



EJERCENDO LA  
NEGOCIACIÓN  
COLECTIVA

12

# NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO: Herramientas para fortalecer la Legislación Laboral Nacional

Campaña Continental Libertad  
Sindical, Negociación Colectiva  
y Autorreforma Sindical





Producido con el apoyo de:



Oficina de  
Actividades para  
Trabajadores (ACTRAV)

PROYECTO NORUEGO  
"LOS SINDICATOS POR LA JUSTICIA SOCIAL"

La CSA lanzó en agosto de 2013 en San José, Costa Rica, la **Campaña Continental por Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical**, con el apoyo de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo (ACTRAV-OIT) y del **Proyecto Noruego "Los Sindicatos por la Justicia Social"**.

La Campaña ha venido desarrollando estrategias de comunicación, formación e incidencia política teniendo como ejes transversales género, juventud, y trabajo aplicado hacia determinados colectivos priorizados por el programa sobre Autorreforma Sindical.

Un capítulo específico de la Campaña se refiere a los aspectos jurídico-laborales y a la administración del trabajo, que llevan a considerar la necesidad de reformas a las actuales normativas, así como a una acción estatal más eficaz y firme para la promoción y ejercicio de los derechos. Al respecto, en el primer año de la Campaña se construyó de manera colectiva una Plataforma Jurídica Continental y se han definido líneas de acción a nivel nacional para países seleccionados.

En este escenario, un año después del inicio de la Campaña ha resultado de gran relevancia la Declaración de Lima adoptada tripartitamente en la XVIII Reunión Americana de OIT (Lima, octubre 2014), la cual solicitó a la OIT asistencia técnica para definir políticas de promoción del "respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva, establecido en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la adminis-

tración pública, 1978 (núm. 151) y del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), incluyendo la identificación y eliminación de restricciones legales para el ejercicio de estos derechos, garantizando la debida protección y respeto al ejercicio de la actividad sindical".

Al respecto, desde entonces las organizaciones sindicales han venido promoviendo estrategias de acción centradas en la construcción de propuestas específicas para enfrentar dichos déficits legislativos, en el marco de las reformas en curso a los códigos de trabajo en diversos países de la región. Dichas acciones sindicales incluyen estrategias de alianza con otros actores sociales para promover el diálogo social que ayude a plasmar en la Legislación y la jurisprudencia nacional y continental el respeto de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga.

A su vez, la Oficina de Actividades de los Trabajadores de la OIT en Ginebra, ha identificado como una de sus prioridades de trabajo, la necesidad de desarrollar herramientas para que los sindicatos puedan utilizar de una mejor manera las normas internacionales de trabajo para defender los intereses de los trabajadores, tanto ante los tribunales nacionales como en el marco de procesos legislativos.

Estamos seguros que la Caja de Herramientas que aquí se presenta, la cual se ha venido construyendo a lo largo de la Campaña Regional, representa un instrumento de gran utilidad en apoyo de la acción sindical estratégica continental, regional y nacional.

**María Helena André**  
Directora  
OIT/ACTRAV

**Víctor Báez**  
Secretario General  
CSA

**E**n este documento se describen las distintas herramientas que la OIT pone a disposición de los sindicatos en material de Legislación laboral. Se argumenta que un mejor uso de las mismas por parte de los sindicatos puede contribuir a fortalecer su posición en la elaboración y la revisión de leyes y reglamentaciones.

**Se presenta:**

- el rol de la OIT en materia de Legislación laboral.
- una descripción del papel del diálogo social en el marco de las reformas legislativas.
- las bases de datos de la OIT pertinentes.
- la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica de la OIT y solicitar comentarios sobre un proyecto de ley.
- la posibilidad de solicitar la intervención urgente del Director General de la OIT y los posibles usos de los mecanismos de control de la OIT.

# NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO:

## Herramientas para fortalecer la Legislación Laboral Nacional

Campaña Continental Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical



Producción

**CSA**  
CONFEDERACIÓN  
SINDICAL DE  
TRABAJADORES Y  
TRABAJADORAS  
DE LAS AMÉRICAS

### SECRETARIADO EJECUTIVO CSA

Presidente **Hassan Yussuff**  
Presidente Adjunto **Julio Roberto Gómez Esguerra**  
Secretario General **Víctor Báez Mosqueira**  
Secretaria de Política Sindical y Educación **Amanda Claribel Villatoro**  
Secretario de Políticas Sociales **Laerte Teixeira da Costa**  
Secretario de Política Económica y Desarrollo Sustentable **Rafael Freire Neto**

#### Campaña Continental por la Libertad Sindical, la Negociación Colectiva y la Autorreforma Sindical

Coordinación General

**Iván González Alvarado**

**Hilda Sánchez**

Coordinación de Comunicación

**Mayra Castro**

#### NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO: HERRAMIENTAS PARA FORTALECER LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Redacción

**Beatriz Vacotto** - Especialista en normas internacionales del trabajo y cuestiones jurídicas, Oficina de Actividades para los Trabajadores, Oficina Internacional del Trabajo. Las opiniones sostenidas son presentadas a título personal. Un agradecimiento especial a Humberto Villasmil Prieto, Horacio Guido, Sylvain Baffi y María Marta Travieso por sus valiosos comentarios.

Edición

**Carlos Ledesma, Hilda Sánchez, Juan Guilarte y Oscar Valverdeo**

Impresión

**Gráfica Pigma • São Paulo • Octubre 2015**

Proyecto Gráfico y Diagramación

**Cesar Habert Paciornik • HP Design • cesarphp@gmail.com**

#### SEDES

##### Brasil

Rua Formosa, 367, 4º andar, Cjto. 450, Centro, São-Paulo/SP, Brasil

CEP 01049-000

Tel. +55 11 2104 0750 • Fax +55 11 2104 0751

sede@csa-csi.org • www.csa-csi.org

##### Costa Rica

Sabana Norte, del Restaurant El Chicote, 100 mts., Norte y 75 mts. Oeste. San

José, Costa Rica Apartado Postal 1577-2050

Tels. 506 2291 7900/ 506 2291-790 • Fax 506 2291 7898

csacen@csa-csi.org • www.csa-csi.org



## ÍNDICE

---

08 **PRESENTACIÓN**

---

11 **INTRODUCCIÓN**

---

16 **PARTE 1** Utilización de las Normas Internacionales del Trabajo  
y de la labor de los órganos de control de la OIT

---

19 **PARTE 2** Utilización de las bases de datos de la OIT

---

22 **PARTE 3** Solicitud de asistencia técnica

---

23 **PARTE 4** Solicitud de comentarios sobre la conformidad de un proyecto  
de ley con las Normas Internacionales del Trabajo

---

25 **PARTE 5** Solicitud de intervención de la Oficina Internacional  
del Trabajo ante el gobierno

---

26 **PARTE 6** Utilización de los mecanismos de control de la OIT

---

29 **CONCLUSIONES**

---

# PRESENTACIÓN



**A**mérica Latina y Caribe tienen una larga tradición de codificación y de legislación laboral garantista, en cuya gestación la OIT jugó un papel muy destacado, así como un alto índice de ratificaciones de convenios de la OIT. Con todo, existe un enorme déficit de implementación en la Región, como los órganos de control de la OIT han puesto de manifiesto recurrentemente, en particular en materia de libertad sindical.

En este escenario, resulta de gran relevancia la Declaración de Lima adoptada tripartitamente en la pasada XVIII Reunión Americana de OIT (Lima, octubre 2014), la cual solicitó a la OIT asistencia técnica para definir políticas de promoción del *“respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva, establecido en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), incluyendo la identificación y eliminación de restricciones legales para el ejercicio de estos derechos, garantizando la debida protección y respeto al ejercicio de la actividad sindical”*.

En esta nueva etapa de la Campaña Regional de la CSA para la *“Promoción y Respeto de la Libertad Sindical y Negociación Colectiva frente a los procesos de Reformas Laborales”*, las organizaciones sindicales vienen promoviendo importantes estrategias de acción sindical centradas en la construcción de propuestas específicas para enfrentar dichos déficits legislativos, en el marco de las reformas en curso a los códigos de trabajo en diversos países de la región. Dichas acciones sindicales incluyen estrategias de alianza con otros actores sociales para promover el diálogo

social que ayude a plasmar en la Legislación y la jurisprudencia nacional y continental el respeto de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga.

A su vez, la Oficina de Actividades de los Trabajadores de la OIT en Ginebra, ha identificado como una de sus prioridades de trabajo, la necesidad de desarrollar herramientas para que los sindicatos puedan utilizar de una mejor manera las normas internacionales de trabajo para defender los intereses de los trabajadores tanto ante los tribunales nacionales como en el marco de procesos legislativos.

Estamos seguros que la Guía que se aquí se presenta representa un instrumento de gran utilidad en apoyo de la acción sindical continental, regional y nacional, en el marco de los actuales procesos de Reforma Laboral en la región de América Latina y el Caribe.

**María Helena Andre** Directora ACTRAV

**Víctor Báez** Secretario General de la CSA

**Laerte Texeira** Secretario de Políticas Sociales de CSA

## INTRODUCCIÓN

Las normas internacionales del trabajo han tenido un impacto significativo en el desarrollo y la evolución de la Legislación laboral en el mundo. En muchos casos, la influencia y la asistencia técnica directa de la Oficina Internacional del Trabajo (en adelante la Oficina) resultaron determinantes en el surgimiento del derecho laboral contemporáneo<sup>1</sup>.

En efecto, existen numerosos ejemplos en los que los órganos de control<sup>2</sup> de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones<sup>3</sup> y el Comité de Libertad Sindical<sup>4</sup>, tomaron nota de enmiendas legislativas realizadas para dar seguimiento a sus recomendaciones. Asimismo, existen numerosos casos en los que convenios no ratificados y recomendaciones sirvieron de fuente de inspiración en el marco de reformas laborales y fueron reflejados en leyes y reglamentaciones. Muchos son igualmente los ejemplos en los que la Oficina formuló comentarios a proyectos de leyes que fueron posteriormente modificados para tenerlos en cuenta.

Para la OIT, toda nueva norma o toda reforma legislativa que afecte los intereses de trabajadores y empleadores debería hacerse en el marco del diálogo social, garantizando la consulta efectiva de sindicatos y organizaciones de empleadores. En este sentido, a través de diversas actividades de asistencia técnica, la OIT promueve la colaboración activa entre el gobierno y los representantes de trabajadores y empleadores en las diferentes etapas de los procesos legislativos<sup>5</sup>.

1 Para el caso de la América Latina, por ejemplo, véase, VILLASMIL PRIETO, H., La incidencia de la Organización Internacional del Trabajo en el momento fundacional del derecho del trabajo Latinoamericano: unas notas introductorias: Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo. Ginebra: OIT, 2011 1 v. (DIALOGUE Documento de trabajo ; núm.33).

2 Véase OIT, La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo - Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión, OIT, Ginebra, 2011.

3 Véase Isabelle BOIVIN, I. y ODERO, A., La Comisión de Expertos de la OIT y el progreso de las Legislaciones nacionales en Revista Internacional del Trabajo, volumen 125 (2006), número 3, OIT, Ginebra, 2006. Véase también GRAVEL, E. y CHARBONNEAU-JOBIN, C., La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones : dinámica e impacto, OIT, Ginebra, 2003.

4 Véase GRAVEL, E.; DUPLESSIS, I. y GERNIGON, B., El Comité de Libertad Sindical : impacto desde su creación, OIT, Ginebra, 2001.

5 Véase a este respecto la Guía sobre Legislación del trabajo disponible en: <http://www.ilo.org/legacy/spanish/dialogue/ifpdial/lg/main.htm>.

A este respecto, la documentación, los mecanismos de control de aplicación de las normas internacionales del trabajo y sus recomendaciones así como los medios de asistencia técnica que la OIT pone a disposición de sus mandantes constituyen herramientas sumamente valiosas que no siempre son suficientemente utilizadas por los sindicatos en el marco de procesos legislativos. Las mismas pueden contribuir a que los sindicatos se prepararen de una mejor manera y consoliden su posición en el marco de procesos de reforma legislativa, a fin de lograr el desarrollo de Legislaciones que tengan en cuenta sus intereses y estén en conformidad con el derecho internacional del trabajo.

## I ¿Cuál es el papel de la OIT en materia de Legislación laboral?

La OIT recibió, desde su creación en 1919, un mandato explícito para prestar asistencia en materia de Legislación laboral. A este respecto, el artículo 10 de su Constitución, cuando se refiere a las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo, establece que ésta.

prestará a los gobiernos, cuando éstos la soliciten, toda la ayuda posible para elaborar una Legislación basada en las decisiones de la Conferencia y para mejorar las prácticas administrativas y los sistemas de inspección;

En este contexto, la Oficina puede ser llamada a:

- formular una opinión sobre la conformidad de un proyecto de ley con las normas internacionales del trabajo;
- preparar proyectos de ley o proponer mejoras a un proyecto existente;
- prestar asistencia técnica para revisar la Legislación existente a fin de ponerla en conformidad con las normas internacionales del trabajo a la luz de los comentarios de los órganos de control de la OIT;
- brindar asistencia técnica a las comisiones parlamentarias que estén estudiando proyectos legislativos de reforma en materia derecho sustantivo y procesal del trabajo;
- proporcionar información sobre tendencias prevalentes en el derecho comparado<sup>6</sup>.

6 Para una descripción detallada del papel de la OIT en la materia véase BRONSTEIN, A., En aval des

La Oficina basa su trabajo fundamentalmente en dos fuentes:

- las normas internacionales del trabajo: convenios, incluso cuando éstos no han sido ratificados, y recomendaciones y.
- el derecho comparado, cuando se abordan temas que no se encuentran regulados por normas internacionales del trabajo o cuando los mismos han sido tratados en normas que ya no son consideradas actualizadas<sup>7</sup>.

## II ¿Qué forma reviste la asistencia técnica que presta la Oficina Internacional del Trabajo en materia de Legislación?

Cada proceso legislativo presenta características únicas que responden entre otros aspectos al grado de desarrollo de cada país, el contexto político, las motivaciones que llevaron a proponer la elaboración de una nueva ley o la revisión de una existente y el equilibrio de fuerzas imperante entre el gobierno y los interlocutores sociales. El papel de la OIT y sus métodos de trabajo varían por lo tanto en cada caso en función de dichos elementos. Cabe destacar, sin embargo, la importancia de la neutralidad política<sup>8</sup> que debe guiar toda intervención de la OIT en esta materia. Como es evidente, esta neutralidad no excluye la responsabilidad de la Oficina de promover la plena aplicación de las normas internacionales del trabajo y la implementación de las recomendaciones de los órganos de control de la OIT.

Dado que en algunos países ha podido observarse cierta confusión en el movimiento sindical con respecto al papel que la OIT ha desempeñado en procesos legislativos, es fundamental tener en cuenta que el hecho de que la OIT participe de alguna manera en un proceso legislativo no implica, necesariamente, que lo esté avalando ni que el texto legislativo que resulte de ese proceso esté en plena conformidad con las normas internacionales del trabajo. Si bien, como se ha dicho, son numerosos los ejemplos en los que los comentarios de la Oficina son efectivamente incorporados en los proyectos legislativos, en otros casos los gobiernos deciden no tomarlos en cuenta o sólo incorporar una parte de los mismos.

normes internationales du travail: le rôle du BIT dans l'élaboration et la révision de la législation du travail en POLITAKIS, G., coordinador, Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, OIT, Ginebra, 2004.

7 La lista de convenios y recomendaciones considerados actualizados puede consultarse en: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12020:0::NO::>

8 BRONSTEIN, op. cit., pág. 226.

De manera sintética puede considerarse que la asistencia técnica prestada por la Oficina reviste las siguientes formas:

- elaboración de comentarios sobre la conformidad de un proyecto legislativo con las normas internacionales del trabajo y el derecho comparado;
- redacción de textos legislativos a través de un consultor externo a la OIT, bajo la supervisión de la Oficina;
- acompañamiento, en el país, de procesos de diálogo social, tripartito -o tripartitos plus, en su caso- ya sea asistiendo de manera conjunta a las partes o de manera separada a gobiernos, sindicatos y organizaciones de empleadores.

### III ¿Qué lugar ocupa el diálogo social en la elaboración y la revisión de Legislación laboral?

Los gobiernos deberían garantizar la plena consulta de sindicatos y organizaciones de empleadores en la elaboración y la revisión de leyes. Esta obligación de consulta no se limita a la Legislación laboral sino que se extiende, de manera amplia, a toda Legislación que afecte los intereses de trabajadores y empleadores.

Este principio ha sido subrayado en reiteradas oportunidades por los órganos de control de la OIT. A este respecto, el Comité de Libertad Sindical destacó por un lado, *“la importancia de una consulta previa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores antes de que se adopte cualquier ley en el terreno del derecho del trabajo”* y, por otro, *“el interés de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la preparación y elaboración de una Legislación que afecta a sus intereses”*<sup>9</sup>.

La consulta debe ser efectiva, significativa y de buena fe lo que implica, entre otros elementos y en lo relativo al papel de los sindicatos, que éstos cuenten con tiempo suficiente para estudiar el proyecto de ley, formular sus comentarios y proponer enmiendas. Sin que la consulta deba traer necesariamente como consecuencia que la posición de los sindicatos sea plenamente reflejada en el proyecto, el gobierno debe llevar a cabo esfuerzos para incorporar en la medida de lo posible tal posición. Las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en un caso relativo

<sup>9</sup> OIT, La libertad sindical - Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Quinta edición (revisada), OIT, 2006, párrafos 1073 y 1072. Las cursivas son nuestras.

a España<sup>10</sup> ilustran con claridad ambos puntos:

- a) el Comité señala a la atención del Gobierno los principios sobre la consulta con suficiente antelación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas sobre los proyectos de ley o los proyectos de Real decreto-ley antes de su aprobación por el Gobierno y espera que en adelante estos principios se respetarán plenamente;
- b) el Comité subraya en relación con las nuevas normas contenidas en las leyes núms. 3/2012 y 20/2012, la importancia de que las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales y de la negociación colectiva sean compartidas en la mayor medida posible por las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas e invita por tanto al Gobierno a que promueva el diálogo social para conseguir este objetivo desde la perspectiva de los principios de la libertad sindical y de la negociación colectiva derivados de los convenios de la OIT sobre estas materias, (...) <sup>11</sup>.

Asimismo, una participación efectiva en el marco de tales consultas requiere que los sindicatos puedan contar con la información necesaria, las competencias y el asesoramiento técnico exigido por la complejidad del tema que se pretende legislar. En la medida de lo posible y a fin de evitar que el proceso de consulta se vuelva un mero trámite formal, el gobierno debería asegurarse de que los interlocutores sociales disponen de tales recursos o pueden tener acceso a las mismas.

### IV ¿Cuáles son las herramientas que la OIT ofrece a los sindicatos en el marco de la elaboración o la revisión de una ley?

La OIT pone a disposición de sindicatos, organizaciones de empleadores y gobiernos una serie amplia de herramientas que pueden ser utilizadas en el marco de la elaboración o revisión de una Legislación y entre las que se encuentran, además de las normas internacionales del trabajo, sus bases de datos, sus mecanismos de control y su asistencia técnica. En particular, en lo que se refiere al papel de los sindicatos, cabe mencionar las siguientes posibilidades sin pretensión de exhaustividad.

<sup>10</sup> Caso núm. 2947, párrafo 465 disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3171944](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3171944).

<sup>11</sup> Las cursivas son nuestras.

## 1 Utilización de las Normas Internacionales del Trabajo y de la labor de los órganos de control de la OIT

Si en lugar a dudas, los convenios y las recomendaciones de la OIT constituyen un punto de referencia esencial que los sindicatos pueden utilizar para defender posiciones y generar propuestas legislativas. Es evidente que los convenios ratificados, al generar una obligación de cumplimiento, serán los primeros en ser tenidos en cuenta. Sin embargo, como se ha dicho, los convenios no ratificados y las recomendaciones pueden tener también un importante valor agregado y servir de fuente de inspiración en el marco de un proceso legislativo. Cuando un convenio va acompañado de una recomendación, es importante que ambos instrumentos sean estudiados de manera conjunta. En efecto, a menudo el convenio sienta los principios generales mientras que los detalles relativos a su implementación están contenidos en la recomendación. Este es el caso, por ejemplo, de la Recomendación núm. 143 que acompaña el Convenio núm. 135, ambos sobre el tema de los representantes de los trabajadores<sup>12</sup>.

Quizás sea pertinente recordar en este contexto que las normas internacionales del trabajo son normas mínimas que en ningún caso pueden utilizarse para menoscabar disposiciones nacionales que establezcan condiciones más favorables. Así lo dispone el artículo 19 párrafo 8 de la Constitución de la OIT según el cual:

- En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación.
- En segundo lugar, como se ha señalado en otras oportunidades<sup>13</sup>, es importante que, en el marco de todo proceso de elaboración o revisión de una ley, los sindicatos tengan en cuenta los comentarios y las recomendaciones formulados

<sup>12</sup> Mientras que el Convenio se limita a establecer la obligación de otorgar facilidades a los representantes de los trabajadores para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones, la Recomendación enumera de manera detallada la forma y el alcance que pueden revestir tales facilidades.

<sup>13</sup> Véase por ejemplo la Guía sindical para promover la implementación de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas, Sao Paulo, 2014, pág.

por los órganos de control de la OIT relativos a su país cuando resulten pertinentes. En efecto, no tendrá necesariamente el mismo peso que el sindicato simplemente apoye una cierta modificación legislativa o que el mismo base su posición en recomendaciones que, desde hace numerosos años, pueda haber formulado, por ejemplo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

- Por último, los sindicatos podrán igualmente referirse a los trabajos realizados por bastante más de medio siglo por los órganos de control de la OIT, y que han dado lugar a la creación progresiva de lo que puede llamarse una “*jurisprudencia*” o una “*doctrina*” en las áreas más variadas del derecho del trabajo. Así por ejemplo, los estudios generales de la Comisión de Expertos<sup>14</sup> y la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical<sup>15</sup>, constituyen puntos de referencia fundamentales en los que los sindicatos pueden apoyarse para generar propuestas legislativas, proponer enmiendas y consolidar su posición en el marco de reformas legislativas.

- El caso de la aplicación del Convenio núm. 87 por parte de Chile, ilustra el tipo de comentario de la Comisión de Expertos que puede resultar de gran utilidad en el marco de una reforma legislativa.
- La Comisión recuerda que desde hace varios años pide al Gobierno que tome medidas para modificar o derogar varias disposiciones legislativas o que adopte medidas para que todos los trabajadores gocen de las garantías previstas en los artículos 2 y 3 del Convenio.

(Continúa en la próxima página)

<sup>14</sup> NORMLEX contiene los estudios generales elaborados por la Comisión de Expertos a partir de 1985. En dichos estudios, la Comisión analiza la Legislación y la práctica relativas a un instrumento o un grupo de instrumentos de la OIT por parte de los Estados miembros, hayan o no ratificado el instrumento en cuestión cuando se trata de un convenio. Véase [http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS\\_164243/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS_164243/lang-es/index.htm).

<sup>15</sup> Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090634.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf).

(Continuación)

- Concretamente, la Comisión pidió al Gobierno que tome medidas para que: i) los funcionarios del Poder Judicial gocen de las garantías previstas en el Convenio; ii) se modifique el artículo 23 de la Constitución Política que dispone que el cargo de dirigente sindical es incompatible con la militancia en un partido político y que la ley deberá establecer sanciones a aquellos dirigentes que intervengan en actividades político partidistas; iii) se modifiquen varios artículos del Código del Trabajo vinculados con el ejercicio del derecho de huelga, y iv) se modifique el artículo 48 de la ley núm. 19296 que otorga amplias facultades a la Dirección del Trabajo en el control de los libros y de los antecedentes financieros y patrimoniales de las asociaciones. La Comisión toma nota de que el Gobierno se remite a lo manifestado en su anterior memoria cuando indicó que tiene la voluntad de incorporar a la Legislación interna pertinente todas aquellas normas necesarias para una pronta adecuación al Convenio. La Comisión expresa la esperanza de que el Gobierno tome muy próximamente las medidas necesarias para poner la Legislación en conformidad con el Convenio.
- La Comisión recuerda al Gobierno que en el marco de la reforma de la Legislación puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina si así lo desea.
- OIT, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.a reunión, 2014, disponible en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2014-103-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2014-103-1A).pdf), pág. 82.

## 2 Utilización de las bases de datos de la OIT

La OIT cuenta con diversas bases de datos que resultan de interés en este contexto. La base de datos NORMLEX<sup>16</sup>, en la que puede consultarse, entre otros elementos, los convenios y las recomendaciones así como el perfil de cada país miembro de la OIT con información detallada y completa sobre los diferentes aspectos relativos a las normas internacionales del trabajo y los mecanismos de control de la OIT, constituye una herramienta muy valiosa para los sindicatos.

NORMLEX contiene a su vez otra base de datos cuyo contenido puede también ser de gran utilidad para los sindicatos. Se trata de NATLEX<sup>17</sup>, base de datos sobre Legislación nacional del trabajo, la seguridad social y los derechos humanos que contiene más de 88.000 registros sobre 196 países y más de 160 territorios, provincias y otras subdivisiones. En dichos registros, clasificados por temas y disponibles en uno de los tres idiomas oficiales de la OIT (francés, español e inglés), se puede consultar el texto completo o un resumen de la Legislación. La posibilidad de consultar la manera en que otros países de la región o del mundo han legislado sobre temas que pueden ser objeto de reforma legislativa en un determinado país, puede sin lugar a dudas contribuir a fortalecer la posición de los sindicatos en el marco de dicha reforma. No está de más destacar que si bien el derecho comparado cons-

16 Disponible en <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0>.

17 Disponible en [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p\\_lang=es](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p_lang=es).



Página principal de la base de datos de NORMLEX

tituye una valiosa fuente de inspiración en un proceso legislativo, todo intento de transponer disposiciones de Legislaciones extranjeras deberá tener plenamente en cuenta el contexto nacional a fin de garantizar que dichas disposiciones resulten aplicables en la práctica.



Página principal de la base de datos NATLEX

Cabe señalar, además, la importancia de la base de datos EPLex<sup>18</sup> en la que los sindicatos pueden encontrar información sobre todos los aspectos del régimen de la terminación de la relación de trabajo. Esta base de datos permite obtener información por país o por temas y realizar comparaciones entre distintos países. Dado el lugar fundamental que el despido y la protección contra el despido arbitrario han ocupado en las reformas laborales que se han sucedido desde las últimas décadas hasta la actualidad, es importante que los sindicatos puedan estudiar la problemática a la luz de las normas internacionales del trabajo y el derecho comparado a fin de fortalecer su posición en los debates tripartitos.

<sup>18</sup> Disponible en [http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home?p\\_lang=es](http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home?p_lang=es).

Resulta pertinente señalar también la base de datos LEGOSH, en la que se compilan las Legislaciones nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo<sup>19</sup>.

Por último, la Biblioteca de la OIT (LABORDOC)<sup>20</sup> permitirá acceder a una amplísima bibliografía en derecho laboral, nacional y comparado, y en disciplinas afines.



Página principal de la base de datos EPLex

<sup>19</sup> Disponible en [http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS\\_345643/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_345643/lang--es/index.htm).

<sup>20</sup> Disponible en <http://labordoc.ilo.org/?ln=es>.

### 3 Solicitud de asistencia técnica

En ocasiones, los sindicatos se ven confrontados a procesos legislativos que por su dimensión o por su complejo contenido técnico exigen una pericia y una experiencia con la que no necesariamente cuentan. En estos casos, los sindicatos pueden recurrir a la asistencia técnica de la OIT. Dicha asistencia, prestada en función de la disponibilidad y las prioridades fijadas por la Oficina, puede revestir diferentes formas a saber: la realización de seminarios o mesas redondas, misiones de funcionarios con las competencias técnicas necesarias, apoyo técnico a través de consultores externos, elaboración de estudios, etc. En la medida de lo posible, tales solicitudes de asistencia técnica deben canalizarse a través de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).

Algunos ejemplos recientes en los que ACTRAV ha trabajado con los sindicatos en el contexto de reformas legislativas se refieren a actividades desarrolladas en Haití, República Dominicana, Angola, Sudán del Sur, India, Camboya y Vietnam.



**Foto 1:** Sindicalistas en Camboya discuten la conformidad del proyecto de Ley sobre Sindicatos con los convenios de la OIT sobre libertad sindical. **Foto 2:** Sindicalistas en Sudán del Sur discuten sobre la necesidad de eliminar el monopolio sindical impuesto por un proyecto de ley para poner dicho proyecto en conformidad con el Convenio núm. 87. **Foto 3:** Miembros del Comité Sindical sobre el Código de Trabajo en Haití preparan su posición para representar a los trabajadores en la discusión tripartita sobre el proyecto de dicho Código. **Foto 4:** Sindicalistas de América Central y del Sur estudian, en Costa Rica, la mejor manera de utilizar los comentarios de los órganos de control de la OIT para elaborar una estrategia para superar los déficits legislativos en materia de libertad sindical y negociación colectiva.

### 4 Solicitud de comentarios sobre la conformidad de un proyecto de ley con las normas Internacionales del trabajo

Los sindicatos pueden asimismo solicitar a la OIT que formule comentarios sobre la conformidad de un proyecto de ley con las normas internacionales del trabajo. En este caso, la labor de la Oficina no se limita a los convenios ratificados sino que tiene en consideración de manera más amplia los convenios no ratificados y las recomendaciones.

Dicho pedido puede ser incluso más amplio al solicitar que se revise el proyecto a la luz del derecho comparado, de las tendencias legislativas en relación a los tópicos que se pretenden regular y desde el punto de vista de la técnica legislativa. En este caso, cuando un tema determinado no se encuentre regulado por las normas internacionales del trabajo o cuando el Consejo de Administración de la OIT haya considerado que éstas no resultan ya de actualidad, la Oficina, en sus comentarios, se referirá a las Legislaciones de diversos países consideradas más avanzadas en la materia.

Cabe destacar en este marco el valor agregado de los comentarios y las referencias que la Oficina pueda hacer con respecto a disposiciones de un proyecto de ley que no estén en conformidad con convenios no ratificados. Estos señalamientos, en caso de ser tenidos en cuenta por el gobierno concernido, no sólo contribuirán a una mejor protección de los derechos de los trabajadores sino que podrán servir, en el futuro, a facilitar la ratificación de tales convenios.

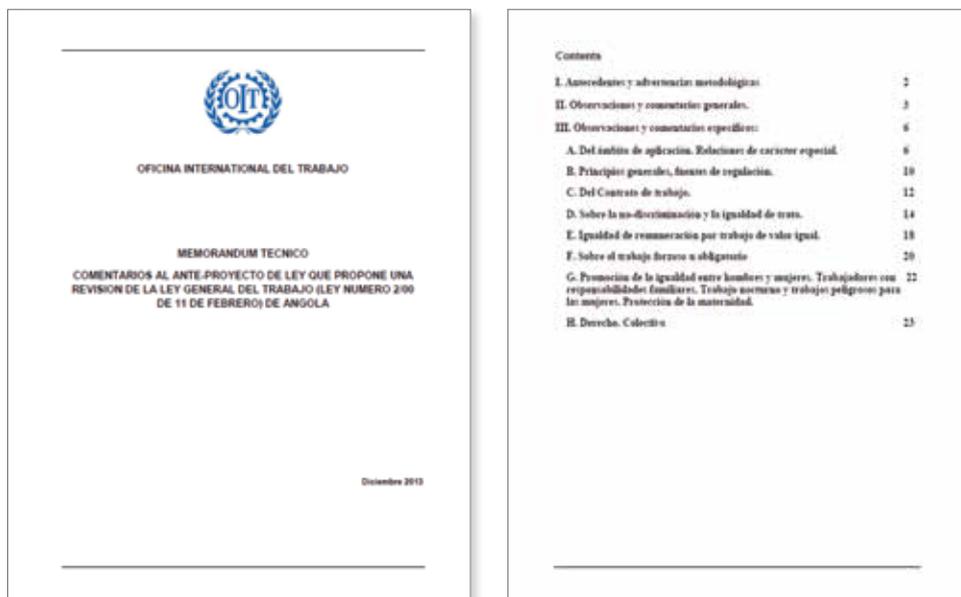
El pedido, que puede dirigirse por correo electrónico directamente al Departamento de Normas Internacionales de la OIT en su sede<sup>21</sup>, debe estar debidamente firmado, incluir una explicación breve y clara del contexto en el que se lleva a cabo la elaboración o la revisión de la Legislación, mencionar cuáles son los tiempos del proceso legislativo e ir acompañado de la versión más reciente del proyecto.

De manera general, la Oficina formula sus comentarios a través de un Memorandum Técnico que es transmitido tanto al sindicato que realizó el pedido como al gobierno respectivo. Cabe señalar que, como lo indicará claramente la Oficina en su Memorando, los comentarios elaborados en el marco de este proceso se presentan

<sup>21</sup> A la dirección [normes@ilo.org](mailto:normes@ilo.org). Se recomienda siempre poner en conocimiento de la formulación del pedido de comentarios a la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). El pedido puede realizarse aun cuando el texto del proyecto legislativo no se encuentre disponible en alguna de las lenguas oficiales de la OIT (español, francés e inglés).

sin perjuicio de lo que sobre la misma Legislación puedan decir los órganos de control de la OIT una vez que el proyecto de ley sea adoptado o cuando el mismo sea sometido formalmente a los mismos para su examinación.

Los casos de Pakistan, Turquía, Angola, Bangladesh, Perú y Chile, por citar solo algunos, son ejemplos recientes en los que los sindicatos formularon pedidos de comentarios sobre proyectos legislativos.



Ejemplo de Memorándum técnico preparado por la Oficina a solicitud de la Unión Nacional de Trabajadores de Angola

## 5 Solicitud de intervención de la Oficina Internacional del Trabajo ante el gobierno

En el caso de reformas legislativas con consecuencias importantes para los trabajadores que se lleven a cabo sin la debida consulta de los sindicatos, éstos pueden solicitar la intervención urgente del Director General de la Oficina. Este trámite rápido, en el que no intervienen formalmente los órganos de control de la OIT y al que no se le da publicidad<sup>22</sup>, requiere de una carta dirigida por el sindicato al Director General solicitando su intervención a fin de evitar una violación grave e inminente de los convenios o principios de la OIT. En el caso de proceder la intervención, el Director General o un funcionario de alto nivel de la Oficina podrá entrar en contacto con representantes del gobierno en cuestión para llamar la atención sobre los principios que resulten pertinentes, por ejemplo, el principio de la consulta con antelación suficiente en el marco de reformas legislativas y, en su caso, sugerir las medidas necesarias para revertir la situación.

La solicitud de intervención urgente formulada en 2012 conjuntamente por Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores de España ilustra la utilización de este recurso. La comunicación<sup>23</sup> en la que se alegaba que la reforma laboral había sido aprobada “sin ningún tipo de negociación y consulta con los interlocutores sociales” dio efectivamente lugar a una intervención del Director General de la OIT.

<sup>22</sup> OIT, Derecho sindical de la OIT, Normas y procedimientos, OIT, Ginebra, 1995, pág. 119.

<sup>23</sup> Disponible en [http://portal.ugt.org/actualidad/2012/abril/carta%20a%20OIT\\_UGT.pdf](http://portal.ugt.org/actualidad/2012/abril/carta%20a%20OIT_UGT.pdf) y en [http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/1263809-Carta\\_a\\_la\\_OIT.pdf](http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/1263809-Carta_a_la_OIT.pdf).

## 6 Utilización de los mecanismos de control de la OIT

La decisión por parte de los sindicatos de recurrir a los órganos de control de la OIT y la selección del mecanismo más apropiado dependerá enteramente de las circunstancias del proceso legislativo en cuestión. De manera general y a fin de facilitar la exposición, las dificultades encontradas por los sindicatos en relación con cuestiones legislativas pueden distinguirse entre aquellas relativas a la falta de consulta en el proceso legislativo por un lado y, por otro, las relativas a la falta de conformidad de un texto legislativo con las normas internacionales del trabajo. En este último caso puede tratarse tanto de un proyecto de ley como de Legislación ya adoptada. En ambos casos los sindicatos pueden:

- presentar una queja ante el Comité de Libertad Sindical;
- presentar observaciones ante la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en virtud del artículo 23 de la Constitución);
- presentar una reclamación (en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT).

Veamos en detalle las distintas posibilidades:

**Presentación de una queja ante el Comité de Libertad Sindical:** los sindicatos pueden decidir presentar una queja ante el Comité de Libertad Sindical. La queja procede por la falta de consulta y la consecuente violación de los principios de la OIT sobre libertad sindical más allá de que el contenido de la reforma legislativa no esté vinculado con el ejercicio de la libertad sindical. Este es el caso, por ejemplo, cuando se denuncia la falta de consulta en el marco de un proceso de reforma relativo a la seguridad social. La queja puede utilizarse también cuando el contenido de la reforma legislativa parece no respetar los convenios y los principios relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva. El sindicato deberá tener en cuenta que, en promedio, el Comité tarda 18 meses para realizar el primer examen de la queja.

**Presentación de observaciones ante la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en virtud del artículo 23 de la Constitución):** el sindicato puede también decidir plantear el problema de la falta de consulta durante un proceso de reforma legislativa ante la Comisión de Expertos en el marco de la aplicación del Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, en el caso de que éste haya sido ratificado. Cuando el

problema se refiere al contenido del proyecto de ley y no al proceso de consulta, el sindicato puede presentar observaciones con respecto a los convenios pertinentes siempre que los mismos hayan sido ratificados. En el caso de una reforma en materia de seguridad social, por ejemplo, el sindicato podrá presentar observaciones en el marco de la aplicación del Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952.

Es importante destacar que, si bien de manera general los sindicatos deben respetar el ciclo regular de envío de memorias que ha sido adoptado por el Consejo de Administración<sup>24</sup>, la Comisión de Expertos puede decidir tratar la observación del sindicato fuera de dicho ciclo cuando se trate, entre otros temas, de cuestiones legislativas. La Comisión de Expertos ha sostenido al respecto que podrá solicitarse al gobierno que responda a observaciones de sindicatos u organizaciones de empleadores fuera del ciclo regular de envío de memorias y examinar dichas observaciones el año en que se han recibido cuando las mismas se refieran a (...) *“importantes cambios legislativos o a propuestas que tendrían un impacto fundamental en la aplicación del convenio (...), o a nuevas propuestas de textos legislativos menores o a proyectos de ley que aún no hayan sido examinados por la Comisión, cuando su examen anticipado pueda ser útil al Gobierno en la fase de redacción legislativa”*<sup>25</sup>. En el momento de escoger el mecanismo de control que considere más adecuado, el sindicato deberá tener en cuenta por lo tanto que, si envía su comentario antes del 1ero de septiembre, la Comisión puede decidir examinar su observación en su sesión de noviembre-diciembre y publicar un comentario en su informe en el mes de marzo del año siguiente (una demora de alrededor siete meses).

**Presentación de una reclamación (en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT):** según la gravedad del caso, el sindicato puede decidir presentar una reclamación para denunciar el incumplimiento de un convenio ratificado, teniendo en cuenta las consideraciones ya expuestas. El sindicato debe considerar que, una vez declarada admisible la reclamación, la Comisión de Expertos suspende el examen del tema objeto de la misma hasta tanto concluya su trámite ante el Consejo de Administración. La reclamación da lugar a la constitución de un comité tripartito con el mandato de examinar la reclamación y formular recomendaciones en

<sup>24</sup> El ciclo regular prevé el envío de memorias por parte de los gobiernos cada tres años respecto de los convenios fundamentales y prioritarios y cada cinco para los demás convenios.

<sup>25</sup> OIT, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.a reunión, 2015, párrafos 81 y 82, disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_343026.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_343026.pdf). Las cursivas son nuestras.

relación con los alegatos presentados. De manera general, la responsabilidad de dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones recae sobre la Comisión de Expertos. El procedimiento de reclamación demora alrededor de 24 meses.

La reclamación presentada por el sindicato Force Ouvrière contra el Gobierno de Francia con relación a una nueva forma de contrato de trabajo instaurada por la ordenanza núm. 2005-893 para las empresas que tengan un máximo de 20 trabajadores ilustra la utilización de este mecanismo.

El sindicato sostuvo que el contrato de trabajo «para nuevas contrataciones» (en adelante «CNE») autoriza “al empleador a que, durante un período de dos años, pueda despedir a un trabajador contratado en virtud de un CNE sin necesidad de aducir justa causa” y “no se ajusta al tenor del artículo 4 del Convenio núm. 158, en cuya virtud «no se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada». El sindicato recalzó que “si bien en el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio núm. 158 se contempla la posibilidad de excluir del ámbito de su aplicación a «los trabajadores que efectúen un período de prueba», ello es «siempre que en uno u otro caso la duración ... sea razonable». El CNE, en que se señala un período de prueba de dos años para un contrato de trabajo de duración indeterminada, no cumple el requisito de la duración razonable de conformidad con el Convenio.

Después de haber examinado la respuesta del Gobierno, el Comité tripartito recomendó al Consejo de Administración que: (...)

**b)** invite al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, tome todas las medidas que resulten necesarias:

**1. i)** para velar por que las exclusiones de la protección en virtud de la Legislación por la que se aplica el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), se encuentren en plena conformidad con sus disposiciones;

**2. ii)** para dar cumplimiento al artículo 4 del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), velando por que, de conformidad con el Convenio, los contratos “para nuevas contrataciones” no puedan darse nunca por terminados de no concurrir una causa justificada para ello; (...) <sup>26</sup>

<sup>26</sup> OIT, Consejo de Administración 300.a reunión, Ginebra, noviembre de 2007 disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2507306,es:NO, párrafo 89.](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507306,es:NO, párrafo 89.)

## CONCLUSIONES

Los sindicatos tienen un papel fundamental en el marco de la elaboración o la revisión de la Legislación que afecta los intereses de los trabajadores. La OIT llama al diálogo social y exige que los interlocutores sociales sean consultados plena y eficazmente, con antelación suficiente y de buena fe en el marco de procesos de reforma legislativa.

La OIT cuenta con herramientas valiosas y variadas que los sindicatos pueden utilizar para participar de manera proactiva en la elaboración o la revisión de leyes y poder ejercer una influencia decisiva en tales procesos. Entre ellas se encuentran, además de los convenios y las recomendaciones, la información disponible en sus bases de datos, la labor de los órganos de control de aplicación de normas y la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica de la Oficina.

Una mejor utilización de tales herramientas por parte de los sindicatos puede sin duda contribuir al mismo tiempo a la adopción de Legislaciones nacionales que estén en mayor grado de conformidad con las normas internacionales de trabajo y a sentar las bases para una mejor protección de los derechos de los trabajadores en el mundo.

# **NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO:**

Herramientas para fortalecer  
la Legislación Laboral Nacional

---

Campaña Continental Libertad  
Sindical, Negociación Colectiva  
y Autorreforma Sindical





La **Campaña Continental por la Libertad Sindical, la Negociación Colectiva y la Autorreforma Sindical** es una iniciativa de la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) apoyada por la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo (ACTRAV-OIT) y por el Proyecto Noruego “Los Sindicatos por la Justicia Social”.

A través de actividades de formación, incidencia política y comunicación – cuyos ejes transversales son Género y Juventud –, la Campaña pretende contribuir a la realización de la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva como derechos humanos fundamentales y como pilares del Trabajo Decente, así como al fortalecimiento de los procesos de Autorreforma Sindical en las Américas.

Realización:

