivel nacional. Al excluir la negociación colectiva a nivel nacional de la lista de niveles en los cuales puede realizarse la negociación colectiva, se contravendría el principio según el cual las confederaciones deberían poder concertar convenios colectivos incluso a nivel nacional. El artículo 129 de la Ley sobre el Diálogo Social obliga a negociar colectivamente a nivel empresarial, pero reserva el poder de entablar las negociaciones al empleador o a la organización de empleadores. El sindicato más representativo goza tan solo de una iniciativa residual cuando el empleador ha omitido entablar la negociación colectiva, cuya duración máxima no puede superar sesenta días, a menos que las partes consientan en prorrogarla. Según las organizaciones querellantes, estas disposiciones imponen un mecanismo de negociación colectiva a las partes, cuya iniciativa de negociación queda así limitada en menoscabo del principio de negociación colectiva libre y voluntaria.
- 609.** Finalmente, las organizaciones querellantes sostienen que, si bien algunas enmiendas a la Ley sobre el Diálogo Social se hallan actualmente ante el Parlamento, no reflejan el asesoramiento técnico que la OIT prestó en abril de 2018 y, además, las modificaciones propuestas comprometen considerablemente la aplicación de los principios de la libertad sindical, al ser perjudiciales para los trabajadores y contrarias a las obligaciones contraídas por el Gobierno en virtud de los Convenios núms. 87 y 98. Las organizaciones querellantes consideran que, pese a la obligación del Gobierno de garantizar la consulta efectiva y significativa de los interlocutores sociales cuando se preparan textos legislativos que afectan a los intereses de los trabajadores, no se han mantenido tales consultas y no se han incluido las contribuciones de los trabajadores en el proyecto de legislación.

### **Alegatos de injerencia y mala fe en la negociación colectiva por parte de una compañía de transporte aéreo**

- 610.** Las organizaciones querellantes alegan, además, actos de injerencia en la libertad sindical por parte del Sindicato Libre de Mantenimiento de Aeronaves (Sindicatul Liber De Handling Aeronatic (SLHA)), y actos de mala fe en la negociación colectiva por parte de GlobeGround Romania, que es una compañía de transporte aéreo. También denuncian que el Gobierno no garantiza el cumplimiento del principio de la libertad sindical y la negociación colectiva por parte de esta compañía. Las organizaciones querellantes indican que el SLHA fue constituido en febrero de 2015, y en virtud de la Ley sobre el Diálogo Social, obtuvo el estatus de organización representativa por orden judicial de julio de 2015 (firme desde finales de julio de 2018), reuniendo 440 afiliados sobre un total de 710 trabajadores. El SLHA es miembro de la Federación Nacional de los Sindicatos Portuarios de Rumania (FNSP), a su vez miembro del BNS y de la ITF.
- 611.** En enero de 2015, el SLHA solicitó a la dirección que entablase negociaciones colectivas a nivel de la unidad; sin embargo, casi un año después, estas no habían progresado de manera significativa y la empresa las obstaculizaba una y otra vez para demorar y estancar el proceso. Por esta razón, en diciembre de 2015, el sindicato notificó a la dirección su intención de declarar el punto muerto de las negociaciones y un conflicto laboral para ir a la huelga. En enero de 2016, se procedió a una conciliación obligatoria bajo la supervisión de la Inspección Territorial del Trabajo, pero las partes no llegaron a

un acuerdo y el proceso de negociación colectiva siguió bloqueado. Así pues, en cumplimiento del procedimiento relativo a los conflictos laborales, el sindicato notificó a la empresa la inminencia de una huelga, que debía empezar el 22 de enero con una huelga de advertencia. La víspera, la empresa había acudido a los tribunales para solicitar la suspensión de la huelga y su ilegalización. Las organizaciones querellantes alegan que el Tribunal de Primera Instancia conoció del caso en ausencia del sindicato, apoyó las pretensiones de la empresa y la huelga de advertencia quedó suspendida hasta tanto el conflicto se resolviese con carácter definitivo. El 29 de febrero de 2016, el Tribunal de Apelación reconoció, por sentencia definitiva, el derecho de celebrar la huelga de advertencia, por lo que la cuestión de fondo, relativa a la legalidad de la huelga en general, se resolvió a favor del sindicato, en mayo de 2016 (se necesitaron cinco meses para resolver la cuestión de la huelga). Las organizaciones querellantes destacan que, si la huelga hubiera sido declarada ilegal, sus organizadores y participantes se habrían visto obligados a pagar importantes cuantías por los daños y perjuicios generados en el ámbito de actividad de la compañía, en virtud del artículo 201 de la Ley sobre el Diálogo Social, según se detalló anteriormente. Inmediatamente después de completarse este litigio, se llevó a cabo una huelga de advertencia, tras la cual se concertó, a nivel de la unidad, un convenio colectivo que entró en vigor el 1.º de julio de 2016. Las organizaciones querellantes alegan que, en menoscabo de su obligación de negociar de buena fe, la empresa demoró sin justificación las negociaciones durante un año y medio (de enero de 2015 a mayo de 2016) antes de concertar el primer convenio colectivo. Según las organizaciones querellantes, la política antisindical de la empresa tenía por objeto oponer el sindicato a sus afiliados, reducir la representatividad y la pertinencia del sindicato, y renunciar en su afiliación. En el presente caso, el Gobierno debería haber garantizado la adopción de medidas para impedir que se violasen sus obligaciones en virtud de los principios de la libertad sindical y la negociación colectiva. Por ejemplo, podría haber ordenado inspecciones, controles o actas de inspección eficaces, pero no lo hizo.

- 612.** Las organizaciones querellantes también alegan que, antes de expirar el convenio colectivo de 2016 y a instancia del sindicato, las partes debían entablar negociaciones para renovar el acuerdo en noviembre de 2017. Sin embargo, en lugar de invitar al SLHA a la reunión programada con este objeto, la dirección invitó a los representantes de los trabajadores, suspendió unilateralmente las negociaciones y declaró que el sindicato ya no era representativo y no estaba habilitado para negociar convenios colectivos. La empresa también acudió a los tribunales para impugnar la representatividad del sindicato e invocó esta acción para rechazar todo nuevo acuerdo con el sindicato. Según las organizaciones querellantes, el artículo 222 de la Ley sobre el Diálogo Social permite al empleador impugnar en cualquier momento la representatividad del sindicato si está convencido de que han dejado de concurrir las condiciones de representatividad; además, no existen sanciones ni garantías para impedir que los empleadores cuestionen la representatividad sindical en el contexto más amplio de campañas de discriminación antisindical. Las organizaciones querellantes sostienen que el empleador no debería tener el poder de suspender unilateralmente negociaciones y nada debería impedir a la empresa proseguir las negociaciones a la espera de que los tribunales se pronuncien.
- 613.** Dada la intransigencia que mostró la empresa en su afán por demorar las negociaciones hasta después de resuelta la impugnación judicial de la representatividad del sindicato, el SLHA tomó la sorprendente decisión de renunciar a su representatividad, a fin de que, en virtud del artículo 134 de la Ley sobre el Diálogo Social, la organización más representativa a nivel sectorial, la FNSP, pudiese negociar en nombre de los trabajadores de la empresa. Aun en estas condiciones, la empresa se negó a negociar. Pese a que el

Tribunal de Primera Instancia rechazó, en mayo de 2018, la acción de impugnación incoada por la empresa, las partes no han empezado todavía las negociaciones, ya que el empleador tenía un plazo de treinta días para recurrir la decisión judicial. Para evitar mayores dilaciones, el sindicato intentó iniciar un procedimiento de conflicto laboral con miras a declarar una huelga, pero dado que en virtud de la Ley sobre el Diálogo Social solo las organizaciones representativas están autorizadas para iniciar tal procedimiento, el sindicato quedó privado de esta posibilidad a la espera de que el Tribunal resolviese con carácter definitivo. Las organizaciones querellantes alegan que, pese a las muchas acciones legales del sindicato, incluida la orden judicial por la que se validó la calidad de este último para negociar un convenio colectivo en nombre de sus afiliados, la empresa se ha negado a negociar con el sindicato y los trabajadores carecen de protección en materia de negociación colectiva desde enero de 2018. Según las organizaciones querellantes, el Gobierno no ha procurado evitar que estas dilaciones injustificables y poco razonables provoquen lagunas en la protección y no ha mostrado la voluntad o la capacidad de instituir las medidas exigidas, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, para garantizar una actuación de la empresa acorde con los principios de la libertad sindical y la negociación colectiva. Cuando las organizaciones querellantes presentaron su comunicación, en octubre de 2018, todavía no existía un nuevo acuerdo.

- 614.** Las organizaciones querellantes alegan, además, que después de la concertación del convenio colectivo de 2016, la empresa tomó medidas de represalia para debilitar y socavar al sindicato, y restar toda eficacia a su trabajo. La dirección se aseguró de que todos los nuevos contratos concluidos fueran de corta duración y varios trabajadores recién contratados declararon que la dirección les había amenazado con no renovar su contrato si se afiliaban al sindicato. Así pues, ningún trabajador recién contratado por una duración determinada se afilió al sindicato, aunque la libertad sindical está protegida por la Constitución política del país y por el Derecho Internacional. Además, la empresa empezó a reestructurar y a reducir la plantilla de los departamentos que registraban mayor tasa de sindicación, como los servicios de limpieza y de seguridad. La dirección reveló su intención de despedir a 29 trabajadores, pero en junio, después de la acción judicial incoada por el sindicato, se tomó la decisión de impedir los despidos. Pese a ello, la constante amenaza de los despidos indujo a 20 trabajadores a dimitir de los departamentos mencionados y a diez a renunciar en su afiliación al sindicato. Además, la dirección ha instalado las oficinas del sindicato delante del despacho del director, en un espacio abierto, de modo que los trabajadores se sienten vigilados, intimidados e incapaces de realizar libremente sus actividades de protección y asistencia sindical. Por ejemplo, el 31 de julio de 2018, se invitó a un trabajador que había acudido a la oficina del sindicato para solicitar información a explicar por qué se había ausentado de su puesto durante diez minutos. Las organizaciones querellantes sostienen que los contratos de corta duración destinados a coartar la libertad sindical, el acoso diario, la intimidación, así como las medidas de represalia y de discriminación antisindicales, constituyen un ataque antisindical masivo y deliberado que, en la práctica, frustra el ejercicio del derecho de libertad sindical y de negociación colectiva.
- 615.** En conclusión, reiterando el alegato según el cual el Gobierno no garantizó el respeto de los principios de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, las organizaciones querellantes piden al Comité que inste al Gobierno a: velar por que la empresa reconozca que el sindicato es una organización de trabajadores más representativa y entable con ella negociaciones colectivas de buena fe a la espera de que recaiga la decisión del Tribunal; investigue sin demora los casos de discriminación antisindical en la empresa y garantice la instauración de recursos eficaces y sanciones disuasorias; vele por que existan, tanto en la legislación como en la práctica, medidas

adecuadas para proteger el ejercicio de la libertad sindical, además de medios de reparación eficaces en caso de discriminación antisindical; realice las inspecciones del trabajo necesarias para evitar la discriminación y la intimidación antisindicales y garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores, y revise la Ley sobre el Diálogo Social en efectiva consulta con los interlocutores sociales, en particular las disposiciones relativas a la constitución de sindicatos, a la determinación de la representatividad de estos, a la negociación colectiva y a la resolución de conflictos, a fin de ponerla en conformidad con lo dispuesto en los convenios de la OIT.

## B. Respuesta del Gobierno

- 616.** En sus comunicaciones de 23 de octubre de 2018 y 30 de septiembre de 2020, el Gobierno informa de la evolución histórica de las relaciones laborales en el país y señala una falta de cooperación, además de una relación conflictiva entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores, lo cual entraña una carga de trabajo excesiva para los tribunales nacionales y las autoridades de inspección. El Gobierno declara que la normativa y las medidas adoptadas para promover el diálogo bipartito y la negociación colectiva están penalizadas, en la práctica, por la incapacidad de los interlocutores sociales para cooperar en diferentes niveles mediante negociaciones y relaciones consensuales basadas en la buena fe.
- 617.** Respecto de la adopción de nuevas leyes laborales, el Gobierno declara que la revisión de la legislación sobre el diálogo social es objeto de debate con los interlocutores sociales desde 2006. Después de una serie de consultas tripartitas, las partes aceptaron que se consolidase la legislación aplicable mediante la adopción, en 2011, de la Ley sobre el Diálogo Social, en la que se refunden las normativas anteriores y se reflejan las enmiendas aceptadas por los interlocutores sociales. Los esfuerzos adicionales realizados entre 2014 y 2017 para mejorar el marco legal mediante consultas celebradas con los interlocutores sociales en grupos de trabajo bipartitos y tripartitos no desembocaron en un consenso ni permitieron acordar las enmiendas legales necesarias.
- 618.** Respecto al requisito de afiliación mínima de 15 trabajadores para constituir un sindicato, el Gobierno indica que, según el Comité Europeo de Derechos Sociales, la exigencia de un número mínimo de trabajadores para constituir un sindicato no es contraria al derecho de organización si ese número es razonable y no impide la financiación de las organizaciones. El Gobierno informa de que, según los datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2015, el número medio de trabajadores empleados en el sector de la industria era de 25 personas, frente a una media de cinco trabajadores en el sector de los servicios. Así pues, la exigencia de 15 trabajadores introducida por la Ley sobre el Diálogo Social, y aceptada por los sindicatos durante las consultas, refleja los intereses prevalecientes en el ámbito de la industria. El Gobierno afirma que este requisito tiene por objeto fortalecer los sindicatos de empresa y garantizar la financiación inicial necesaria para organizar e iniciar las actividades de un nuevo sindicato, sin perder de vista la necesidad de que las cuotas sindicales sean abordables para los trabajadores, a fin de no desalentar la afiliación.
- 619.** Respecto a la cuestión de los conflictos laborales y las huelgas, el Gobierno indica que, según la legislación nacional, un conflicto laboral puede ser iniciado por un sindicato representativo o por representantes de los trabajadores libremente elegidos, sin que se establezca una distinción entre los representantes sindicados y aquellos no sindicados (artículo 183). La participación en una huelga no constituye una violación de las obligaciones profesionales ni motiva la aplicación de sanciones; cualquiera de las partes puede solicitar a la Inspección del Trabajo que verifique si se ha producido alguna

infracción. Si el empleador sospecha que se ha quebrantado la ley, puede instar a los tribunales que ordenen el fin de la huelga y la resolución judicial es recurrible. En la medida en que la protección ofrecida a los sindicalistas durante una huelga no cubre los actos penados por la legislación nacional, no cabe considerar que las disposiciones que permiten limitar una huelga en caso de violación de la ley restrinjan la libertad sindical.

- 620.** Respecto a los criterios de representatividad, el Gobierno indica que, a propuesta de los sindicatos, los actuales criterios de representatividad a nivel sectorial (un 7 por ciento) y a nivel nacional (un 5 por ciento) son idénticos a los que contemplaban las disposiciones legales anteriores, mientras que la exigencia para tener representatividad a nivel empresarial se fijó en una mayoría de la mitad más uno, con objeto de garantizar la legalidad de la representación de los intereses individuales y, por tanto, el efecto *erga omnes* de los convenios colectivos, en cuanto fuente de derecho. Esta mayoría también se fijó para reforzar la posición de los sindicatos en las empresas, con la eliminación de las quejas cruzadas por falta de cooperación entre sindicatos, que en la práctica dificultaban la negociación colectiva y la concertación de convenios colectivos. El artículo 221 de la Ley sobre el Diálogo Social dispone que la representatividad sindical se determina exclusivamente por decisión judicial y se verifica cada cuatro años. El artículo 222 prevé medidas destinadas a impedir que las partes cuestionen mutuamente su representatividad respectiva durante la negociación colectiva llevada a cabo en diferentes niveles.
- 621.** El Gobierno indica, además, que la Ley sobre el Diálogo Social prevé varias opciones para que todos los trabajadores puedan tener representación en la negociación colectiva de ámbito empresarial, ya sea mediante sindicatos representativos o afiliados a federaciones sectoriales representativas, o bien mediante representantes elegidos por los trabajadores. Aclara que, después de la enmienda de 2016 a la Ley sobre el Diálogo Social, cuando no exista un sindicato representativo ni un sindicato afiliado a una federación representativa, los trabajadores de la empresa pueden decidir cómo desean estar representados en la negociación de los acuerdos colectivos aplicables con eficacia *erga omnes*: votan para elegir a sus representantes, que pueden ser trabajadores sindicados o no sindicados (artículos 134 y 135 de la Ley sobre el Diálogo Social). Según el Gobierno, los trabajadores tienen por tanto la posibilidad de decidir por votación si desean que los representantes elegidos para negociar colectivamente en nombre de todos ellos incluyan o no afiliados sindicales, y las decisiones de estos representantes reflejan la libertad y los intereses de los trabajadores.
- 622.** Respecto a los derechos de los sindicatos minoritarios, el Gobierno aclara que el artículo 135 de la Ley sobre el Diálogo Social regula la representatividad para negociar colectivamente en nombre de todos los trabajadores (acuerdos colectivos dotados de eficacia *erga omnes*), que la negociación voluntaria y el mutuo reconocimiento de las partes no dependen de la representatividad de las organizaciones, y que pueden entablarse negociaciones en los niveles de negociación que interesan a las partes con base en el principio de reconocimiento mutuo (artículo 153 de la Ley sobre el Diálogo Social). En consecuencia, todos los sindicatos tienen el derecho de negociar colectivamente y de concertar convenios colectivos en todos los niveles; estos convenios solo son aplicables a los miembros de las partes firmantes y no es obligatorio registrarlos ni informar de ellos a las autoridades. El Gobierno afirma que el artículo 153 de la Ley sobre el Diálogo Social garantiza el cabal cumplimiento de la recomendación de la Comisión de Expertos, mencionada en la queja, de fomentar la negociación colectiva voluntaria.

- 623.** En lo relativo a la negociación colectiva a nivel nacional, el Gobierno indica que el artículo 128 de la Ley sobre el Diálogo Social establece los niveles de negociación de los acuerdos colectivos, sin prohibir la negociación voluntaria a nivel nacional. Afirma que el artículo 153 prevé la negociación colectiva en todos los niveles que resulten de interés, con base en el principio de reconocimiento mutuo de las partes. Pese a ello, desde 2011, las confederaciones de trabajadores y de empleadores reconocidas como organizaciones representativas no han manifestado la menor intención de negociar a nivel nacional. A nivel sectorial, las negociaciones voluntarias condujeron a la concertación de acuerdos sectoriales por federaciones, por ejemplo, en el sector de la construcción. Los datos relativos a los convenios colectivos registrados indican, además, lo siguiente: el registro de 8 367 convenios de ámbito empresarial en 2013 y de 9 366 acuerdos en 2016, aplicables a alrededor de un tercio de los trabajadores activos; el registro de 12 convenios colectivos a nivel de unidades en 2013, aplicables a 4 605 trabajadores; el registro de siete acuerdos en 2016, aplicables a 26 180 trabajadores, y el registro de tres acuerdos sectoriales en 2014, pero ninguno en 2016. El Gobierno declara que la situación nacional refleja actualmente la voluntad, la implicación y el interés mutuo de las partes en lo que respecta a la negociación colectiva voluntaria; los datos registrados entre 2008 y 2012, y aun después, evidencian un aumento del número de convenios colectivos concertados a nivel empresarial (incluidos aquellos negociados mediante representantes de los trabajadores), a nivel de grupos de empresas y a nivel sectorial.
- 624.** Volviendo a los alegatos específicos de mala fe en la negociación colectiva en la compañía de transporte aéreo, el Gobierno enumera las garantías relativas a la negociación colectiva reguladas en la Ley sobre el Diálogo Social, entre ellas: la obligación de entablar negociaciones colectivas a nivel de la unidad; la obligación de no rebasar el periodo de sesenta días para la negociación sin el consentimiento de las partes; la protección de la dirección sindical contra el matonismo y los despidos, y el reconocimiento judicial de la representatividad de los sindicatos. La Inspección del Trabajo identifica y sanciona estas infracciones, previa su notificación o inspección, y sus decisiones son recurribles ante los tribunales administrativos. El Gobierno declara, además, que la participación en la negociación colectiva presupone que las partes estén efectivamente capacitadas para negociar y tengan intereses comunes y mutuamente beneficiosos que las alienten a alcanzar un acuerdo. Estas condiciones no se dieron en la compañía de transporte aéreo, donde se tardó casi un año en negociar el convenio colectivo de 2016 (la Inspección del Trabajo no fue inmediatamente informada de que las negociaciones se prolongaban) y la negociación del nuevo acuerdo también se prolongó más allá del plazo máximo de sesenta días señalado en el artículo 129 de la Ley sobre el Diálogo Social. El Gobierno indica que, para fomentar una solución consensuada de los conflictos colectivos legalmente registrados, la ley prevé la conciliación obligatoria, así como la mediación y el arbitraje voluntarios, que las partes pueden solicitar. En el presente conflicto, la Inspección Territorial del Trabajo celebró una conciliación en enero de 2016, pero las partes no lograron un acuerdo y el sindicato se negó a continuar por la vía de la mediación. Cuando la empresa cuestionó la legalidad de la huelga anunciada por el sindicato, el Tribunal aplazó primero su decisión para permitir al sindicato contratar asistencia letrada, aunque después falló a favor del sindicato, al declarar que había cumplido el procedimiento legal para iniciar la huelga y al rechazar la solicitud del empleador de poner fin a la huelga. En mayo de 2018, durante la negociación de un nuevo convenio, la Inspección Territorial del Trabajo fue oficialmente informada de que la empresa no cumplía la obligación de entablar la negociación colectiva, y procedió a verificar y analizar una serie de documentos



facilitados por la empresa. La Inspección del Trabajo concluyó que el sindicato era representativo para negociar hasta julio de 2019, en virtud de la resolución judicial de 2018, y que cuando se realizó la inspección, en junio de 2018, el empleador había rebasado el plazo máximo de sesenta días para negociar, en contravención de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley sobre el Diálogo Social. Para aprovechar todos los esfuerzos de negociación colectiva que ya se habían realizado, la Inspección del Trabajo ordenó la continuación de las negociaciones con el acuerdo de las partes y que la empresa informara de todo avance registrado en ese proceso. La empresa comunicó que había adoptado medidas para proseguir las negociaciones entre junio y octubre de 2018, y puntualizó que negociaría de buena fe y mantendría los beneficios derivados del convenio colectivo anterior a lo largo del proceso de negociación. En consecuencia, se celebraron tres reuniones de negociación, pero el sindicato no respondió a dos actas de las reuniones y no formuló comentarios sobre el proyecto de convenio colectivo. Habida cuenta de la actitud pasiva del sindicato, la empresa informó a la Inspección del Trabajo de que no podía imputársele la responsabilidad del retraso de las negociaciones. Finalmente, la Inspección del Trabajo indica que, en julio de 2020, no había recibido todavía ninguna solicitud de registro de un convenio colectivo.

- 625.** Respecto de los alegatos relativos al recurso a contratos de corta duración en la empresa, el Gobierno afirma que el derecho de sindicación de las personas titulares de contratos de trabajo individuales queda garantizado, sin perjuicio del tipo y de la duración de su contrato, y que este derecho es inalienable. Previa notificación, la Inspección del Trabajo realiza inspecciones, aplica medidas preventivas y sanciones, y procede a campañas de información y de inspección. Las medidas y sanciones que adopta son recurribles en virtud de los procedimientos legales aplicables.
- 626.** Respecto a los alegatos de intimidación y acoso en la empresa, el Gobierno indica que son especulativos, porque no se sustentan en notificaciones individuales o colectivas ni en pruebas y que, según la empresa, las declaraciones escritas de cuatro sindicalistas formuladas durante la inspección del trabajo realizada en mayo de 2019 demuestran que la empresa no discriminó a los sindicalistas durante el proceso de negociación. También declara, en términos generales, que la Ley sobre el Diálogo Social regula los derechos y libertades sindicales, así como la protección del ejercicio de las prerrogativas sindicales, en particular mediante la imposición de sanciones disuasivas contra la discriminación antisindical. La legislación instituye mecanismos de notificación y sanción de los actos de discriminación y acoso, incluidos aquellos basados en motivos antisindicales. Estos mecanismos incluyen el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación (NCCD), que está facultado para pronunciar decisiones vinculantes; la Inspección del Trabajo; la mediación por conducto de la Defensoría del Pueblo y la mediación extrajudicial en virtud del Código del Trabajo, la Ley sobre el Diálogo Social, la legislación sobre la igualdad de trato y la ordenanza gubernamental núm. 137/2000, por la que se sancionan todas las formas de discriminación. Las víctimas de la discriminación tienen, así, la posibilidad de utilizar mecanismos de mediación independientes, de notificar los abusos al NCCD y de recurrir a los tribunales. El acoso en general está sancionado por el Código Penal, mientras que la protección contra el acoso laboral se garantiza mediante la tutela de los derechos regulados en la legislación laboral. Para asegurar la confidencialidad, proteger a los sindicalistas y no desalentar la afiliación, las medidas legales y administrativas adoptadas obedecen solamente a las declaraciones del sindicato sobre la relación existente entre el número de afiliados y el número total de trabajadores, y el sindicato puede representar los intereses de sus miembros ante las autoridades y ante los tribunales. Para garantizar la protección de los trabajadores en el ejercicio de sus derechos, el Código del Trabajo también dispone que

el empleador tiene la obligación de justificar los despidos y la modificación de las relaciones de trabajo. Respecto a la discriminación antisindical, los sindicatos y las asociaciones de empleadores que son representativos a nivel nacional intervienen directamente en un mecanismo común de notificación e inspección, como miembros de un consejo tripartito que asesora a la Inspección del Trabajo y a las inspecciones territoriales.

## C. Conclusiones del Comité

**627.** *El Comité observa que el presente caso se refiere, por una parte, a alegatos según los cuales la legislación adolece de fallos y lagunas que, en la práctica, han entrañado la denegación de la libertad sindical y de negociación colectiva en muchas empresas, así como violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales de los trabajadores, y, por otra parte, a alegatos específicos de injerencia, mala fe en la negociación colectiva, acoso antisindical e intimidación de los trabajadores en una compañía de transporte aéreo.*

### Alegatos relativos a lagunas en la legislación nacional

**628.** *El Comité toma nota de que, según las organizaciones querellantes, varias disposiciones de la Ley sobre el Diálogo Social, de 2011, conculcan los principios de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva. El Comité observa que los alegatos se refieren a: restricciones del derecho de constituir organizaciones sindicales y de afiliarse a ellas, mediante la imposición de requisitos de afiliación mínima excesivos (artículo 3); restricciones del derecho de huelga derivadas de la amenaza de que los huelguistas deban indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por la huelga si esta fuera declarada ilegal (artículo 201); umbrales excesivos y arbitrarios para determinar la representatividad a efectos de la negociación colectiva (artículo 51); la atribución de un papel importante a los representantes elegidos por los trabajadores en detrimento de los sindicatos en los casos en que no es posible determinar cuál es el sindicato más representativo en la empresa (artículo 135); la atribución de un papel reducido a los sindicatos minoritarios en la negociación colectiva y en la resolución colectiva de los conflictos; la prerrogativa de los empleadores de impugnar en cualquier momento la representatividad de un sindicato, lo cual genera un entorno favorable a la injerencia de los empleadores (artículo 222); la exclusión por ley de la negociación colectiva a nivel nacional (artículo 128), y la imposición de un mecanismo de negociación colectiva en que el poder de entablar las negociaciones se confiere exclusivamente al empleador o a la organización de empleadores, y solo se atribuye un poder residual de iniciativa a los sindicatos más representativos (artículo 129).*

**629.** *Respecto a los alegatos de restricciones del derecho de sindicación, el Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que el requisito de afiliación mínima de 15 miembros fundadores de una misma unidad para constituir un sindicato, fijado en el artículo 3, 2), de la Ley sobre el Diálogo Social, es arbitrario y excesivo, si se considera que la mayoría de las empresas existentes en el país son pymes, las más de las cuales emplean a menos de 15 personas. También alegan que, a causa de este requisito, alrededor de un millón de trabajadores quedan privados del derecho de sindicación y de negociación colectiva. El Comité toma nota de que, si bien el Gobierno reconoce que la mayoría de las pymes emplean una media de entre cinco y 25 trabajadores, también indica que el requisito fue aceptado por los sindicatos durante las consultas que precedieron a la adopción de la Ley sobre el Diálogo Social y tiene por objeto fortalecer los sindicatos de empresa y garantizar que estos dispongan de una financiación inicial suficiente. El Comité recuerda que, aunque el requisito de una afiliación mínima no es en sí incompatible con el Convenio núm. 87, el número mínimo debería mantenerse dentro de límites razonables para no obstaculizar la constitución de*

organizaciones. Lo que constituye un número razonable puede variar según las condiciones particulares en las que se imponga una restricción [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafo 441]. Considerando el elevado número de pequeñas empresas que existe en el país y las preocupaciones expresadas por las organizaciones querellantes en cuanto a la imposibilidad para sus trabajadores de sindicarse, el Comité invita al Gobierno a que revise el requisito de afiliación mínima para la constitución de un sindicato, en plena consulta con los interlocutores sociales, y a que adopte las medidas apropiadas para garantizar que todos los trabajadores puedan constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas. El Comité también pide al Gobierno que aclare de qué manera los trabajadores de las pequeñas empresas pueden constituir sindicatos y, en particular, que indique si los trabajadores pueden formar grupos dentro de las empresas a fin de alcanzar el umbral necesario para poder organizarse. El Comité pide al Gobierno que facilite a la Comisión de Expertos la información relativa a las medidas adoptadas, y señala a la atención de esta última este aspecto legislativo del caso.

630. El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes también alegan que la legislación vigente tiene por efecto debilitar la libertad sindical, toda vez que limita el derecho de huelga, incluso a nivel de la preparación, al permitir a los empleadores solicitar a los tribunales que la declaren ilegal, con miras a ponerle fin, además de estipular el pago de importantes cuantías en concepto de daños y perjuicios en el ámbito de actividad de la compañía (artículo 201 de la Ley sobre el Diálogo Social). Según el Gobierno, en la medida en que la protección ofrecida a los sindicalistas durante una huelga no cubre los actos penados por la legislación nacional, no cabe considerar que las disposiciones que permiten limitar una huelga en caso de violación de la ley restrinjan la libertad sindical. El Comité recuerda a este respecto que, si bien los principios de la libertad sindical no protegen extralimitaciones en el ejercicio del derecho de huelga que consistan en acciones de carácter delictivo [véase **Recopilación**, párrafo 965], las penas que, en su caso, se impongan por actos ilegales vinculados a una huelga deberían ser proporcionales al delito o la falta cometida.
631. Respecto a los umbrales de representatividad a efectos de la negociación colectiva, el Comité toma nota, por una parte, de los alegatos de las organizaciones querellantes según los cuales los requisitos impuestos por el artículo 51 de la Ley sobre el Diálogo Social son excesivos y arbitrarios. En efecto: a nivel de la empresa, todo sindicato legalmente reconocido debe representar a la mitad más uno del número total de trabajadores; a nivel sectorial, debe alcanzar una afiliación del 7 por ciento del número total de trabajadores del sector, y, a nivel nacional, el umbral mínimo es del 5 por ciento del número total de trabajadores de la economía nacional y el sindicato debe tener estructuras en, al menos, la mitad más uno de los condados. Las organizaciones querellantes también alegan que los umbrales de representatividad existentes han provocado una disminución drástica de la negociación de convenios colectivos concertados en todos los niveles y que los sindicatos minoritarios no tienen el derecho de representar a sus afiliados en la negociación colectiva. Por otra parte, el Comité toma nota de que, según el Gobierno, los criterios de representatividad a nivel sectorial y a nivel nacional siguen siendo los mismos que anteriormente y que el requisito introducido a nivel empresarial tiene por objeto garantizar la legalidad en la representación de los intereses individuales exigida para que los convenios colectivos surtan efecto erga omnes y fortalecer los sindicatos mediante la eliminación de los casos de falta de cooperación que penalizaban la concertación de convenios colectivos en la práctica. El Gobierno afirma que la situación nacional refleja actualmente la voluntad, la implicación y el interés mutuo de las partes en lo que respecta a la negociación colectiva voluntaria.
632. El Comité entiende, de cuanto antecede, que los umbrales de representatividad sirven para determinar cuáles son los sindicatos más representativos en cada nivel (empresarial, sectorial y nacional) mediante un sistema basado en derechos de negociación exclusivos, es decir, un

sistema en que la organización más representativa puede negociar y concertar convenios colectivos aplicables a todos los trabajadores de una unidad de negociación. El Comité desea recordar, de entrada, que son compatibles con los principios de la libertad sindical tanto los sistemas de negociación colectiva con derechos exclusivos para el sindicato más representativo como con aquellos en los que son posibles varios convenios colectivos concluidos por varios sindicatos dentro de una empresa [véase **Recopilación**, párrafo 1351]. Ahora bien, cuando, en un sistema de designación de agente negociador exclusivo, ningún sindicato representa al porcentaje de trabajadores exigido para ser declarado agente negociador exclusivo, los derechos de negociación colectiva deberían concederse a los sindicatos de la unidad, por lo menos en nombre de sus propios afiliados [véase **Recopilación**, párrafo 1389]. El Comité toma nota de que el Gobierno aclara que la negociación voluntaria no depende de la representatividad de las organizaciones, toda vez que todos los sindicatos tienen el derecho de negociar colectivamente con base en el principio de reconocimiento mutuo y pueden concertar convenios colectivos aplicables a los miembros de las partes firmantes. En vista de las consideraciones que anteceden, el Comité confía en que, en la práctica, los sindicatos que no alcancen el umbral de representatividad exigido tengan la posibilidad de representar a sus afiliados y de negociar convenios colectivos en su nombre, y no se vean privados de los medios esenciales para defender los intereses de sus miembros y organizar su administración y sus actividades.

633. En cuanto a los umbrales de representatividad específicos, el Comité considera que deberían evaluarse atendiendo a las características propias del sistema de relaciones laborales existente en el país y no deberían situarse tan alto que coarten la promoción y el desarrollo de la negociación colectiva libre y voluntaria. El Comité toma nota de las preocupaciones expresadas por las organizaciones querellantes delatan la existencia de unos umbrales sumamente difíciles de alcanzar, cuya aplicación en la práctica surte un efecto perjudicial en la negociación colectiva en todos los niveles. Por tanto, el Comité alienta al Gobierno a estimular y promover el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva en todos los niveles, y remite este aspecto legislativo a la atención de la Comisión de Expertos.
634. El Comité también toma nota de los alegatos de las organizaciones querellantes según los cuales, en los casos en que no es posible determinar la representatividad de un sindicato a nivel empresarial, los convenios colectivos aplicables a todos los trabajadores son negociados y concertados exclusivamente por los representantes elegidos por los trabajadores, en menoscabo de los principios de la libertad sindical y la negociación colectiva. A este respecto, el Comité observa que, según el Gobierno, desde la enmienda de 2016 a la Ley sobre el Diálogo Social, el artículo 134, 2) prevé que los representantes elegidos por los trabajadores solo deben asegurar la representación cuando no exista un sindicato en la empresa. Al tiempo que toma debida nota de esta enmienda, el Comité, sin embargo, subraya que, según el alegato de las organizaciones querellantes, en 2017, más del 92 por ciento de los convenios colectivos vigentes en el sector privado habían sido concertados por representantes de los trabajadores. Recordando que en el Convenio núm. 135 y en el Convenio núm. 154 también figuran disposiciones expresas para garantizar que, cuando en una misma empresa existan sindicatos y representantes elegidos 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**, párrafo 1345], el Comité invita al Gobierno a que examine, junto con los interlocutores sociales, el alegato relativo a la prevalencia de convenios colectivos concertados con representantes de los trabajadores, a fin de determinar si deberían adoptarse medidas adicionales para promover la negociación colectiva entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y evitar así que los acuerdos concertados antes de la enmienda de 2016 con representantes elegidos sigan socavando la posición de los sindicatos.

635. Respecto al alegato relativo a limitaciones a la negociación colectiva a nivel nacional, el Comité observa, por una parte, que las organizaciones querellantes sostienen que la legislación excluye expresamente la negociación colectiva a nivel nacional de la lista de niveles en que la negociación colectiva puede tener lugar y que, en consecuencia, la negociación colectiva a nivel nacional es inexistente. Por otra parte, observa que el Gobierno afirma que, si bien el artículo 128 de la Ley sobre el Diálogo Social no menciona la negociación a nivel nacional, tampoco la prohíbe; además, las confederaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores no han mostrado la menor intención de negociar a nivel nacional desde 2011. Recordando que la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes [véase **Recopilación**, párrafo 1406] y que dicho nivel no debería ser impuesto por ley, el Comité confía en que el Gobierno reforzará las medidas, adaptadas a las condiciones nacionales, para que la negociación colectiva pueda llevarse a cabo en cualquier nivel, incluido el nacional.
636. El Comité también toma nota de los alegatos adicionales relativos a la negociación colectiva y observa que, según las organizaciones querellantes, la legislación impone a las partes un mecanismo de negociación colectiva en que el poder de entablar las negociaciones se confiere exclusivamente al empleador o a la organización de empleadores (artículo 129); la duración de la negociación colectiva no puede superar sesenta días, a menos que las partes dispongan otra cosa (artículo 129), y los empleadores pueden impugnar en cualquier momento la representatividad de un sindicato (artículo 222), todo lo cual genera un entorno favorable a la injerencia de los empleadores y, por tanto, socava la autonomía y la representatividad sindicales. El Comité toma nota de que el Gobierno refuta estos alegatos, al indicar que la representatividad sindical se determina por resolución judicial y se verifica cada cuatro años; que las medidas existentes tienen por objeto impedir que las partes cuestionen mutuamente su representatividad respectiva durante la negociación colectiva, y que la legislación contiene varias disposiciones que garantizan la negociación voluntaria y libre. En vista de las cuestiones planteadas y pese a la información facilitada por el Gobierno, el Comité desea recordar que deberían estimularse y fomentarse 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**, párrafo 1231]. En vista de los alegatos según los cuales se ha registrado una fuerte disminución de la negociación colectiva en todos los niveles, el Comité alienta al Gobierno a que adopte medidas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva por los interlocutores sociales, como medio eficaz para regular las condiciones de empleo y contribuir al desarrollo y al mantenimiento de relaciones laborales constructivas.
637. Además, el Comité toma nota de los alegatos de las organizaciones querellantes según los cuales, si bien la Ley sobre el Diálogo Social está en curso de enmienda, el texto que se halla actualmente ante el Parlamento no incluye la contribución de los trabajadores debido a que no se celebraron consultas significativas con los interlocutores sociales, y que además no refleja los consejos técnicos que la OIT formuló en abril de 2018, de forma que las modificaciones propuestas podrían tener consecuencias profundamente dañinas en la aplicación de los principios de libertad sindical. El Comité toma nota de que, por su parte, el Gobierno sostiene que sí se celebraron consultas bipartitas y tripartitas con los interlocutores sociales entre 2014 y 2017 con objeto de mejorar aún más el marco legal, pero que no fue posible consensuar las enmiendas legales necesarias. Recordando que las consultas tripartitas que deben celebrarse antes de que el Gobierno someta un proyecto a la Asamblea Legislativa o establezca una política laboral, social o económica deberían ser detalladas, francas y detalladas [véase **Recopilación**, párrafo 1545], el Comité confía en que el Gobierno garantizará la participación significativa de los interlocutores sociales en la parte restante de

la actual revisión legislativa y en que las enmiendas propuestas reflejaran todas las preocupaciones que aún suscita la protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva. El Comité pide al Gobierno que facilite la información relativa a la evolución de la situación a este respecto a la Comisión de Expertos, a cuya atención remite este aspecto legislativo del caso.

### **Alegatos de injerencia y mala fe en la negociación colectiva por parte de una compañía de transporte aéreo**

- 638.** El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes también alegan, con carácter específico, la mala fe de una compañía aérea en su negociación colectiva con el SLHA. El Comité observa que estos alegatos se refieren a obstáculos a la negociación colectiva, en particular: a demoras injustificadas en las negociaciones, a una acción judicial encaminada a impugnar la representatividad del sindicato, y a la suspensión unilateral de la negociación con los representantes de los trabajadores, todo lo cual privaba a los trabajadores de la empresa de los beneficios de la negociación colectiva desde hacía varios meses. El Comité también observa que, si bien las organizaciones querellantes denuncian tentativas de la compañía para minar el sindicato y reducir su representatividad, y culpan al Gobierno de no velar por que la empresa cumpla sus obligaciones de negociar de buena fe, el Gobierno sostiene que la legislación prevé garantías respecto a la negociación colectiva y se han adoptado medidas para corregir los actos específicos alegados en la empresa, en particular mediante actividades de conciliación en enero de 2016 y de inspección del trabajo en junio de 2018. El Comité también observa que, según la información facilitada, después de realizarse la inspección del trabajo, la empresa demostró la voluntad de entablar negociaciones de buena fe con el sindicato, que se celebraron tres reuniones de negociación entre julio y octubre de 2018, pero que en julio de 2020 la Inspección del Trabajo no había recibido todavía ninguna solicitud de registro de un convenio colectivo. Observa que, según la empresa, el sindicato mostró una actitud pasiva al no formular comentarios respecto de dos actas de las reuniones o del proyecto de convenio colectivo y, por lo tanto, no puede imputarse a la empresa la responsabilidad del retraso de las negociaciones. En estas condiciones, el Comité recuerda la importancia de que tanto los empleadores como los sindicatos participen en las negociaciones de buena fe y que hagan todo lo posible por llegar a un acuerdo; también recuerda que la celebración de negociaciones verdaderas y constructivas es necesaria para establecer y mantener una relación de confianza entre las partes. El principio de que tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe, realizando esfuerzos para llegar a un acuerdo, significa que cualquier retraso injustificado en el desarrollo de las negociaciones debe ser evitado [véase **Recopilación**, párrafos 1328 y 1330]. Además, 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 [véase **Recopilación**, párrafo 1343]. En vista de las consideraciones que anteceden, el Comité confía en que el Gobierno adoptará medidas para acercar a las partes con el fin de fomentar un diálogo social genuino y constructivo basado en la buena fe, como medio para establecer y mantener una relación de confianza entre las partes y unas relaciones de trabajo armoniosas en la empresa.
- 639.** Finalmente, respecto a los alegatos según los cuales se aplica una política antisindical en la empresa, el Comité observa que, si bien las organizaciones querellantes denuncian que la compañía recurre a contratos de corta duración, a la intimidación de los trabajadores recién contratados, al acoso diario, a represalias antisindicales, a amenazas de despido y a la discriminación, y alegan que tales prácticas equivalen a un ataque antisindical masivo y deliberado que, en la práctica, priva de todo significado el derecho de libertad sindical y de

*negociación colectiva, el Gobierno considera, por su parte, que estos alegatos son especulativos, porque no existen notificaciones individuales o colectivas ni pruebas del acoso alegado, e indica que, según la empresa, las declaraciones escritas de cuatro sindicalistas formuladas durante la inspección del trabajo realizada en mayo de 2019 demuestran que la empresa no discriminó a los sindicalistas durante el proceso de negociación. El Gobierno afirma también que se garantiza el derecho de sindicación de los trabajadores con independencia del tipo y de la duración de su contrato, y que la legislación prevé la protección del ejercicio de las prerrogativas de los sindicatos, y además dispone de mecanismos destinados a notificar y sancionar los actos de discriminación y acoso, en particular por motivos antisindicales. Al tiempo que toma debida nota de la indicación del Gobierno, el Comité observa con preocupación los alegatos de intimidación de trabajadores recién contratados y de represalia contra afiliados sindicales, y recuerda, a este respecto, que la discriminación antisindical representa una de las más graves violaciones de la libertad sindical, ya que puede poner en peligro la propia existencia de los sindicatos. Los actos de acoso e intimidación perpetrados contra los trabajadores por motivo de su afiliación sindical o de sus actividades sindicales legítimas, aunque no impliquen necesariamente perjuicios en su empleo, pueden desalentarlos de afiliarse a las organizaciones de su elección, lo cual constituye una violación de su derecho de sindicación. Amenazar e intimidar de forma directa a los miembros de una organización de trabajadores y obligarlos a que se comprometan a romper los vínculos con su organización bajo la amenaza de despido supone negar los derechos de libertad sindical de estos trabajadores [véase **Recopilación**, párrafos 1072, 1098 y 1100]. Además, los contratos de trabajo de duración determinada no deberían ser utilizados de manera deliberada con fines antisindicales [véase **Recopilación**, párrafo 1096]. En vista de las consideraciones que anteceden y habida cuenta de los efectos negativos que las represalias antisindicales pueden tener en la afiliación sindical y en el funcionamiento de los sindicatos, el Comité pide al Gobierno que realice una investigación independiente de los alegatos relativos a la persistencia de represalias antisindicales en la compañía de transporte aéreo y que, de confirmarse la veracidad de los mismos, garantice la disponibilidad de medios de reparación eficaces para las personas afectadas, además de la aplicación de sanciones suficientemente disuasivas. El Comité también invita a las organizaciones querellantes a facilitar a las autoridades nacionales toda información pertinente a este respecto para permitirles investigar el asunto de manera plena y objetiva. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado de toda investigación que se realice a este respecto, de su resultado y de las medidas que se adopten en consecuencia.*

## Recomendaciones del Comité

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

- a) el Comité invita al Gobierno a que revise el requisito de afiliación mínima para la constitución de un sindicato, en plena consulta con los interlocutores sociales, y a que adopte las medidas apropiadas para garantizar que todos los trabajadores puedan constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas;**
- b) el Comité alienta al Gobierno a que estimule y promueva el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva en todos los niveles por medio del pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva por los interlocutores sociales, como medio eficaz para regular las condiciones de empleo y contribuir al desarrollo y al mantenimiento de relaciones laborales constructivas;. También confía en que el Gobierno reforzará las medidas,**

adaptadas a las condiciones nacionales, para que la negociación colectiva pueda llevarse a cabo en cualquier nivel, incluido el nacional;

- c) el Comité invita al Gobierno a que examine, junto con los interlocutores sociales, el alegato relativo a la prevalencia de convenios colectivos concertados con representantes de los trabajadores, a fin de determinar si deberían adoptarse medidas adicionales para promover la negociación colectiva entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y evitar así que los acuerdos concertados antes de la enmienda de 2016 con representantes elegidos sigan socavando la posición de los sindicatos;
- d) el Comité confía en que el Gobierno garantizará la participación significativa de los interlocutores sociales en la parte restante de la actual revisión legislativa y que las enmiendas propuestas reflejarán todas las preocupaciones que aún suscita la protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva;
- e) el Comité remite los aspectos legislativos antes indicados a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones;
- f) el Comité confía en que el Gobierno adoptará medidas para acercar a las partes con el fin de fomentar un diálogo social genuino y constructivo basado en la buena fe, como medio para establecer y mantener una relación de confianza entre las partes y unas relaciones de trabajo armoniosas en la empresa de transporte aéreo, y
- g) habida cuenta de los efectos negativos que las represalias antisindicales pueden tener en la afiliación sindical y en el funcionamiento de los sindicatos, el Comité pide al Gobierno que realice una investigación independiente de los alegatos relativos a la persistencia de represalias antisindicales en la compañía de transporte aéreo y que, de confirmarse la veracidad de los mismos, garantice la disponibilidad de medios de reparación eficaces para las personas afectadas, además de la aplicación de sanciones suficientemente disuasivas. El Comité también invita a las organizaciones querellantes a facilitar a las autoridades nacionales toda información pertinente a este respecto para permitirles investigar el asunto de manera plena y objetiva. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado de toda investigación que se realice a este respecto, de su resultado y de las medidas que se adopten en consecuencia.

Ginebra, 19 de marzo de 2021

(Firmado) Profesor Evance Kalula  
Presidente

<i>Puntos que requieren decisión:</i>	párrafo 79	párrafo 415
	párrafo 123	párrafo 433
	párrafo 157	párrafo 454
	párrafo 266	párrafo 477
	párrafo 286	párrafo 501
	párrafo 317	párrafo 512
	párrafo 354	párrafo 571
	párrafo 366	párrafo 580
	párrafo 374	párrafo 599
	párrafo 391	párrafo 640