

International Labour Office
Bureau international du Travail
Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4
CH-1211 Genève 22

Tél. direct:
Fax direct:
E-mail: libsynd@ilo.org

Réf.: TUR 1-14

Votre ref.:



International Labour Office
Bureau international du Travail
Oficina Internacional del Trabajo

Señor Luis Alejandro Pedraza Becerra
Presidente
Central Unitaria de Trabajadores de
Colombia (CUT)
Calle 35 No. 7-25 P.9
BOGOTÁ D.C
Colombie

Objeto: Solicitud de concepto técnico

Estimado Presidente,

Me refiero a su comunicación de fecha 26 de enero de 2018, por medio de la cual sus organizaciones solicitan a la Oficina un concepto técnico con respecto de cinco preguntas relacionadas con el ejercicio del derecho de huelga en el transporte aéreo. Encontrarán en el documento adjunto una recopilación de los pronunciamientos pertinentes del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Dicho documento se provee sin perjuicio de cualquier comentario que pueda ser realizado en el futuro por los órganos de control de la OIT.

Aprovecho la oportunidad para expresarle el testimonio de mi más atenta consideración.

Por el Director General:

A handwritten signature in blue ink, belonging to Corinne Vargha, is positioned above her name and title.

Corinne Vargha
Directora

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo

Solicitud de concepto técnico sobre el derecho de huelga en el transporte aéreo presentada por la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación Sindical de las Américas y la Federación Internacional de Trabajadores de los Transportes

1. Por medio de una comunicación de 26 de enero de 2018, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación Sindical de las Américas (CSA) y la Federación Internacional de Trabajadores de los Transportes (ITF) dirigieron a la Oficina una lista de 5 preguntas relativas al ejercicio del derecho de huelga en el transporte aéreo a la luz de las normas internacionales del trabajo y de los pronunciamientos correspondientes de los órganos de control de la OIT: i) *la viabilidad del ejercicio de la huelga en el transporte aéreo en un país con todo tipo de transporte aéreo, fluvial, marítimo y terrestre, sin monopolio en ninguno de éstos; ii) las mayorías que razonablemente se pueden exigir para la decisión democrática del ejercicio de huelga; iii) ¿Si se pretende el ejercicio de la huelga solo en un área de trabajo, cargos o gremios, qué mayorías para su votación se exigen?; iv) la posibilidad del ejercicio de la huelga de manera parcial en una empresa, por ciudades, por áreas de trabajo, por gremio o cargos, o similares; y v) en general la información que puedan suministrarlos sobre la aplicación del derecho de huelga en el servicio de transporte, entre éste, en el aéreo.*
2. La Oficina entiende que varias de estas preguntas están relacionadas entre sí y que las mismas giran en torno a los siguientes temas principales: el ejercicio del derecho de huelga en los servicios de transportes en general y de transporte aéreo en particular; la posibilidad de ejercer la huelga de manera parcial en una empresa; las mayorías que se pueden exigir para declarar la huelga, especialmente en caso de huelga parcial en el seno de la empresa. Respecto de cada uno de estos temas, la Oficina ha recopilado los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT pertinentes, los cuales se reproducen a continuación.
3. La Oficina recuerda que las decisiones del Comité de Libertad Sindical mencionadas en este documento han sido tomadas en el marco de casos individuales, tomándose plenamente en consideración las características propias de los mismos.

Tema número 1: el ejercicio del derecho de huelga en los servicios de transportes en general y de transporte aéreo en particular

4. Antes de centrarse específicamente en los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT relativos al derecho de huelga en los servicios de transportes, se recuerda de manera general que tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) han reconocido que:

- el derecho de huelga es un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales y constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales.”(véase especialmente *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, quinta edición (revisada), 2006, párrafos 521 y 522. En el mismo sentido, véase el Estudio general de 2012 de la CEACR sobre los convenios fundamentales, párrafo 117).
- el derecho de huelga no es un derecho absoluto y, en circunstancias excepcionales, pueden preverse restricciones e incluso prohibiciones del mismo. Aparte de las fuerzas armadas y de la policía, cuyos miembros pueden quedar excluidos del ámbito de aplicación del Convenio núm. 87, otras restricciones del derecho de huelga pueden referirse a: i) ciertas categorías de funcionarios públicos; ii) servicios esenciales en el sentido estricto del término; y iii) situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local, aunque sólo durante un período de tiempo limitado y únicamente en la medida necesaria para hacer frente a la situación. En tales casos, habría que acordar garantías compensatorias los trabajadores que se vieran privados del derecho de huelga (véanse Estudio general op. cit., párrafo 127 y recopilación del Comité de Libertad Sindical, op. cit. párrafos, 570, 572, 576 y 596).
- los servicios esenciales respecto de los cuales pueden imponerse limitaciones o prohibiciones son sólo aquellos cuya interrupción podría poner en peligro, la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población. No se trata de un concepto absoluto ya que un servicio no esencial puede convertirse en esencial tan pronto la huelga se prolonga más allá de cierto tiempo, o adquirir ese carácter en función de las circunstancias especiales de un país (véase Estudio general, op. cit., párrafo 131 y, en el mismo sentido, recopilación del Comité de Libertad Sindical, op. cit. Párrafos 581 y 582).

5. En cuanto a la cuestión de saber si los servicios de transportes y, en especial, los transportes aéreos pueden ser calificados de servicios esenciales en el sentido estricto del término respecto de los cuales la huelga podría ser limitada y hasta prohibida, el Comité de Libertad Sindical ha tenido la oportunidad de considerar que:
- pueden ser considerados como servicios esenciales: (...) el control del tráfico aéreo (véanse recopilación op. cit., párrafo 585, recopilación de 1996, párrafo 544 y 327.º informe, caso núm. 2127, párrafo 191);
 - no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término: (...) los transportes, en general (véanse recopilación op. cit. párrafo 588, recopilación de 1996, párrafo 545; 302.º informe, caso núm. 1849, párrafo 203, caso núm. 1695, párrafo 248; 303.º informe, casos núms. 1810 y 1830, párrafo 62; 316.º informe, caso núm. 1989, párrafo 191; 317.º informe, caso núm. 1971, párrafo 56); – los pilotos de líneas aéreas (véanse recopilación op. cit. párrafo 588 y 329.º informe, caso núm. 2195, párrafo 737.);
6. Por otra parte, el Comité ha considerado que, con base en el contexto específico del país, situaciones particulares relativas a los servicios de transportes podrían justificar ciertas restricciones al ejercicio del derecho de huelga tales como la imposición de servicios mínimos.
- en vista de la situación especial de los servicios ferroviarios del país (Canadá), una suspensión total y prolongada puede conducir a una situación de grave urgencia nacional que puede poner en peligro el bienestar de la población y, en determinadas circunstancias, justificar una intervención que estableciese un servicio mínimo. (Véanse, recopilación op. cit., párrafo 620, 308.º informe, caso núm. 1923, párrafo 221.);
 - el transporte de pasajeros y mercancías no es un servicio esencial en el sentido estricto del término; no obstante, se trata de un servicio público de importancia trascendental en el país y, en caso de huelga, puede justificarse la imposición de un servicio mínimo. (Véanse recopilación, op. cit., párrafo 621, recopilación de 1996, párrafo 566; 320.º informe, caso núm. 2044, párrafo 453; 324.º informe, caso núm. 2078, párrafo

616; 325.º informe, caso núm. 2018, párrafo 88 y 330.º informe, caso núm. 2212, párrafo 749.)

7. En línea con los varios puntos destacados en el párrafo anterior, se reseñan a continuación una serie de casos en que el Comité de Libertad Sindical ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto del derecho de huelga en los servicios de transporte, y especialmente en el servicio de transporte aéreo:
 - En su 372.º informe, caso núm. 3011 (Turquía), párrafo 647, el Comité considera que “la acción sindical realizada por el sindicato Hava-İş para protestar contra un proyecto de ley que tenía por objeto prohibir las huelgas en el sector de la aviación equivale a una huelga realizada para protestar contra una cuestión de política socioeconómica que tiene un impacto directo en los miembros del sindicato de la compañía aérea y en los trabajadores del sector de la aviación en general, y, por lo tanto, equivale a una huelga de protesta que entra en el marco de la protección de los principios de la libertad sindical”. El Comité recuerda en esta ocasión que “el recurso a medidas extremadamente graves como el despido de trabajadores por haber participado en una huelga y rehusar su reintegro, implican graves riesgos de abuso y constituyen una violación de la libertad sindical”.
 - En su 370.º informe, caso núm. 2983, párrafo 285 (Canadá), el Comité toma nota de que, en este caso, “el sindicato querellante representa a dos grupos de empleados con un único convenio colectivo: los empleados del servicio de mantenimiento técnico y los empleados de servicios del aeropuerto relacionados con la actividad de la compañía en todo el país, entre los que se incluyen los empleados de mantenimiento en escala y mantenimiento pesado, automecánicos, mecánicos, electricistas, inspectores y redactores técnicos, mozos de cabina, limpiadores del avión, personal de equipajes y mercancías, agentes de equipajes y mercancías, agentes de masa y centrado, instructores y planificadores”. El Comité subraya que ha considerado en todo momento que estas categorías de trabajadores no prestan servicios esenciales en el sentido estricto del término”, y que, “si bien valora positivamente las inquietudes del Gobierno, el Comité considera que el hecho de vincular las restricciones del derecho de huelga con las dificultades que provocan en el comercio y los intercambios se abren las puertas a la prohibición de una diversidad de acciones reivindicatorias y de huelgas legítimas”. Subraya que “aun cuando las huelgas y otras acciones conexas tienen repercusiones perjudiciales

para el comercio y los intercambios, tales consecuencias no convierten de por sí al sector afectado en un servicio «esencial», y por ende debería mantenerse el derecho de huelga en el mismo” [véase también *Recopilación*, op. cit., párrafo 592].

- En su 362.º informe, caso núm. 2841, párrafo 1041 (Francia), el Comité subraya que, “en el sector aeroportuario, sólo el control de tráfico aéreo puede considerarse como un servicio esencial que justifique una restricción del derecho de huelga. De esta manera, ni la distribución de petróleo para el funcionamiento del transporte aéreo ni el transporte en sí mismo se podrían considerar como servicios esenciales en el sentido estricto del término”. El Comité indica sin embargo que “ya consideró que, en caso de paralización de un servicio no esencial en el sentido estricto del término de un sector de muy alta importancia del país — como puede ser el transporte de pasajeros y de mercancías —, se puede justificar la imposición de un servicio mínimo”. Señala además que “un servicio como éste podría también servir como solución de recambio posible en las situaciones en las que una limitación importante o una prohibición total de la huelga no se pueda justificar y en la que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la mayoría de los trabajadores, se pudiera contemplar para satisfacer las necesidades básicas de los usuarios o incluso la seguridad o el funcionamiento continuo de las instalaciones”;
- En su 362.º informe, caso núm. 2723 (Fiji), párrafo 842, el Comité considera que la aviación civil no constituye un servicio esencial en el sentido estricto del término.
- En su 348.º informe, caso núm. 2519 (Sri Lanka), párrafo 1144, el Comité observa que los servicios ferroviarios y de transporte público, servicios que figuran en el decreto de excepción al derecho de huelga, no deberían ser considerados esenciales en el sentido estricto del término, y por este motivo, pide al Gobierno que, “en consulta con los representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores y tomando en cuenta las circunstancias particulares del país, tome las medidas necesarias para revisar y modificar la lista de servicios esenciales que se contempla” en dicho decreto;
- En su 336.º informe, caso núm. 2340 (Nepal), párrafo 654, el Comité pide al Gobierno que tome rápidamente las medidas requeridas para modificar la ley sobre los servicios esenciales en la cual se prohíbe la huelga en los servicios de transporte vial, aéreo y marítimo, el trabajo relacionado con la aviación civil, el mantenimiento de las aeronaves y

la seguridad así como los servicios en las estaciones de ferrocarriles, con miras a “limitar su aplicación a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.”;

- En su 330º informe, caso núm. 2212 (Grecia), párrafo 749. el Comité recuerda que “ha observado en el pasado que el servicio de trasbordadores y el transporte de pasajeros y mercancías no son servicios esenciales Sin embargo, el Comité ha estimado también que lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto del término depende en gran medida de las condiciones propias de cada país y que el concepto de servicios esenciales no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda o parte de la población. Por consiguiente, el Comité ha considerado que dadas las dificultades y molestias que puede causar a los habitantes de las islas a lo largo de la costa la interrupción de los servicios de trasbordador, puede acordarse que deba mantenerse un servicio mínimo en caso de huelga, y ha estimado además que el transporte de pasajeros y mercancías es un servicio público de importancia trascendental de un país y, por tanto, en caso de huelga puede justificarse la imposición de un servicio mínimo. Por consiguiente, el Comité estima que dadas las condiciones propias del presente caso la imposición de mantener un servicio mínimo no sería incompatible con los principios de la libertad sindical.”
- En su 297.º informe, caso núm. 1788 (Rumania), párrafo 358, el Comité indica que, “aun reconociendo que la suspensión del funcionamiento de servicios o empresas tales como las empresas de transportes o ferrocarriles podría conducir a una perturbación de la vida normal de la comunidad, resulta difícil admitir que la suspensión de dichos servicios o empresas conduzca necesariamente a una crisis nacional aguda”. El Comité estima, en consecuencia, que “la movilización de los trabajadores adoptada en ocasión de conflictos en esos servicios restringía el derecho de huelga de éstos como medio de defensa de sus intereses profesionales y económicos”.
- En su 295.º informe, caso núm. 1775 (Belice), párrafo 516, el Comité, analizando la ley sobre los servicios esenciales que prohibía el derecho de huelga en la aviación civil y los servicios de seguridad del aeropuerto, pide al Gobierno que “adopte medidas para modificar la

legislación de manera que el derecho de huelga sólo pueda restringirse o prohibirse con relación a los funcionarios públicos que actúan como órganos del poder público, o a los servicios esenciales cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”.

- En su 295.º informe, caso núm. 1755 (Turquía), párrafo 343, el Comité, examinando los despidos de algunos pilotos y personal de cabina presentes durante el recuento de los votos de huelga, reafirma que “nadie debería ser objeto de sanciones por realizar o intentar realizar una huelga legítima”, y pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para que se reintegre en sus puestos de trabajo a la totalidad de los trabajadores despedidos.
- En su 259.º informe, caso núm. 1431 (Indonesia), párrafo 708, el Comité pide al Gobierno que proceda a enmendar la decisión presidencial en la que “se recoge una lista demasiado extensa de servicios que se consideran esenciales”, la cual incluía las comunicaciones por vía aérea y marítima, ferrocarriles, puertos, transportes y aviación civil.
- En su 251.º informe, caso núm. 1384 (Grecia), párrafo 190, el Comité, “a propósito de las detenciones y de los despidos de pilotos e ingenieros mecánicos de una compañía aérea”, señala a la atención del Gobierno el principio según el cual “los trabajadores y sus organizaciones deben poder recurrir a la huelga como medio legítimo de defensa de sus intereses económicos y sociales sin ser objeto de medidas de represalia antisindicales, y expresa la firme esperanza de que este principio será plenamente respetado en el futuro”.

Tema número 2: la posibilidad de ejercer la huelga de manera parcial en una empresa, sea por áreas geográficas, cargos etc...

8. Los órganos de control de la OIT han tenido varias oportunidades de pronunciarse sobre restricciones al derecho de huelga en ámbitos más amplios que el de la empresa (respecto en particular de huelgas que abarcan a más de un empleador, de huelgas de ámbito nacional y de huelgas convocadas por federaciones o confederaciones) y han subrayado en estas ocasiones que eran de aplicación los principios de la libertad sindical en materia de huelga (véanse a este respecto, recopilación op. cit., párrafos 525, 539 y 541). El Comité ha tenido también la oportunidad de examinar casos relativos a huelgas llevadas

a cabo en ámbitos más reducidos que el de la empresa o de la institución pública (véase por ejemplo el caso núm. 1384 antes mencionado, relativo a una huelga de pilotos de una compañía aérea o el caso núm. 3096 (Perú), relativo a una huelga de enfermeras en el servicio nacional de salud) aunque en dichos casos las restricciones impuestas al derecho de huelga no se relacionaban con el carácter parcial de la huelga en el seno de la empresa o de la institución pública.

Tema número 3: las mayorías que pueden ser exigidas para declarar la huelga y, de manera especial, las modalidades de votación de la huelga en caso de huelga parcial en una empresa, sea por áreas geográficas, cargos etc...

9. Antes de centrarse específicamente en los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT relativos a los requisitos que pueden aplicarse a la votación de la huelga, conviene recordar que el Comité de Libertad Sindical ha considerado de manera general 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”. El Comité subraya también que “los procedimientos legales para declarar una huelga no deberían ser complicados al punto de que en la práctica resulte imposible una huelga legal” (véase recopilación, op. cit., párrafos 547 y 548).
10. En relación con los requisitos impuestos a la votación de la huelga, el Comité de Libertad Sindical 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” y “en aquellos sindicatos que agrupan a un gran número de afiliados”. “Esta disposición puede entrañar, pues, un riesgo de limitación importante al derecho de huelga” (véanse recopilación op. cit., párrafos 556 y 557y, y, por ejemplo, 316.º informe, caso núm. 1989, párrafo 190).
 - “la obligación de respetar un determinado quórum y de tomar la decisión de hacer huelga por medio de escrutinio secreto puede considerarse admisible”, pero que “un quórum de dos tercios de los miembros podría ser difícil de alcanzar, en particular cuando los

sindicatos tienen un gran número de afiliados o cubren un territorio vasto” (véanse recopilación op.cit., párrafos 556 y 557 y, por ejemplo, 332.º informe, caso núm. 2216, párrafo 912, y 333.º informe, caso núm. 2251, párrafo 987); y

- “subordinar la declaración de huelga al acuerdo de la mayoría de los afiliados en las federaciones y confederaciones y la del voto afirmativo de la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa pueden constituir una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales”.(véase recopilación op.cit., párrafo 561).

10. En el mismo sentido, la CEACR manifiesta que “si un país considera adecuado prever en su legislación disposiciones que exijan que las acciones de huelga deban ser votadas por los trabajadores, debería asegurar que sólo se tomen en consideración los votos emitidos, y que el quórum o la mayoría necesaria se fije a un nivel razonable”.(véase Estudio general op. cit., párrafo 147).

11. En cuanto a las modalidades de votación de la huelga en caso de huelga parcial en una empresa, sea porque la huelga abarca tan solo ciertas áreas geográficas o tan sólo ciertos cargos en el seno de la misma, la Oficina no ha identificado casos o situaciones en los cuales los órganos de control hayan tenido que pronunciarse exactamente sobre el tema planteado por la CUT, la CSA e ITF. En efecto, en los casos de huelga parcial por cargos examinados por el Comité y mencionados en los párrafos 6 y 7 de este documento, las alegadas violaciones al derecho de huelga planteadas en las quejas correspondientes no giraban en torno a las modalidades de votación de huelga y no se había cuestionado el derecho de los trabajadores directamente involucrados en el conflicto colectivo y de sus organizaciones de decidir por sí mismos sobre el recurso o no a la huelga.

12. El Comité de Libertad Sindical sí ha tenido en cambio la oportunidad de examinar reglas aplicables, entre otros, a la declaración de una huelga de índole local y en esta ocasión ha “considerado conforme con los principios de la libertad sindical, que la decisión concerniente a la declaración de una huelga en las secciones locales de una organización sindical pueda ser adoptada por la asamblea general de las secciones locales, si el motivo de la huelga es de índole local, y que, en las organizaciones sindicales de grado superior, la decisión de la declaración de huelga puede ser adoptada por el comité de dirección de estas organizaciones por mayoría absoluta de votos de todos los miembros” de dicho comité (véase Recopilación, op. cit., párrafo 562 y, 233o informe, caso núm. 1224, para 133 (Grecia)).