

## EL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL\*

Por OSCAR ERMIDA URIARTE \*\*  
Y ALFREDO VILLAVICENCIO RÍOS \*\*\*

**SUMARIO:** I. La importancia de la libertad sindical para la OIT.-II. Los mecanismos de control: 1. *Los mecanismos regulares.* 2. *Los mecanismos específicos.*-III. Antecedentes y surgimiento del Comité de Libertad Sindical.-IV. Composición y funcionamiento del Comité.-V. Competencia y atribuciones del Comité.-VI. Procedimiento: 1. *Legitimación activa.*-2. *Legitimación pasiva.*-3. *Forma de presentación de la queja.*-4. *Transmisión de las quejas entre Naciones Unidas y la OIT.*-5. *Quejas idénticas.*-6. *Retiro de las quejas.*-7. *Trámite del procedimiento de queja.*-8. *Procedimientos auxiliares especiales.*-9. *Pronunciamento del Comité.*-10. *Prescripción.*-VII. Valoración general de la actuación del Comité.

### I. LA IMPORTANCIA DE LA LIBERTAD SINDICAL PARA LA OIT

En las postrimerías del siglo XX podemos constatar, sin temor a equivocarnos, la vitalidad del principio de libertad sindical como el elemento central en que se basan los sistemas modernos de relaciones laborales. El fin de los sistemas laborales unitarios, que negaban valor al conflicto social (1) deja, prácticamente sin rivales al sistema pluralista, a pesar de la crisis actual del sindicalismo y de los intentos neoliberales de restarle protagonismo, ratificando su funcionalidad al momento de acercarnos a una realidad social articulada, con una rica vida social espontánea y con un variadísimo elenco de intereses con sus interdependencias y contraposiciones (2).

\* El presente ensayo expresa opiniones personales de los autores, que no comprometen a la OIT.

\*\* Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de la República de Uruguay y Director del Proyecto Relaciones Laborales en América Latina-ConoSur, OIT/Ministerio de Trabajo de España.

\*\*\* Profesor Asociado de Derecho del Trabajo de la Universidad de Sevilla.

(1) RODRIGUEZ-PINERO, Miguel: «Un Modelo Democrático de Relaciones Laborales». En A.A.V.V., *Ideologías jurídicas y relaciones de trabajo*. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1978, pág. 15.

Esta comprobación renueva la actualidad de la consideración y consagración de la libertad sindical como un derecho fundamental de la persona, en todas las declaraciones y tratados de derechos humanos, así como en las constituciones nacionales, desde la segunda post-guerra (3).

Queda con ello plenamente justificada la espectacular evolución jurídica del fenómeno sindical, que pasó del mundo de los delitos a esta elevadísima consideración, tras ser reconocida ecuménicamente como una condición necesaria para la paz y la armonía universal y como esencial para el progreso constante (4).

Dentro de esta enorme significación de la libertad sindical, se ha destacado con certeza la importancia *muy particular* (5), *primordial* (6) o *más especial* (7) que ella tiene para la Organización Internacional del Trabajo, observándose asimismo que la libertad sindical está «íntimamente ligada al fundamento ideológico de la OIT», dado que la obra de esta institución «debe desarrollarse en un medio social pluralista, tanto desde el punto de vista de la organización social y económica, como desde el punto de vista político (8).

Por otra parte, la estructura tripartita sobre la que está diseñada la OIT, sólo tiene razón de ser institucional si los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones gozan de libertad y autonomía verdaderas, tanto en sus relaciones mutuas como frente al Estado. Si alguna de las partes subordina a la(s) otra(s), el edificio se desploma, al quedar reducido sólo a una simple apariencia (9).

Por todo ello, la actividad de la OIT ha estado y está dirigida a procurar el reconocimiento y la protección más plenos posibles de este derecho.

Además de la ya mencionada constitucionalización del principio de libertad sindical (10), se debe recordar que el interés por esta materia se hizo patente desde el inicio de la vida institucional de la OIT, que ya en 1920 recibía una reclamación

(3) En el plano de las declaraciones y normas internacionales, véanse los artículos 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 5 y 6 de la Carta Social Europea.

(4) Estos dos reconocimientos se encuentran en el Preámbulo de la Constitución de la OIT de 1919 y en la Declaración de Filadelfia de 1944, respectivamente.

(5) POUYAT, A.J.: «Normas y procedimientos de la OIT en materia de Libertad Sindical: un balance», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 101, No. 3. Ginebra, 1982, pág. 325.

(6) YANNOPOULOS, Démetre. *La Protection Internationale de la Liberté Syndicale: La Commission d'Investigation et de Conciliation en matière de liberté syndicale de l'Organisation Internationale du Travail*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París. 1973. pág. 10.

(7) VALTICOS, Nicolás: *Derecho Internacional del Trabajo*, Tecnos. Madrid, 1977, pág. 240.

(8) YANNOPOULOS: *Démetre*, ob. cit., pág. 7.

(9) *Idem*, pág. 10.

de la Unión General de Trabajadores (UGT) de España contra el gobierno, la que puso en evidencia su imposibilidad de actuación efectiva sin una norma ratificada. Por ello comienzan los esfuerzos para la regulación de la libertad sindical, que finalmente se iniciaría efectivamente en 1948 con la aprobación del Convenio N.º 87 (11) (con la segunda guerra mundial de por medio), pero que no puede hacernos olvidar los importantes antecedentes que en esta materia constituyeron el Convenio N.º 11, sobre el derecho de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas, que se adoptó en 1921, y la fallida discusión en 1927 del primer proyecto de convenio internacional para la regulación de este derecho (12).

El problema, sin embargo, no quedaba salvado de manera satisfactoria con la sola aprobación de normas, puesto que es de todos sabido que en la práctica no existe derecho eficaz si se carece de la acción jurisdiccional que permita hacerlo efectivo cuando resulta desconocido o limitado injustificadamente.

## II. LOS MECANISMOS DE CONTROL

### 1. Los mecanismos regulares

En el campo de la regulación internacional del trabajo, lo que incluye a la libertad sindical por supuesto, la OIT tiene diseñado un conjunto de *mecanismos regulares* de control que están dirigidos a *promover* y *verificar* la aplicación de los convenios que adopta la Asamblea General (13). Estos mecanismos se aplican

(11) Además del citado convenio, y del también mencionado Convenio No. 11, el elenco de las normas de la OIT más importante en materia de libertad sindical debe incluir, por lo menos, a los Convenios No. 98. relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949); 135, relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa (1971); 141, sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social; 151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración pública (1978); y 154, sobre el fomento de la negociación colectiva (1981).

(12) Sobre las dificultades atravesadas en 1927 para la aprobación de la norma que regulará la libertad sindical, principalmente por la negativa sindical a aceptar el tratamiento jurídico del tema sindical, por «lo que pudiera tener de intromisión estatal», véase GARCIA ABELLAN, Juan. «La creación de un Derecho Común del Trabajo y la OIT» en La OIT organización y doctrina. Ediciones y Publicaciones Populares, Madrid. 1977, pág. 52.

(13) El tema de la promoción y verificación de la aplicación de los convenios, puede consultarse en SERVAIS: Jean-Michel. «Cómo se aplican las normas de la OIT sobre libertad sindical». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 102, No. 4, Ginebra, 1984, pág. 40.

a todos los convenios, cualquiera sea su materia; incluyen por tanto, a los convenios sobre libertad sindical, pero no se agotan ni mucho menos, en ellos.

Se trata de un conjunto de procedimientos que combinan el análisis periódico con el de casos concretos, con carácter general o específico, por órganos independientes de las partes o tripartitos, bastante desarrollados en el plano del control de las normas internacionales.

## 2. Los mecanismos específicos

Para quienes venían promoviendo la consagración y el desarrollo de la libertad sindical, resultaba muy clara la necesidad de complementar estos mecanismos de control regular con otros específicos, dadas, fundamentalmente: (a) la importancia del tema para la OIT, ya referida anteriormente; (b) la insuficiencia de la protección de los mecanismos regulares, que están dirigidos al control sólo de convenios previamente ratificados por los Estados, conjugada con el requerimiento de materializar en el ámbito de la libertad sindical un mecanismo dirigido a que los Estados cumplieran con la obligación de respetar ciertas normas fundamentales previstas de manera general por la Constitución de la OIT, y ello aunque no hubiesen ratificado los convenios respectivos (14) (se buscaba ampliar su radio de acción tratando de que funcionara al margen de la ratificación); y (c) la necesidad de crear un mecanismo de control que actuara como un órgano conjunto de la OIT y la ONU, por la interdependencia existente entre la libertad sindical y los demás derechos y libertades tradicionales (15).

La respuesta no se hizo esperar casi nada, y la *protección acrecentada* (16) que se solicitaba, tuvo su primer órgano en la *Comisión de Investigación y conciliación en materia de Libertad Sindical* (especialistas), que nace en 1950, y, más específicamente todavía, en 1951, a través del *Comité de Libertad Sindical* (tripartito) creado por el Consejo de Administración de la OIT.

Por todo ello, «hoy en día, la libertad sindical no sólo es reconocida como un derecho inalienable, sino que incluso ha arribado a la etapa de contar con

*normas internacionales del trabajo (OIT) en el Derecho Laboral peruano*, Tesis inédita, Facultad de Derecho, Universidad Católica del Perú, Lima 1991, cap. 1.6. En Uruguay, PLA RODRIGUEZ, Américo: *Curso de Derecho laboral*, Acali Editorial, 2ª ed., Montevideo 1980, págs. 85 y sigs. y págs. 102 y sigs., y *Los convenios internacionales del trabajo*, ed. Facultad de Derecho, Montevideo 1965, págs. 276 y sigs. y 353 y sigs. Con carácter general, von POTOBOSKY, Geraldo y BARTOLOMEI DE LA CRUZ: *La organización Internacional del Trabajo*, ed. Astrea, Buenos Aires 1990, págs. 91 y sigs.

(14) Sobre este último aspecto, véase VALTICOS, Nicolás: *ob. cit.*, pág. 499.

(15) En general, sobre esta materia véase, YANNOPOULOS, Démétré: *ob. cit.*, págs. 75-76.

procedimientos específicos de protección supranacional (17) convirtiéndose en el primero de los derechos humanos en poseerlos» (18). Así, mientras el convenio internacional del trabajo N.º 87 fue el primer tratado internacional que consagrara formalmente una de las libertades fundamentales del hombre (19), la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical y -sobre todo- del Comité de Libertad Sindical, fueron los primeros mecanismos específicos de protección internacional de uno de los derechos humanos en especial.

Ahora bien, hemos de señalar con YANNOPOULOS (20) que si los procedimientos regulares no resultan suficientes para proteger eficazmente la libertad sindical, esto no significa en ningún caso, que se deba eliminar su utilización por superfluos, sino todo lo contrario, puesto que por su ámbito, naturaleza y funciones son absolutamente *complementarios* con los mecanismos específicos recién nombrados. De lo que se trata es de unir esfuerzos para procurar una protección integral eficaz de la libertad sindical.

Con todos ellos, la OIT ha buscado poner a punto sus actividades principales en el ámbito de la protección de la libertad sindical. Ese variado haz de mecanismos de tutela le ha permitido, por una parte, combatir las violaciones de los derechos sindicales y las trabas puestas a su ejercicio (21), y por otra parte, elaborar un conjunto de principios que han venido a «completar y dar mayor precisión a las normas contenidas en los convenios sobre libertad sindical y cuya observancia acompaña su aplicación aun cuando no estén específicamente formulados en tales instrumentos» (22).

La importancia de todo este andamiaje tutelar se potencia todavía más, en un contexto en el que también se ha procurado salvar (en la medida de lo posible) la reconocida falta de ejecutividad e imperatividad que caracteriza al Derecho

(17) ERMIDA URIARTE, Oscar y VILLAVICENCIO, Alfredo: *Sindicatos en libertad sindical*, 3ª ed., Adec-Atc, Lima 1991, pág. 22.

(18) JIMENEZ ARECHAGA, Justino: *La Libertad Sindical*, ed. FCU, Montevideo 1980, pág. 74.

(19) ERMIDA URIARTE, Oscar y VILLAVICENCIO, Alfredo: *ob. cit.*, pág. 19. El convenio internacional del trabajo, n.º 11 (1921), precedió en mucho, en esto, al 87, lo mismo que al artículo 427 del Tratado de Versailles (1919), aunque el detalle, la precisión y la difusión universal del convenio 87 lo destaca nitidamente.

(20) YANNOPOULOS, Démétré: *ob. cit.*, pág. 83.

(21) POUYAT, A.J.: *ob. cit.*, pág. 326.

(22) VONPOTOBOSKY, Geraldo: «La protección de los derechos sindicales. Veinte años de labor del Comité de Libertad Sindical», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 85, n.º 1, Ginebra 1972, pág. 83. En el mismo sentido se pronuncia SAMSON, al decir que el Comité de Libertad Sindical ha establecido a lo largo de los años una serie de principios que captan las implicaciones prácticas de los conceptos y normas relativos a la libertad sindical a los fines profesionales establecidos en la Constitución, los convenios y las recomendaciones de la OIT (*El sistema de control de la OIT: su evolución en el último decenio*, en *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra 1980).

Internacional Público, alcanzando un cierto grado de eficacia, como resultado del «peso moral de estos órganos y de las entidades de que forman parte», y demostrando que, en este campo, «la incoercibilidad no conlleva pues, necesariamente, la ineficacia» (23).

### III. ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL

Luego del intento fallido de regulación internacional de la libertad sindical en 1927, y tras la segunda guerra mundial y la aprobación de la Declaración de Filadelfia, el tema volvió al primer plano de la discusión en 1947, cuando la Federación Sindical Mundial (FSM) y la Federación Americana del Trabajo (AFL), propusieron por separado al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (CES), sendas mociones sobre «las garantías de ejercicio y desarrollo del derecho sindical» (24). La moción de la FSM no se reducía a enunciar los principios que deberían regular la libertad sindical, sino que exigía expresamente el establecimiento de una comisión encargada de investigar las violaciones de este derecho y someter sus recomendaciones al CES. La AFL no demandó con tanta claridad la creación de un organismo especial de protección, pero tal tema podía deducirse de sus proposiciones, que buscaban la implementación de medidas dirigidas a proteger a los trabajadores y sus organizaciones contra las violaciones de sus derechos sindicales (26).

La discusión de estas propuestas llevó al CES a solicitar a la OIT que, en virtud del acuerdo suscrito entre esta organización y Naciones Unidas, colocase estas cuestiones en el orden del día de su siguiente Conferencia, lo que se materializó y dio lugar a que se discutieran, además de los principios que informarían la regulación internacional de la libertad sindical, la necesidad del establecimiento de un órgano específico para su tutela. Finalmente, la Conferencia adoptó una resolución invitando al Consejo de Administración a que estudiase la posibilidad de creación del mencionado órgano, en atención a la importancia de la libertad sindical, la singularidad de las conductas, actos o normas cuestionadas, y la insuficiencia de los procedimientos regulares de control, que estaban diseñados para actuar sólo frente a convenios previamente ratificados (26).

La OIT acometió de inmediato ambas tareas, y los frutos generosos no tardaron en aparecer, con la aprobación de los convenios números 87 y 98, en 1948 y 1949 respectivamente, y con la creación de la Comisión de Investigación

(23) NEVES MUJICA, Javier: *La tutela internacional de la libertad sindical*, Lima, Mimeo, 1992, pág. 31, V.t., *infra*, párrafo 5 *in fine*.

(24) VALTICOS, Nicolás: *ob. cit.*, pág. 241.

(25) Véase YANNOPOULOS, Démétré: *ob. cit.*, págs. 18-22.

(26) Conf. VON POTORSKY, Gerardo y BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Héctor: *ob.*

y Conciliación en Materia de Libertad Sindical, en enero de 1950, por el Consejo de Administración, que fue aprobada en el décimo período de sesiones del CES, el 17 de febrero siguiente, considerando que correspondía a sus intenciones y permitiría procurar «un medio particularmente eficaz para salvaguardar los derechos sindicales» (27) por lo que aceptaba en nombre de Naciones Unidas sus servicios.

Esta Comisión, compuesta por 3 a 5 personalidades independientes nombradas por el Consejo de Administración, investiga las quejas por violación de la libertad sindical (28), interpuestas por gobiernos u organizaciones sindicales y patronales, necesitando del consentimiento del gobierno involucrado, en el caso de los países que no han ratificado los convenios sobre libertad sindical. Este último requisito ha sido el principal inconveniente para el funcionamiento periódico y eficaz de la Comisión, que recién en 1964 pudo analizar su primera queja, trae el asentimiento del gobierno japonés para examinar la situación sindical del sector público. Desde esa fecha la Comisión sólo ha visto 4 casos más: Grecia (1965-66), Lesotho (1973-75), Chile (1974-75) y Estados Unidos (1981, referido a Puerto Rico), lo que demuestra que, si bien su procedimiento se ha salvado de la consideración de «muerto antes de su nacimiento» (29), su performance ha encontrado serios obstáculos para responder al reto planteado.

En este contexto, y a partir de que las quejas contra Estados Miembros de la OIT eran sometidas primero a la Mesa del Consejo de Administración para su examen preliminar, en las deliberaciones de las reuniones 116 y 117 del mencionado Consejo, se decidió crear el Comité de Libertad Sindical, para que realizara esta tarea de análisis inicial. Con ello, se configuró un procedimiento en el que caben esencialmente 3 instancias: el Comité de Libertad Sindical, el Consejo de Administración, y para casos excepcionales, la Comisión de Investigación y Conciliación (30).

Inicialmente, la función del Comité se reducía al examen preliminar acotado, tras lo cual, debía informar al Consejo de Administración «(a) que un caso no requería un examen más detallado, por ser demasiado vagas las quejas, o que los hechos no constituían una violación de los derechos sindicales, o que las quejas eran de un carácter esencialmente político; (b) por el contrario, que determinados casos necesitaban mayor examen, a fin de que el Consejo pudiera pronunciarse sobre la conveniencia de tratar de obtener el consentimiento del gobierno interesado, con vista a una intervención de la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical» (31). Sin embargo, al poco tiempo,

(27) OIT, *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra 1985, 3ª.

(28) Asimismo, está facultada para examinar, con la aprobación del gobierno interesado, las posibilidades de solucionar las dificultades por vía del acuerdo. Véase OIT, *La Libertad Sindical...*, *ob. cit.*, pág. 1.

(29) VALTICOS, Nicolás: *ob. cit.*, pág. 528.

(30) SERVAIS, Jean-Michel: *ob. cit.*, pág. 565.

(31) VON POTORSKY, Gerardo y BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Héctor: *ob.*

el Comité consideró que «si bien determinadas quejas no merecían un trámite ulterior, convenía formular ciertas reservas en cuanto a la legislación o la práctica relativa a los sindicatos en el país respectivo», por lo que «procedió a examinar sistemáticamente el fondo de los diversos asuntos que se le sometieron y a presentar sus conclusiones, llamando la atención de los gobiernos interesados sobre las anomalías que hubiese podido comprobar en cada caso» (32). El Consejo de Administración aceptó este procedimiento, y desde entonces nos encontramos ante la práctica ordinaria y general del Comité. En los hechos, actualmente el Comité no realiza análisis preliminares, sino que agota por sí mismo la consideración de cada denuncia, e informa al Consejo de Administración de la OIT.

#### IV. COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITE (33)

El Comité de Libertad Sindical es un órgano de tripartismo perfecto (34), compuesto por 9 miembros titulares y 9 miembros suplentes (3 representantes de los gobiernos, 3 de las organizaciones de trabajadores y 3 de las de empleadores, en cada caso), provenientes de los respectivos grupos del Consejo de Administración. Asimismo, cuenta con un Presidente independiente, también nombrado por el citado Consejo.

El mandato de sus miembros lo es a título personal, y los miembros suplentes están llamados a reemplazar al titular de su sector que no se encontrara presente por cualquier motivo. Si tanto el titular como el suplente correspondiente no se encontrarán disponibles en determinado momento, el Comité recurrirá a uno de los miembros suplentes gubernamentales para completar el quórum de tres. Desde 1958 se permite además, que previa conformidad del presidente, los miembros suplentes puedan participar en todas las discusiones de los casos que expresamente soliciten, estén o no presentes todos los titulares.

Dado que las funciones del Comité tienen carácter cuasijudicial y que el procedimiento adoptado responde a los principios básicos en materia contenciosa (35), se ha buscado rodearlo de las mayores imparcialidad y objetividad posibles (36), disponiendo que ningún representante o ciudadano de un Estado contra el

(32) VON POTOBOSKY, Geraldo: «La protección de los...», *ob. cit.*, pág. 81.

(33) La información descriptiva básica de los ámbitos estructural y funcional del Comité de Libertad Sindical, para ésta y las siguientes partes de este capítulo, la hemos tomado de OIT, «La Libertad Sindical...», *ob. cit.*, págs. 1-18.

(34) Los tres grupos tienen el mismo número de componentes, en contraposición con el tripartismo imperfecto que se presenta cuando la composición del órgano es desigual (como sucede en la Conferencia o en la Comisión de Proposiciones, donde la representación gubernamental tiene el doble de miembros de cada una de las otras dos).

cual se plantee una queja, así como ninguna persona que ocupe un puesto oficial en la organización nacional de empleadores o de trabajadores autora de la reclamación, pueda participar en los trabajos del Comité cuando éste se ocupe de algún caso en que dichas instituciones estén interesadas.

Se reúne en Ginebra 3 veces al año en sesiones privadas, paralelamente con las reuniones del Consejo de Administración (en febrero-marzo, mayo y noviembre de cada año), y trata de adoptar sus decisiones por unanimidad, para darle el mayor peso posible a sus resoluciones y recomendaciones. Sino es posible este acuerdo total, se procede a votar el tema entre los miembros titulares y aquellos suplentes que estén reemplazando a algún titular no presente. Si estamos ante el caso de algún miembro titular gubernamental ausente o descalificado por tratarse de una queja contra su gobierno, el Consejo de Administración designará directamente a su reemplazante.

Tal vez corresponda consignar, además, que la Oficina Internacional del Trabajo cuenta con una repartición técnico-administrativa, denominada «Libertad Sindical» (LibSynd), que opera como secretaría técnica del Comité.

#### V. COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES DEL COMITE

Su competencia central se ubica en el ámbito del examen de las quejas sobre violación de la libertad sindical, presentadas ante el Consejo de Administración, luego de lo cual eleva a este órgano un informe que contiene las conclusiones a que ha llegado tras el análisis de los hechos y las pruebas, y las recomendaciones dirigidas a llamar la atención del gobierno involucrado sobre las anomalías encontradas y a invitarlo a tomar las medidas necesarias para remediarlas. Estas conclusiones y recomendaciones son sometidas al Consejo de Administración para su aprobación, quien las ha admitido la mayoría de veces sin discusión.

Como ya se ha mencionado, este análisis puede conducir al rechazo de la reclamación por razones formales o procedimentales, o por la vaguedad de las alegaciones o por ausencia de pruebas o por tratarse de cuestiones puramente políticas que no se relacionan con la libertad sindical o totalmente ajenas a ésta. Asimismo, el examen puede llevar a la aceptación de la queja, luego de comprobar la existencia de trabas, limitaciones u otras transgresiones de la libertad sindical, con lo que se tomará nota de la situación y se hará una recomendación al Consejo de Administración.

La libertad sindical objeto de la custodia del Comité está definida ampliamente por éste, incluyendo no solamente lo estrictamente sindical, sino también la negociación colectiva y el derecho de huelga.

Debemos señalar que expresamente se ha considerado que, por no referirse a la libertad sindical ni a su ejercicio, el Comité no tiene competencia en materia de: (a) violación de convenios sobre condiciones de trabajo; (b) la legislación de seguridad social; (c) asuntos que implican normas jurídicas sobre regímenes de posesión o propiedad de tierras; (d) legislación sobre despidos o sobre extranje-

de los derechos sindicales. Agrégase que frente a los alegatos de orden político o que presentan algunos aspectos políticos, se debería proceder a un análisis de manera más detenida, si plantean cuestiones directamente vinculadas con derechos sindicales (37).

Del mismo modo, se ha reafirmado la competencia del comité en materia de: (a) proyectos de ley, cumpliendo así una función preventiva, ya que como se trata de textos sin fuerza de ley pero en camino de conseguirla, el pronunciamiento sobre el fondo del proyecto se le realiza para lograr que se produzcan eventuales modificaciones antes de su aprobación definitiva (38), y (b) los casos sometidos a la jurisdicción nacional ordinaria, ante los cuales, y siempre que ello no acarree perjuicios, sólo se aplazará el examen, si se encuentra tramitándose ante instancia jurisdiccional independiente, en un procedimiento con las garantías adecuadas y si la decisión le puede aportar al Comité elementos adicionales de información. En esta última materia se trata de dejar en claro que su competencia no está subordinada al agotamiento de los procedimientos nacionales de recurso.

Además, el Comité es competente para realizar el seguimiento del curso que los países involucrados den a sus recomendaciones, al margen de la actuación de los otros órganos y dependencias de la OIT que tienen entre sus funciones específicas la de realizar este control continuado. Asimismo, tiene iniciativa para recomendar al Consejo de Administración que solicite la autorización de un determinado gobierno para que el caso sea sometido a la Comisión de Investigación y Conciliación (39).

En ocasiones, el Consejo de Administración ha dado traslado al Comité de las quejas presentadas contra determinados Estados Miembros, en el marco del procedimiento de control regular previsto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT (40).

En todo caso, las atribuciones del Comité y las de la OIT en general en tanto organismo internacional, carecen de la ejecutoriedad propia de los órganos estatales nacionales. Esta debilidad, propia del Derecho internacional, alcanza a las instituciones en estudio, aunque por otra parte, cabe reconocer que el grado de eficacia alcanzado por el uso conjunto de los medios de control de la OIT es, probablemente, más alto —o menos bajo— que el de la mayor parte de los organismos internacionales.

(37) OIT, «La Libertad Sindical...», *ob. cit.*, págs. 9, 110 y 127. Sobre los conflictos intersindicales, véase lo expuesto en el párrafo 6.2 de este ensayo.

(38) En este campo, debemos hacer referencia al pronunciamiento sobre el proyecto de ley de huelgas que había aprobado el Senado peruano en 1981 (caso n° 1081), que se ha admitido como factor determinante de su paralización y desaparición, tras el cuestionamiento radical que le planteó el Comité.

(39) Tanto el seguimiento del curso dado a sus recomendaciones, como la solicitud de sometimiento a la Comisión de Investigación y conciliación se desarrollan específicamente en el párrafo 6.8 del presente trabajo.

(40) Conf. VON POTOBOSKY, Geraldo y BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Héctor: «La

## VI. PROCEDIMIENTO

El procedimiento específico de protección de la libertad sindical que se sigue ante el Comité, presenta dos características particulares: (1) es aplicable incluso a los Estados que no han ratificado convenios sobre libertad sindical; y (2) los principios de la libertad sindical en que se basa no se limitan exclusivamente a las reglas consagradas por los convenios relativos a la materia, sino que se toma muy en cuenta esa especie de derecho consuetudinario internacional que sobre el tema, se ha ido elaborando progresivamente por una jurisprudencia internacional cada vez más amplia y más precisa (producida por los propios órganos específicos de la OIT) (41).

Reiteramos, asimismo, que goza de las garantías de imparcialidad y objetividad requerida por el «adecuado proceso», puesto que el Comité es el principal interesado en que sus métodos de trabajo inspiren confianza a los Estados, para lo cual se les proporciona todas las facilidades para refutar los alegatos infundados, poner en evidencia a aquellos exagerados y, en fin, explicar todos los obstáculos que se oponen a la aplicación de los principios de la libertad sindical (42).

A continuación detallamos los principales temas referidos a este procedimiento.

### 1. Legitimación activa

Pueden presentar una queja ante el Comité de Libertad Sindical, los Gobiernos y las organizaciones de trabajadores o de empleadores. Cuando se trate de las organizaciones antes referidas, la titularidad en esta materia sólo la tienen:

- (a) Las organizaciones nacionales directamente interesadas.
- (b) Las organizaciones internacionales con estatuto consultivo ante OIT (Federación Sindical Mundial, Confederación Mundial de Trabajadores y Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, en lo referente a las organizaciones de trabajadores; y la Organización Internacional de Empleadores, en lo referente a los patronos); y
- (c) Otras organizaciones internacionales, en las quejas que afecten directamente a sus organizaciones afiliadas.

En este campo, se ha establecido un conjunto de principios generales, con la finalidad de garantizar la autenticidad e institucionalidad de los querellantes, reduciendo el margen de maniobra de los Gobiernos y de las organizaciones esporádicas.

En primer lugar, el Comité tiene plena libertad a la hora de determinar si una organización puede o no ser considerada como una organización profesional de

(41) VALTICOS, Nicolás: *ob. cit.*, págs. 530-531.

las aquí requeridas, a la luz de la Constitución de la OIT, y al margen de cualquier definición o consideración de los ordenamientos nacionales (carácter no vinculante de las normas nacionales en esta materia).

En segundo lugar, se consideran admisibles las quejas presentadas por organizaciones que carecen de reconocimiento oficial o no presentaron sus estatutos para tales efectos, así como las provenientes de organizaciones disueltas por el Gobierno, en proceso de disolución o en el exilio, que por lo mismo podrían ser las más necesitadas de protección. En todo caso, si se carece de informaciones precisas acerca de la organización querellante, el Director General de la OIT está facultado para solicitarle los datos sobre el número de sus afiliados, sus estatutos, su afiliación nacional e internacional, y toda otra información que se precise para tales efectos.

En tercer lugar, se consideran inadmisibles las quejas presentadas por personal que, por temor a represalias, soliciten que sus nombres y el lugar de origen de las quejas no se revelen, salvo que el Director General lo autorice tomando en cuenta la gravedad de las alegaciones. Tienen la misma consideración las quejas provenientes de asambleas o reuniones de trabajadores que no constituyen organizaciones con existencia permanente y las de las organizaciones definidas pero con las cuales no es posible mantener correspondencia (sea porque sólo tienen una existencia temporal o porque se desconoce la dirección del remitente), así como aquellas quejas que son conocidas por el Comité a través de simples copias de comunicaciones dirigidas por las organizaciones a terceros.

Los individuos o personas físicas, aún cuando sean sujetos pasivo de un ataque a la libertad sindical, carecen de legitimidad para accionar ante el Comité de Libertad Sindical. Tal exclusión se explica tanto por razones prácticas (necesidad de canalizar las eventuales quejas a través de organizaciones e instituciones responsables; estructuración tripartita de la propia OIT sobre la base de organizaciones), como teóricas (predominio de lo organizacional-colectivo sobre lo asociativo-individual en la libertad sindical; ausencia de proclamación expresa de la libertad sindical negativa en el convenio 87; representatividad sindical). Cabría preguntarse, sin embargo, en qué medida la protección de un derecho humano fundamental exigiría una legitimación activa más extensa; creemos que la cuestión sería discutible, aunque también debe reconocerse que el mecanismo vigente no ha revelado, en la práctica, ninguna disfunción importante.

## 2. Legitimación pasiva

— El Comité ha señalado que su práctica constante «ha consistido en no hacer distinción entre alegatos contra Gobiernos y alegatos contra empleadores, sino que ha considerado en cada caso particular si el Gobierno había asegurado o no en su territorio el libre ejercicio de los derechos sindicales» (43).

De tal forma, en rigor, el legitimado pasivo es siempre un Gobierno, aunque

los hechos denunciados hayan sido cometidos, por ejemplo, por empleadores. En teoría, esto debería aplicarse también a aquellos casos en los cuales el «denunciado» es un sindicato. Sin embargo, el comité se ha declarado incompetente para entender de controversias intersindicales, en base al principio de autonomía, «salvo si el gobierno ha intervenido de una manera que pudiere afectar el ejercicio de los derechos sindicales y el funcionamiento normal de una organización» (44).

Son legitimados pasivos los Gobiernos, hayan ratificado o no alguno de los convenios sobre libertad sindical. Basta con que sean miembros de la OIT, ya que su Constitución establece el principio de libertad sindical exigiendo su respeto a todos los Estados ratificantes de ella. La propia OIT ha sido clara al respecto, acompañada de la doctrina (45).

Por otra parte, en caso de cambio de Gobierno, el nuevo sustituye al anterior en la legitimación pasiva, trátese de una queja en trámite o aún no deducida (46).

Finalmente, existe la posibilidad teórica de que el Comité entienda de una denuncia contra un Estado que ni siquiera sea miembro de la OIT (si lo fuera de la ONU), para efectuar el examen preliminar a la sumisión a la Comisión de Investigación y Conciliación, tal como se explica en el párrafo subsiguiente.

## 3. Forma de presentación de la queja

En aras de «evitar todo formalismo excesivo» (47), se ha establecido tan sólo que las quejas deben ser presentadas por escrito, debidamente firmadas por el representante de una organización legitimada y acompañadas, si fuera posible, de las pruebas respectivas. De allí que, como se ha indicado (48), pueda bastar en casos extremos con un telegrama o una tarjeta postal.

La denuncia puede ser remitida por correo a la sede del Comité en Ginebra o entregarse en alguna oficina local de la OIT, la que se encarga de enviarla.

## 4. Transmisión de las quejas entre Naciones Unidas y la OIT

Si ante Naciones Unidas se presenta una queja sobre violación de la libertad

(44) *Idem*, pág. 128.

(45) Además de las obras citadas en este trabajo, véase también SUSSEKIND, Arnaldo, «Direito Internacional do trabalho», 2ª ed., LTR, Sao Paulo 1986, pág. 256, y SIMPSON, William, cit. por HODGES, Jane y ODERO DE DIOS, Alberto: «Los principios del Comité de Libertad Sindical relativos a las huelgas», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 106, Ginebra 1987, pág. 514. La única excepción en la doctrina, es la de BARROSO FIGUEROA, José: *Derecho internacional del trabajo*, ed. Porrúa, México 1987, pág. 228.

(46) OIT, «La Libertad Sindical...», *ob. cit.*, pág. 6.

(47) SERVAIS Jean-Michel: *ob. cit.*, pág. 565.

sindical, el trámite de la misma dependerá de la condición de miembro o no de la OIT que tenga el Estado querellado. Si se trata de un miembro, el Consejo Económico y Social la transmite al Consejo de Administración de la OIT, para que se examine si cumple con los requisitos de legitimación y admisibilidad ya vistos.

Si se trata de un Gobierno que no forma parte de la OIT, pero sí de Naciones Unidas, la queja será transmitida al Consejo de Administración para que la someta a la Comisión de Investigación y Conciliación, siempre y cuando el Secretario General de la ONU, actuando a nombre del CES y previa conformidad del mismo, haya recibido el consentimiento del Gobierno involucrado. De no existir tal aceptación, el CES estudiará nuevamente la situación creada con el fin de tomar alguna otra medida apropiada.

Si se trata de una queja conocida primero por el Consejo de Administración de la OIT pero referida a un miembro de la ONU que no lo es de la OIT, aquel órgano la someterá primero al CES, para que se inicie el procedimiento recién descrito.

### 5. Quejas idénticas

En el caso de que se presenten quejas sobre violaciones idénticas a aquéllas sobre las que el Comité ya se pronunció, el Director General las puede someter a este órgano para que decida si les da trámite o no. Sino se aportan nuevas pruebas, el Comité se ha abstenido de darle curso a estas quejas.

En ocasiones, cuando se reciben diversas denuncias sobre un mismo hecho o sobre hechos vinculados, el Comité las ha tramitado en un mismo expediente, dando lugar a un sólo caso.

### 6. Retiro de las quejas

La decisión de una organización de retirar una queja no es de por sí motivo suficiente para que el Comité abandone automáticamente el examen solicitado. El hecho de que se considere que la decisión de terminar el procedimiento por parte del actor no sea prueba suficiente de que la queja no sea admisible o bien fundada (49), y la existencia de la posibilidad de que tras este acto hayan veladas o expresas amenazas contra la organización denunciante de agravamiento de la situación si no se produce el retiro, por ejemplo, han llevado a tomar esta medida preventiva, que deja al Comité en completa libertad para averiguar y juzgar si las causas del retiro son suficientes y justas como para ser atendidas.

### 7. Trámite del procedimiento de queja

Una vez presentada una queja suficientemente fundada, comienzan los trámites ordinarios (50) de la misma con su trasmisión al gobierno involucrado lo antes posible, para que formule sus observaciones en un plazo determinado, el que se establece teniendo en cuenta la siguiente reunión del Comité. Paralelamente se le comunica al querellante que cuenta con un mes para alcanzar toda la información complementaria que considere necesaria para fundamentar sus alegaciones. Si las informaciones son presentadas dentro del término previsto, se corre traslado de las mismas al gobierno involucrado, para que presente la réplica correspondiente, si lo considera necesario. Si, al contrario, se envían tales informaciones vencido el mes, el Comité las considerará inadmisibles, a no ser que encuentre que se trata de elementos de información nuevos que no pudieron obtenerse dentro del plazo señalado.

Como ya se ha destacado, el procedimiento está dotado de las garantías necesarias para obtener una conclusión objetiva e imparcial, habiéndose establecido, inclusive, que el Gobierno «acusado», «tiene siempre la posibilidad, en el intercambio de comunicaciones entre las partes, de replicar en último lugar» (51).

Tomando en cuenta que, por la naturaleza y magnitud de la transgresión, determinados casos exigen una respuesta mucho más rápida que otros, el Comité ha establecido una distinción entre los que considera como urgentes y los menos urgentes.

(50) Estamos considerando procedimientos ordinarios a los que corresponde una queja más o menos clara y precisa, que el Comité considera digna de examen. En esta nota queremos llamar la atención sobre los trámites que hay que seguir cuando estamos ante situaciones en las que esta apreciación del órgano tutelar resulta menos evidente, y que, por tanto, precisa de una tramitación previa para llegar a formarse una opinión que le permita decidir si debe iniciar los procedimientos ordinarios. En primer lugar, cuando se trata de una queja no referida a casos precisos de violación de la libertad sindical, el Director General de la OIT la somete al Comité para dictamen, y además puede comunicarse con la organización respectiva con dos finalidades: indicarle que el procedimiento del comité sólo tiene por objeto tratar cuestiones relativas a la libertad sindical y pedirle que, de ser este su caso, precise los puntos específicos que en esta materia quiere que se examinen. En segundo lugar, cuando se ha recibido una queja sin acompañar ninguna prueba y la respuesta del Gobierno contradice los cuestionamientos pero tampoco aporta prueba alguna, por lo que resulta difícil formarse una opinión al respecto, el Comité puede solicitar al querellante informaciones complementarias escritas sobre los términos de la queja que exigieran mayor precisión. De estas informaciones se correrá traslado al Gobierno demandado, para que pueda contestar a las formulaciones presentadas. El Comité también puede poner en conocimiento de los querellantes el fondo de las observaciones gubernamentales, para que aquéllos envíen sus comentarios dentro de un plazo determinado, guardándose también en este caso de brindarle al Gobierno

Dentro de la primera categoría se encuentran aquellos casos en los que está en juego la vida o la libertad de las personas, los que afectan a la libertad de acción de un movimiento sindical en su conjunto, los relativos a un estado permanente de emergencia, los que implican la disolución de una organización y aquéllos sobre los que ya se ha presentado un informe al Consejo de Administración. El tratamiento prioritario que se les da a estos casos, implica las siguientes medidas especiales, en palabras de VON POTOBOSKY y BARTOLOMEI DE LA CRUZ (52): (a) al dar traslado de la queja al Gobierno, se llama su atención sobre la categoría del caso y se le pide una respuesta especialmente urgente; (b) son tratados con prioridad por el Comité; (c) durante su reunión, el Comité debe adoptar lo antes posible un informe, para que pueda ser examinado por el Consejo, y (d) el Comité puede presentar las recomendaciones preliminares apropiadas a fin de proteger a las partes interesadas, quedando el caso en suspenso.

Por supuesto que en estos casos, el Director General de la OIT también puede recurrir a los «contactos preliminares» descritos en el párrafo siguiente. En la práctica, también puede reaccionar con una comunicación directa, expresa y urgente al Gobierno en cuestión, por télex o telecopia facsimilar, en la cual se manifiesta grave preocupación.

Desde 1977 todos los casos, urgentes y no urgentes, se incluyen en el informe del Comité que es sometido de inmediato al Consejo de Administración, dado que la mayor parte presentaban el carácter de urgentes, y en atención a la consideración del Comité de que el examen de algunos casos no tan urgentes que quedaban pendientes no impediría que el Consejo viera inmediatamente a los más urgentes.

Queda claro pues, que en este procedimiento el Comité trabaja fundamentalmente en base a piezas escritas que le son presentadas por las partes en controversias (53), por lo que resulta de vital importancia que se pueda contar oportunamente con estos alegatos e informaciones complementarias. Sin embargo, las demoras, principalmente gubernamentales, no son un obstáculo desdeñable. De allí que se haya articulado un conjunto de «medios de persuasión» (54) dirigidos a contrarrestar esta indolencia estatal. Se comienza por mencionar a tal Gobierno en un párrafo especial de la introducción del informe, en el que se le formula un llamamiento urgente, a la par que se le envía una comunicación especial del Director General en nombre del Comité.

Si el Gobierno hace caso omiso de esta primera llamada de atención, se pasa a mencionarlo en un párrafo especial de la introducción del informe de mayo, donde se le anuncia que el Presidente del Comité se pondrá en contacto con sus representantes en la Conferencia Internacional del Trabajo con el objeto de discutir los motivos de la demora. A continuación, y si aún no se consigue la respuesta correspondiente, se le previene en un párrafo especial de la introducción de los informes (y a través de una comunicación particular y expresa) de que el Comité presentará un informe «en rebeldía» en su reunión siguiente, sobre el

(52) *Ob. cit.*, págs. 126-127.

fondo del asunto, es decir, aunque no se hubieran recibido en esa fecha las informaciones solicitadas al Gobierno. Si persiste en su silencio oficial, las oficinas exteriores de la OIT intervendrán para obtener las informaciones solicitadas del Gobierno interesado, y finalmente, si continúa mostrándose indiferente, el Comité puede recomendar que, a título excepcional, se le dé una mayor publicidad a los alegatos presentados, a las recomendaciones del Consejo de Administración y a la actitud negativa de este Gobierno.

El balance general, en esta materia, arroja muy pocos casos en los que se llega hasta los contactos del Presidente en la Conferencia Internacional, menos aún que llegan a la prevención y verdaderamente excepcionales los que precisan del recurso de la mayor publicidad (55).

## 8. Procedimientos auxiliares especiales

Siendo el Comité de Libertad Sindical el órgano más solicitado para resolver las controversias internacionales sobre la vigencia de los derechos sindicales, resulta claramente comprensible la «constante preocupación por fortalecer» sus medios de acción (56); de allí que se haya complementado su actuación ordinaria con otros procedimientos especiales dirigidos a «alertar a los Gobiernos, a obtener informaciones y a lograr una solución a los problemas planteados» (57). Así, en las distintas etapas del procedimiento, el Comité puede recurrir a los contactos preliminares, los contactos directos y la audiencia a las partes.

El procedimiento de los *contactos preliminares* está diseñado para el caso de las quejas especialmente graves, ante las que el Director General de la OIT, previa autorización del Presidente del Comité, puede designar un representante (funcionario de la OIT o no) con el mandato de llevara delante las siguientes actuaciones:

- Hacer presente a las autoridades competentes del país la preocupación que suscitan los acontecimientos referidos a la queja.
- Explicar a estas autoridades los principios de libertad sindical que están involucrados.
- Obtener la reacción inicial de las autoridades así como sus observaciones e informaciones relacionadas con los puntos planteados en la queja.
- Explicar a las autoridades el procedimiento especial aplicado cuando se alega la violación de los derechos sindicales y, en particular, la fórmula de los contactos directos cuya aplicación podría ser solicitada ulteriormente por el Gobierno a fin de facilitar una apreciación plena de la situación por el Comité y el Consejo de Administración; y

(54) SERVAIS, Jean-Michel: *ob. cit.*, pág. 566.

(55) VON POTOBOSKY y BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Héctor: *ob. cit.*, pág. 128.

(56) SAMSON, K.T.: *ob. cit.*, pág. 32.

(57) VON POTOBOSKY, GERALDO y BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Héctor: *ob. cit.*, pág.

- Solicitar y estimular a las autoridades a que comuniquen tan pronto como sea posible, una respuesta detallada con las observaciones del Gobierno sobre la queja.

Concluido su mandato, el representante del Director General someterá su informe al Comité en su siguiente reunión, para que lo tome en cuenta junto con la demás información disponible.

En el caso de los *contactos directos*, nos encontramos ante un mecanismo similar, en el que también el Director General designa un representante, pero con las funciones de determinar los hechos y examinar in situ las posibilidades de solución a las dificultades surgidas, ya sea durante el examen del caso o cuando se trate del curso que debiera darse a las recomendaciones del Consejo. No obstante, para el establecimiento de estos contactos se precisa el consentimiento o la invitación de los Gobiernos interesados. Del mismo modo que en el caso anterior, el representante presentará su informe al Comité, quien lo sumará a la información con la que cuente (58).

Finalmente, está el procedimiento de *audiencia a las partes*, en el cual el comité, en los casos apropiados y tomando en cuenta todas las circunstancias del asunto, puede decidir sobre la conveniencia de oír directamente a las partes o a una de ellas durante sus reuniones, con la finalidad de completar la información sobre el asunto que se esté tramitando. Puede acudir a este procedimiento auxiliar especialmente en tres casos:

1. Cuando los querellantes y los Gobiernos hubiesen presentado declaraciones contradictorias sobre el fondo del asunto y el Comité considere oportuno que los representantes de las partes den oralmente informaciones más detalladas en los puntos que a él le interesen.
2. Cuando el Comité estime conveniente intercambiar pareceres con el Gobierno interesado y con los querellantes en relación con determinados aspectos importantes, con el objeto de apreciar no sólo el estado actual del asunto, sino también las posibilidades de una evolución con vistas a solucionar los problemas existentes y de intentar una conciliación sobre la base de los principios de libertad sindical; y
3. Cuando hayan surgido dificultades especiales en el examen de los asuntos planteados o en la aplicación de las recomendaciones del Comité, o cuando éste considere oportuno discutir tales asuntos con el representante del gobierno interesado.

## 9. Pronunciamiento del Comité y seguimiento de sus recomendaciones

Una vez agotadas todas las fases antes descritas, el Comité elabora su pronunciamiento y lo incluye en el informe que presentará al Consejo de Administración. En él se reflejarán las convicciones a que ha llegado en el análisis

de la queja, que lo llevarán a considerarla, cuando corresponda, inadmisibles, por no haberse tramitado respetando las pocas formas y principios procedimentales, o a desestimaria, por considerar que los hechos no constituyen una violación de la libertad sindical, las alegaciones son muy vagas o puramente políticas, o las pruebas insuficientes.

Del mismo modo, puede concluir encontrando asidero a la reclamación, con lo que pasará a solicitarle al Consejo de Administración que comunique al Gobierno interesado sus conclusiones, llamándole la atención sobre las anomalías comprobadas e invitándolo a tomar las medidas adecuadas para remediarlas. En este caso, el Comité puede recomendar al Consejo de Administración que solicite al Gobierno involucrado su autorización para someter el caso a la Comisión de Investigación y Conciliación, y de ser negativa esta respuesta o haber transcurrido más de cuatro meses sin respuesta desde que se solicitó la autorización, puede formular en su informe recomendaciones referidas a la aplicación de medidas alternativas adecuadas que debería adoptar el Consejo de Administración.

Cuando las circunstancias así lo exigen (falta de elementos de juicio o gravedad del caso, por ejemplo), el Comité puede formular conclusiones provisionales, pidiendo mayores informes al Gobierno o a los querellantes, o solicitando la adopción de medidas urgentes por el primero.

Normalmente, los informes del Comité de Libertad Sindical al Consejo de Administración (279 hasta 1991 inclusive), comienzan con una introducción en la cual se refieren las fechas de sesión, el número de casos considerados, los aplazamientos, los llamamientos urgentes a los Gobiernos «en falta», y el curso dado o a dar a sus recomendaciones anteriores (seguimiento).

Se exponen luego los casos considerados, clarificándoles en los que no requieren un examen más detenido, aquéllos en los cuales el Comité formula conclusiones definitivas, aquéllos respecto de los cuales el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución y los casos en los que formula conclusiones provisionales.

En cuanto al seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité, se ha estructurado un conjunto de mecanismos dirigidos a supervisar su destino, que dependen de la ratificación de algún convenio de libertad sindical por el Estado involucrado. En principio, y con carácter general, se ha dispuesto que en todos los casos en que el Comité las formula, se debe añadir a las conclusiones un apartado donde se invite al Gobierno interesado a indicar, dentro de un plazo razonable, el curso que les dio.

Ahora bien, si el país ha ratificado algún convenio sobre libertad sindical, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinará normalmente el destino dado a estas indicaciones (59), prestando especial atención a las divergencias existentes entre la legislación o la práctica nacional y

(59) Ello no impide que el Comité examine directamente el curso dado a las recomendaciones, lo que se verifica, sobre todo, cuando la naturaleza o la urgencia de la cuestión

los convenios internacionales del trabajo, y a la incompatibilidad entre una situación determinada y las citadas normas (atención que se pide expresamente en las conclusiones de los informes del Comité).

Si se trata de un país que no ha ratificado los Convenios nombrados o no responde al requerimiento formulado por el Consejo de Administración o su respuesta es insatisfactoria en todo o en parte, el Director General de la OIT llamará la atención del Gobierno sobre este asunto, y el Comité recapitulará de vez en cuando el caso.

Finalmente, las conclusiones del Comité, ya sean provisionales o definitivas, se discuten públicamente en el Consejo de Administración y luego se publican, tanto como documento del Consejo de Administración, cuanto en el Boletín Oficial de la OIT.

En todo caso, la parte denunciante —y la doctrina, si se trata de un asunto jurídico—, pueden jugar de hecho un papel importante, en lo que se podría denominar el «seguimiento nacional» del pronunciamiento del Comité. En efecto, la eficacia de éste estará en relación directa con la difusión nacional que reciba y con la presión moral que con ella se pueda ejercer. Del mismo modo, corresponde a la doctrina y a la jurisprudencia destacar la ubicación de las normas internacionales del trabajo en la jerarquía de las fuentes nacionales y la función de los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical como interpretación «cuasi-auténtica» de aquéllas.

## 10. Prescripción

No existe plazo de prescripción para la presentación de una queja por violación de la libertad sindical. Sin embargo, en algunos casos, el Comité consideró que «sería muy difícil, si no imposible, que un gobierno respondiera de manera detallada en relación con acontecimientos que remontan a un pasado lejano» (60).

## VII. VALORACION GENERAL DE LA ACTUACION DEL COMITE

El Comité de Libertad Sindical forma parte esencialísima del sistema internacional de control de los derechos laborales y de la libertad sindical en especial, el que combina adecuadamente el examen periódico y general con el particular, los órganos técnicos y los representativos, el análisis de documentos y las visitas *in situ*, el llamado a la corrección de las anomalías y la discusión pública y publicación de las conclusiones, todos actuando complementadamente.

En ese contexto, la del Comité de Libertad Sindical es una función principalísima, lo que se refleja tanto en el ámbito cuantitativo como en el

cualitativo. En el primero, estamos frente al órgano que tramita el mayor número de reclamaciones sobre supuestas violaciones de la libertad sindical: casi 1,600 casos hasta diciembre de 1991. Se debe anotar que este recurso numeroso y permanente al procedimiento ante el Comité resulta, además, una muestra clara del valor que se le reconoce. En el segundo ámbito, porque su labor seria y persistente lo ha llevado a construir una jurisprudencia detallada, que configura los principios de la libertad sindical con razonable amplitud. De allí que, con toda justicia, se haya resaltado como uno de sus principales méritos, el «haber logrado el reconocimiento del valor internacional de los principios de libertad sindical» (61).

Las causas propuestas para explicar la frecuencia con que se recurre al Comité, giran en torno a que gran parte de las materias discutidas afectan al funcionamiento efectivo o incluso a la propia existencia de las organizaciones reclamantes o de sus afiliadas, y que ante tales circunstancias resulta necesaria una solución urgente y que provenga de un tercero neutral con garantías de protección y conciliación. A todo ello se adapta mucho mejor el procedimiento ante el Comité que las reuniones que celebran una vez al año los otros órganos de control, y sin olvidar además, que para poner en marcha la actuación de este órgano especial, no se requiere que el país haya ratificado los convenios sobre libertad sindical (62).

Debe destacarse que la actividad del Comité cumple a la vez una función *persuasiva y disuasiva*, con efectos *inmediatos y mediatos, directos e indirectos* (de prevención o preparación del terreno), ya que, tanto su influencia lleva a que los Gobiernos eviten tomar medidas que limiten el ejercicio de la libertad sindical por temor a su procesamiento internacional y a la «movilización de la vergüenza» (63) que ello acarrea, como que su labor ha conseguido remover muchísimos obstáculos y trabas en su lucha por conseguir el respeto efectivo, de los derechos sindicales de jure y de facto.

El principal radio de acción del Comité se ubica en los terrenos del control de la legislación (sindical, de negociación colectiva y de huelga, partes esenciales del complejo contenido de la libertad sindical diseñado por el Comité) y, principalmente, de las medidas de hecho que afectan a los sindicatos y a los sindicalistas (64). En ellos, sus poco más de 40 años de existencia han producido generosos frutos, que, aunque menores que la enorme dimensión de los deseos y las necesidades, han contribuido decisivamente al cumplimiento de los objetivos de la OIT en esta materia.

Concretamente, la labor del Comité de Libertad Sindical ha llevado a la

(61) VON POTOBOSKY, GERALDO: «La protección de los derechos sindicales...», *ob. cit.*, pág. 94.

(62) Conf. consideraciones de SAMSON, L.T.: *ob. cit.*, pág. 32.

(63) En palabras de ZIMMER, citado por VALTICOS, Nicolás: *ob. cit.*, pág. 535.

(64) Como sostienen VON POTOBOSKY y BARTOLOMEI DE LA CRUZ: *ob. cit.*, páo

obtención de *numerosos resultados tangibles* (65), entre los cuales resaltan, fundamentalmente:

- El reconocimiento de la personalidad jurídica de sindicatos a los que se les había negado tal atributo, apuntalando así el principio de constitución de estas organizaciones sin autorización previa (fueron, por ejemplo, los casos de la Unión Nacional de Educadores de Ecuador, la Asociación de Personal Docente de Etiopía y la Confederación de Trabajadores de Colombia).
- La extensión del derecho de sindicación a categorías excluidas por las normas nacionales: al sector público (Guatemala, Brasil, Chipre), a los trabajadores eventuales (Camerún), al personal de los establecimientos hospitalarios, servicios de guardia, seguridad y vigilancia (Pakistán), a los miembros de las explotaciones agrícolas colectivas (URSS), al personal de diversas instituciones sin fines lucrativos (Filipinas).
- La modificación de las legislaciones que prohíben a los sindicatos, federaciones y confederaciones la vinculación con un partido político o la realización de actividades políticas (España, Portugal, Mauritania, Filipinas, Grecia, Madagascar y Uruguay).
- La derogación de las normas que obligaban a los sindicatos a notificar previamente la celebración de una asamblea general (Egipto) y que prohibían la afiliación a organizaciones internacionales (Alto Volta).
- La supresión total o parcial de la obligación de ejercer efectivamente la profesión correspondiente para poder ser elegido dirigente sindical (Camerún, Pakistán, Grecia y Japón).
- La supresión de las facultades concedidas a las autoridades administrativas para disolver o suspender organizaciones sindicales, o el traslado de estas atribuciones al campo judicial (Alemania, Níger, Pakistán, Panamá y Honduras, en el primer caso, y Guyana y Barbados, en el segundo).
- La protección especial contra las injerencias entre organizaciones de trabajadores y empleadores (Malasia, Ecuador, Portugal y Haití), y contra la discriminación de los trabajadores por motivos sindicales (Malasia, Portugal, Siria, Pakistán, Trinidad y Tobago y Dominica).
- La modificación de las normas que impedían o limitaban el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria de contratos colectivos (Túnez, España, Perú y Grecia).

(65) La información principal que se expone en esta materia ha sido tomada de POUYAT, A.J.: *ob. cit.*, págs. 327-339. Sin embargo, en honor a la objetividad, es necesario reconocer que muchos de los reales logros que a continuación se enumeran, fueron obtenidos luego de un cambio de Gobierno o —más aún— de la democratización e institucionalización de todo el sistema político de un determinado país, lo cual por una parte, relativizada —sin anular— el mérito del Comité, y por otra, ratifica la interdependencia de la libertad sindical con los derechos fundamentales y la

- La adaptación global de la legislación nacional, a los principios de libertad sindical (Grecia, Portugal, España, Chile, Argentina, Uruguay, URSS y Polonia).
- La paralización de proyectos de ley restrictivos del ejercicio del derecho de huelga (Perú).
- La liberación de sindicalistas detenidos en cárceles o en residencia vigilada (más de 500 entre los años 1978 y 1982, por ejemplo).
- La reincorporación de sindicalistas despedidos a sus puestos de trabajo (Colombia, República Dominicana, Ecuador, Ghana, Grecia, Guyana, India, Marruecos y Perú).
- La supresión de la intervención de los poderes públicos en la gestión de las organizaciones sindicales (Brasil, Canadá, India y Argentina).

Larga relación que, con la relativización introducida (66), pone en evidencia la prolífica y efectiva labor del Comité, a pesar de la falta de inmediata ejecutividad de los pronunciamientos y recomendaciones formulados. Sin duda, ha contribuido a promover el respeto de un derecho humano fundamental, de la más compleja e importante trascendencia social.

En efecto, *el papel del Comité de Libertad Sindical en la promoción, consagración, desarrollo y defensa de la libertad sindical está fuera de discusión*. Ha sido importantísimo, y el Comité parece imprescindible (67). Lo hecho le ha garantizado desde ya, un lugar destacado en la historia del Derecho del trabajo, de las libertades públicas y de los derechos humanos.

Y son precisamente esa importancia y ese prestigio indiscutidos, los que habilitan a formular algunas apreciaciones críticas.

Además de las consideraciones que sobre el concepto sustancial de libertad sindical y sus manifestaciones, se pueden hacer en estudios monográficos es posible plantear, por ejemplo, las ventajas y correlativas desventajas de la estructura tripartita del Comité. Su equilibrio y confiabilidad para los actores sociales, probablemente se contrapesen con limitaciones derivadas de esas mismas características. Así, la doctrina derivada de los pronunciamientos es, en cierto modo, una doctrina «promedial», y por consiguiente confiable aunque, tal vez, poco proclive al avance y la innovación.

Por otra parte, el Comité sólo tiene atribuciones para efectuar una recomendación al Consejo de Administración de la OIT y para llevar a cabo un cierto seguimiento de aquélla. No puede ejecutar su recomendación. Tampoco lo puede hacer —como se indicó anteriormente (68)—, el Consejo de Administración, aunque, como también se indicó, la eficacia resultante del uso combinado de los diversos medios de control y de la acción de la propia Oficina Internacional del Trabajo es menor que la deseable, pero mayor que la habitual en los organismos internacionales.

(66) *Infra*, nota anterior.

(67) De él se ha podido decir que es el más eficiente mecanismo mundial de salvaguarda de la libertad sindical (SUSSEKIND. Arnaldo: *ob. cit.* págs. 253)

En el terreno estrictamente procesal, a veces se tiene la impresión de que en ciertos casos, ante la insuficiencia de prueba e informaciones, el Comité «se refugia» en la cita genérica de un pronunciamiento anterior, en vez de insistir en procura de mayor información sobre el caso concreto.

Finalmente, ya a un nivel casi elementalmente práctico, se constata que, con notorio «eurocentrismo», el Comité—como la OIT en general—, confía en el correo para la recepción de las quejas, descargos e informaciones, así como para dar traslados, notificar a las partes, etc. En los países subdesarrollados eso puede generar diversas dificultades. Mientras no se recurra a otro medio más eficaz y rápido, o mientras la rapidez y eficacia no lleguen a los servicios de correo de nuestros países, vale la advertencia para que sea tenida en cuenta por las partes querellantes.

3.  

---

**RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL  
SUPERIOR DE JUSTICIA  
DE ANDALUCIA**