

LIBERTAD Y AUTONOMÍA SINDICALES

Rafael F. ALBURQUERQUE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Primera parte. El derecho de sindicación*. III. *Segunda parte. La autonomía sindical*. IV. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La libertad sindical es reconocida como un derecho inalienable consagrado en prácticamente todas las Constituciones de América Latina y en diversos instrumentos internacionales. Respecto a estos últimos, deben mencionarse las declaraciones y los convenios, aunque las primeras nunca se han considerado como vinculantes, la tendencia contemporánea es la de sujetarse a su contenido (*self-executing*) en razón de consagrar derechos consustanciales con la persona humana. Entre éstas merecen ser resaltadas la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948,¹ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, de Naciones Unidas.² La Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, votada en 1998 por la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconoce como tal la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. En el ámbito americano, la Declaración de Principios Sociales de América, aprobada en 1945, califica “de interés público internacional” “el reconocimiento del derecho de asociación de los trabajadores”, y la Carta Internacional Americana de Garan-

¹ Párrafo IV del artículo 23: “toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.

² En su artículo 8o. garantiza el derecho de toda persona “a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales....”.

tías Sociales, sancionada por la OEA en 1948,³ garantiza el derecho a la sindicación y, a su vez, el derecho de los sindicatos a formar federaciones, a gozar de personalidad jurídica, a no estar sujetos a disolución administrativa, a celebrar convenios colectivos que sean incluso obligatorios para los trabajadores no afiliados y a celebrar la huelga. Finalmente, la Carta Democrática Interamericana, aprobada en septiembre de 2001, declara expresamente que:

la promoción y fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

En la esfera de los tratados internacionales la primacía corresponde a los Convenios 87 y 98 de la OIT, el primero sobre libertad sindical y el segundo sobre protección de la libertad sindical y la negociación colectiva, calificados en la actualidad como convenios fundamentales. Asimismo, en el marco de la OIT se han aprobado otros Convenios, que también se refieren a la libertad sindical, como son: 11, sobre organización de los trabajadores rurales; 110, sobre trabajo en las plantaciones; 135, sobre representantes de los trabajadores; 141, sobre organización de los trabajadores rurales; 151, sobre relaciones de trabajo y libertad sindical en la administración pública; y 158, sobre terminación de la relación de trabajo. Al nivel de los países de América, la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada en 1979, postula que “todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”.

Pero la libertad sindical sólo puede ser efectivamente ejercida en un contexto de respeto y garantía plena de los derechos humanos fundamen-

³ Junto con este instrumento la IX Conferencia Internacional Americana aprobó la Carta de Bogotá (Constitución de la Organización de Estados Americanos) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Ambos instrumentos se limitan a mencionar el derecho de constituir asociaciones profesionales.

tales, en particular los relativos a la vida, la seguridad y la integridad física y moral de la persona. Es prácticamente imposible constituir un sindicato libre y desarrollar una actividad sindical auténtica si no es posible ejercer con absoluta libertad los derechos de reunión, de libre movimiento, de libre expresión del pensamiento, de manifestarse públicamente, etcétera. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha expresado que las organizaciones profesionales deben poder gozar del derecho de organizar manifestaciones públicas, de reunirse en sus locales, de intervenir en cónclaves internacionales, de expresar opiniones sin censura por conducto de los medios de comunicación, de publicar impresos y periódicos, de que se respeten sus locales y bienes, y de aspirar lícitamente a que no se atente contra sus actividades únicamente en la medida en que no den a las reivindicaciones profesionales un cariz abiertamente político.⁴

La libertad sindical se manifiesta en la práctica mediante el ejercicio del derecho de sindicación, esto es, el derecho de trabajadores y empleadores de organizarse para defender sus intereses profesionales comunes. Pero la misma se extiende más allá del puro derecho individual de la persona humana, y llega a alcanzar el derecho colectivo del grupo al cual se protege en sus legítimos intereses, dotándolo de autonomía.

II. PRIMERA PARTE. EL DERECHO DE SINDICACIÓN

La libertad sindical implica el derecho de organizarse profesionalmente sin discriminación alguna debida a la ocupación, sexo, color, etnia, creencias religiosas, orientación sexual, nacionalidad, opiniones políticas, etcétera. El derecho a la sindicación comporta un aspecto positivo y un aspecto negativo, razón por la cual la doctrina latinoamericana en general habla de libertad sindical positiva y libertad sindical negativa.⁵ La primera comprende el derecho de una persona a afiliarse a un sindicato, a organizarlo y a participar en sus actividades. La segunda se refiere al derecho de no afiliarse a un sindicato y a dimitir del mismo en cualquier momento y circunstancia.

⁴ *La libertad sindical*, recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 4a. ed., Ginebra, 1996, pp. 13 y ss.

⁵ Ermia Uriarte, Óscar, *Sindicatos en libertad sindical*, 2a. ed., Montevideo, Amalio M. Fernández, 1988, p. 31.

1. *La libertad sindical positiva*

Presenta cuatro características esenciales: es general, absoluta, fundamental y real.

A. *General*

Gracias a esta nota el derecho de sindicación beneficia tanto a los trabajadores como a los empleadores. Ciertamente que estos últimos generalmente prefieren organizarse en asociaciones distintas a los sindicatos, pero nada les impide constituir una asociación de naturaleza sindical.

En lo que respecta a los trabajadores, varias observaciones deben ser examinadas:

- Todos los asalariados que prestan servicios en empresas privadas gozan del derecho de constituir libremente sindicatos, sin que sea admisible hacer distinción entre empleados y obreros, o sea, entre trabajadores en cuya labor predomina el esfuerzo intelectual y trabajadores en cuya labor predomina el esfuerzo muscular. Tampoco es legítimo establecer diferencias en razón de la empresa a la cual se presta los servicios. Por tanto, pueden organizarse sindicalmente los trabajadores de empresas industriales, comerciales y de servicio, incluyendo a los trabajadores de la agricultura, las plantaciones, las líneas aéreas, y los hospitales y clínicas privadas. El derecho de sindicación debe ser reconocido a los trabajadores en periodos de prueba, a los trabajadores contratados temporalmente y a los trabajadores de zonas francas, pese a los argumentos en contrario de carácter económico que frecuentemente se exponen. El personal superior y de dirección así como los trabajadores de confianza pueden ser excluidos de la afiliación a organizaciones que representan a otros trabajadores, pero deben tener derecho a crear sus propias organizaciones.
- Al igual que los trabajadores del sector privado, los funcionarios y empleados públicos deben gozar del derecho de constituir organizaciones de su elección y afiliarse a ellas, para la promoción y defensa de sus intereses. Este derecho debe ser reconocido igualmente a los empleados de los servicios públicos. Conforme a las normas internacionales sólo quedan excluidos del derecho a la sin-

dicación los miembros de las fuerzas armadas y la policía, salvo que la legislación nacional disponga lo contrario. Sin embargo, el personal civil empleado por las fuerzas armadas y la policía deben gozar del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes.

- Aunque el ámbito del derecho del trabajo se circunscribe a los trabajadores subordinados, los trabajadores autónomos y los profesionales liberales que ejercen independientemente, deben gozar del derecho a constituir organizaciones sindicales, tal como lo reconoce el Convenio 87 de la OIT, cuyas normas se aplican a todos los trabajadores “sin ninguna distinción” y, por consiguiente, amparan a las personas que trabajan por cuenta propia sin vínculo laboral con un empleador.⁶ Aunque varias legislaciones positivas de América Latina, como la de la República Dominicana, por ejemplo, no extienden el derecho de sindicación a los trabajadores autónomos, en la práctica éstos se organizan y realizan actividades en defensa de sus intereses comunes, incluyendo la huelga, como sucede con los propietarios y arrendatarios de automóviles del servicio público.

B. *Absoluta*

Tanto los empleadores como los trabajadores gozan del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a la que considere más compatible con sus intereses. En el primer caso se habla de *pluralismo sindical* y en el segundo de *libertad de afiliación*.

a. Pluralismo sindical

El mismo implica la posibilidad efectiva de crear más de una organización por empresa, categoría profesional o rama de actividad. En otras palabras, la existencia de una organización sindical en un sector determinado no debe constituir un obstáculo para que otra pueda constituirse y le haga competencia. La regla del pluralismo sindical, reconocida por las normas internacionales, beneficia en realidad a los trabajadores. Es im-

⁶ *La libertad sindical, cit.*, nota 4, p. 53.

posible considerar que en una empresa pueda organizarse más de un sindicato de empleadores, aunque el fenómeno podría ocurrir en una determinada categoría profesional o en una específica rama de actividad comercial o industrial. Por consiguiente, se atenta contra la libertad sindical cuando la legislación positiva exige un solo sindicato por industria, empresa o profesión.

Aunque los trabajadores pueden tener interés en evitar que se multipliquen las organizaciones sindicales, la unidad del movimiento sindical no debe ser impuesta por la vía legislativa. El hecho de que los trabajadores y los empleadores obtengan ventajas al evitar una multiplicación en el número de organizaciones competidoras no es razón valedera para justificar una intervención directa o indirecta del Estado que conduzca al monopolio sindical. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha advertido que debe diferenciarse claramente entre el monopolio sindical introducido o mantenido por la ley y las situaciones de hecho que se dan en ciertos países en que todos los sindicatos se agrupan voluntariamente en una sola federación o confederación.

El pluralismo sindical exige del Estado una actitud neutral en sus relaciones con todas las organizaciones de trabajadores y empleadores con la finalidad de que todas sean iguales ante las autoridades. Éstas deben evitar toda discriminación o favoritismo entre las organizaciones sindicales, especialmente en cuanto al reconocimiento de sus dirigentes a los fines de sus actividades legítimas. Sin embargo, el pluralismo sindical no es obstáculo para el reconocimiento al sindicato más representativo, sobre el fundamento de criterios objetivos que no ofrezcan posibilidades de parcialidad o abuso de parte de los poderes públicos, como lo son el número de afiliados; de sindicatos y federaciones pertenecientes a la confederación; la naturaleza profesional o de empresa de los sindicatos adherentes; la antigüedad y continuidad de la organización. El Comité de Libertad Sindical de la OIT advierte que los privilegios concedidos por la ley nacional al sindicato más representativo deberían limitarse a la prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos o designación de los delegados ante organismos internacionales.⁷ Desde luego, la aceptación legal del criterio del sindicato más representativo no debería tener por consecuencia privar a

⁷ *Ibidem*, p. 71.

las organizaciones sindicales que no hayan sido reconocidas como las más representativas de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni del derecho de organizar su funcionamiento, ejercer sus actividades y formular su programa de acción.

Ahora bien, el pluralismo sindical puede incitar a empleadores inescrupulosos a intervenir en la creación o en la administración de un sindicato de trabajadores, como una forma de enfrentarlo contra otra organización de la competencia o de procurarse la existencia de un sindicato complaciente. Por tal razón, la garantía a la libertad sindical exige de las legislaciones positivas establecer la prohibición al empleador de intervenir en cualquier forma en la creación o administración de un sindicato de trabajadores o de sostenerlo por medios financieros o de cualquier naturaleza, así como influir para que los trabajadores ingresen a un determinado grupo o ejercer presión sobre los trabajadores para que voten por determinada candidatura en la elección de los funcionarios o representantes del sindicato de trabajadores.

b. Libertad de afiliación

Los empleadores y trabajadores deben tener derecho a afiliarse al sindicato que estimen conveniente. En caso de pluralidad de sindicatos, la persona debe gozar del derecho de afiliarse al sindicato de su predilección e incluso la de afiliarse simultáneamente a un sindicato de rama y a un sindicato de empresa.

C. Fundamental

A diferencia de la libertad general de asociación, la sindical está garantizada por sanciones civiles y penales que protegen a los miembros y a los grupos.

En caso de prácticas desleales o contrarias a la libertad sindical, el trabajador puede demandar la nulidad del acto discriminatorio o perjudicial, hacer cesar la perturbación manifiestamente ilícita o reclamar una indemnización por lo daños y perjuicios sufridos. El propio sindicato, en su calidad de persona moral, puede reclamar la correspondiente indemnización si es perjudicado por una medida adoptada contra uno de sus dirigentes o contra la propia organización.

La violación a la libertad sindical es considerada por muchas legislaciones positivas como falta grave a los derechos colectivos de los trabajadores y, en tal virtud, es sancionada penalmente la persona que incurra en el delito de obstrucción a la libertad sindical.

D. *Real*

La libertad sindical envuelve el derecho de la actividad sindical propia no sólo del sindicato, sino también del militante, lo cual exige de la legislación positiva la adopción de medidas para proteger la denominada acción sindical.

En consecuencia, la legislación nacional debe establecer mecanismos para lograr la eficacia práctica de la libertad sindical. El fuero sindical podría considerarse como uno de los más idóneos. No obstante, debe señalarse que cualquier protección que se adopte contra las prácticas desleales y la discriminación antisindical debe ser efectiva, pues de lo contrario se corre el riesgo de que estas actuaciones conduzcan a la desaparición o debilitamiento de los sindicatos. La eficacia de estos mecanismos de protección conlleva que el trabajador afectado en el ejercicio de su libertad sindical pueda conservar su empleo y obtener la debida reparación por los daños que se le hubieran podido haber ocasionado. La protección debe ofrecerse a los afiliados, a los dirigentes en ejercicio y a los ex representantes sindicales. Dicha protección debe incluso comprender a trabajadores de sindicatos que no están reconocidos por el empleador como representante de la mayoría de los trabajadores concernidos.

Las autoridades públicas deben ser las primeras en abstenerse de todo acto que pueda provocar o tenga por objeto provocar una discriminación contra el trabajador en el empleo por causas sindicales. En tal sentido, ninguna persona debe ser objeto de discriminación en el empleo a causa de su actividad o afiliación sindical legítimas, ya sea presentes o pasadas.

La protección contra la discriminación antisindical debe ejercerse contra todo acto que tenga por objeto despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera del lugar de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo. La protección debe abarcar no sólo la contratación y el despido, sino también cualquier medida discriminatoria que se adopte durante el empleo y, en particular,

las medidas que comporten traslados, postergación u otros actos perjudiciales. La jubilación obligatoria debe ser condenada cuando la misma tiene su causa en actividades sindicales lícitas. En las legislaciones que se permite el despido sin causa, se deben adoptar medidas con miras a sancionar los actos de discriminación antisindical y a posibilitar vías de recurso para los que sean objeto de tales actos.

La legislación nacional debe prohibir y sancionar todos los actos de discriminación en relación con el empleo y establecer de manera explícita recursos contra estos actos con el objetivo expreso de asegurar el empleo. El recurso a la reinstalación debe ser consagrado. Aunque corresponde a cada legislación nacional establecer las garantías pertinentes, las mismas deben ser acompañadas de procedimientos eficaces para que se cumplan en la práctica. El procedimiento debe ser rápido, imparcial y económico.

2. La libertad sindical negativa

Al contrario de la libertad sindical positiva, que busca proteger al trabajador y al sindicato, la negativa procura una protección al individuo contra los poderes del sindicato. La misma implica no sólo el derecho de cualquier persona a no afiliarse a un sindicato, sino también el derecho del afiliado a renunciar de la organización. Para el Comité de Libertad Sindical es admisible que la legislación nacional pueda establecer el derecho a no sindicarse o a no permanecer en el sindicato.⁸ Un aspecto controversial de los alcances de la libertad sindical negativa es el de las denominadas “cláusulas sindicales”.

A. El derecho a la renuncia

En principio el derecho de darse de baja de un sindicato no debe estar sujeto a limitación alguna. El miembro debe poder renunciar en cualquier momento sin que haya obligación de someter su decisión a la aprobación de órgano alguno del sindicato y no obstante cualquier cláusula en contrario incluida en los estatutos sociales, en el convenio colectivo o en el contrato de trabajo. El Comité de Libertad Sindical de la OIT es de

⁸ *Ibidem*, p. 76.

criterio que la exigencia de presentar la renuncia ante un notario, quien debe verificar la identidad del interesado y certificar su firma, no constituye en sí una infracción a los derechos sindicales, a condición de que esta formalidad pueda cumplirse fácilmente y sin demora. En el caso, el Comité recomendó examinar la posibilidad de prever otra forma de desafiliación que no entrañe dificultad de orden práctico o económico para los trabajadores interesados.⁹

Desde luego, como acto constitutivo de una nueva situación jurídica, la renuncia no produce efectos retroactivos, pues tan sólo rige para el porvenir. Por consiguiente, el renunciante continúa obligado frente al sindicato a pagar las cuotas vencidas y a cumplir los demás compromisos nacidos antes de la fecha de su separación, ya que se trata de obligaciones que tuvieron su causa bajo los efectos de la adhesión.

A partir de la renuncia el dimitente queda liberado de todas sus obligaciones frente a la agrupación y pierde sus derechos sobre los bienes de la misma. No obstante, algunas legislaciones positivas, con el objetivo de evitar el constreñimiento indirecto sobre el afiliado que pretende renunciar, le permiten conservar “su condición de miembro de las instituciones de mutualidad, seguro u otras similares que dependan del sindicato o que estén administradas o subvencionadas por él”.¹⁰ Como corolario de esta restricción, el sindicato sólo podrá separar al dimitente de estas organizaciones periféricas mediante una indemnización proporcional a las contribuciones pagadas y a los beneficios recibidos, la cual se fijará de acuerdo con los estatutos del sindicato o con los instrumentos constitutivos de estas instituciones.

B. Las cláusulas de seguridad sindical

El Comité de Libertad Sindical sostiene el criterio de que estas cláusulas deben ser consideradas como ilícitas si son impuestas por la ley, ya que las mismas conducen a un monopolio sindical contrario a los principios de la libertad sindical.¹¹ Por el contrario, la ley puede prohibirlas o autorizarlas, lo que sería conforme con los principios y normas de la

⁹ *Ibidem*, p. 74.

¹⁰ Artículo 335 del Código de Trabajo de la República Dominicana, por ejemplo.

¹¹ *La libertad sindical, cit.*, nota 4, p. 74.

OIT.¹² Si son autorizadas, entonces estas cláusulas sólo deberían hacerse efectivas por conducto de la negociación colectiva.

En general, los países anglosajones se inclinan por admitir las cláusulas sindicales, como es el caso de los Estados Unidos, Inglaterra, Australia y Canadá; por el contrario, Francia y la mayor parte de los países latinoamericanos condenan el uso de estas cláusulas en los convenios colectivos.

La propia doctrina se muestra dividida, pues aunque la opinión mayoritaria las condena, autores de renombre aceptan su validez, en el entendido de que estas cláusulas son de interés para el grupo profesional que con ellas trata de asegurar su autonomía colectiva.¹³ De Buen estima que la prohibición legal de las cláusulas de garantía sindical tiene su origen en la confusión generalizada de considerar la libertad sindical como un derecho individual y no como un derecho exclusivamente colectivo.¹⁴

El contenido de las cláusulas sindicales puede ser muy variado,¹⁵ lo que permite apreciaciones diferentes en cuanto la admisión de su legalidad. Así, por ejemplo, es usual que las legislaciones positivas admitan la posibilidad de que pueda acordarse en el convenio colectivo la cláusula que autoriza al empleador a deducir del salario de cada trabajador afiliado al sindicato las cuotas que éste debe abonar a la organización, que la recibirá posteriormente de manos del empresario. Por el contrario, estas mismas legislaciones condenan el uso de las cláusulas sindicales que tienden a obligar a los trabajadores a afiliarse al sindicato o a ser excluidos de la empresa si dejan de serlo o se abstienen de afiliarse, como es el caso de las cláusulas de *closed shop* o *union shop*.

En este tema tan controversial un solo aspecto no es cuestionado: las cláusulas de seguridad sindical no deben ser impuestas por la ley. La admisibilidad de las mismas en virtud de los convenios colectivos dependerá de la legislación de cada estado.

¹² *Ibidem*, p. 75.

¹³ Bueno Magano, Octavio, *Organizaçao sindical brasileira*, São Paulo, 1982, pp. 135 y 136.

¹⁴ Buen, Néstor de, *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1979, pp. 528 y ss.

¹⁵ Entre estas cláusulas las más conocidas son: a) *closed shop*, que prohíbe al empleador contratar trabajadores que no pertenezcan al sindicato; b) *union shop*, que permite al empleador contratar trabajadores no sindicados, pero éstos se comprometen a afiliarse en un plazo determinado, vencido el cual serán despedidos si no lo han hecho; c) *preferential hiring*, gracias a la cual se conceden determinadas preferencias a los trabajadores sindicados; *check-off*, la cual permite al empleador descontar del salario de los trabajadores afiliados los aportes de éstos a sindicato, etcétera.

III. SEGUNDA PARTE. LA AUTONOMÍA SINDICAL

La libertad sindical implica el derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir libremente las organizaciones de su preferencia, elegir a sus representantes y organizar su administración y actividades sin injerencia alguna de las autoridades públicas. La idea fundamental es que el sindicato goce de autonomía para que sus afiliados puedan decidir por sí mismos las reglas que deberán observarse en la dirección y conducción de sus organizaciones.

La autonomía sindical se expresa en las normas que deben regir la existencia misma de la agrupación, esto es, su constitución y disolución, así como su vida, funcionamiento y actividades desde la fecha de su formación hasta el momento de su desaparición.

1. *La existencia de la organización*

A. Los requisitos de constitución

Cada estado goza de la libertad para fijar en su legislación las formalidades que les parezcan propias para asegurar el funcionamiento normal de las organizaciones de empleadores y trabajadores, a condición, desde luego, de que estas disposiciones no se hallen en contradicción con el principio de la libertad sindical. En América Latina casi siempre se exigen requisitos atinentes al número mínimo de afiliados, al contenido de los estatutos, a la vocación democrática de la asociación y a su registro.

— Diversas legislaciones del continente exigen un número de veinte trabajadores para constituir un sindicato de trabajadores y un número de tres empleadores para formar un sindicato de empleadores. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha juzgado como excesivo el número de cincuenta trabajadores, pero al mismo tiempo ha señalado que un número mínimo de veinte miembros para la constitución de un sindicato no parece constituir una cifra exagerada. Asimismo, ha considerado que el número mínimo de treinta trabajadores sería admisible en los casos de sindicatos de industria, pero dicho número mínimo debería reducirse en el caso de sindicatos de empresa, para que no sea un obstáculo a la creación de estas organizaciones, sobre todo cuando el país tiene una importantísima

proporción de pequeñas empresas y la estructura sindical se basa en el sindicato de empresa. El Comité de Libertad Sindical es de criterio que una disposición que exige diez o más empleadores que ejerzan una misma profesión o actividad, o profesiones o actividades similares o conexas, para constituir un sindicato de empleadores, impone un número demasiado elevado y viola el derecho de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen más convenientes.

- El sindicato debe gozar del derecho de elaborar sus propios estatutos y reglamentos con libertad absoluta. La legislación nacional debería limitarse a establecer las condiciones formales que deben respetarse en los estatutos y reglamentos, que en ningún caso deben requerir la autorización previa de las autoridades para entrar en vigencia. Por consiguiente, exigir que los estatutos se sometan a los requisitos establecidos en la norma legal no puede considerarse como una violación a la autonomía sindical, siempre que estos requisitos no infrinjan el principio de la libertad sindical. Tampoco puede considerarse como un atentado a la autonomía sindical la enumeración en la legislación de aquellos puntos básicos que deben figurar en los estatutos, pero una enumeración de atribuciones y finalidades demasiado extensa y detallada puede frenar en la práctica la creación y desarrollo de las organizaciones. Desde luego, debe estimarse como contraria a la libertad y autonomía sindicales la redacción de los estatutos sindicales por las propias autoridades públicas; el hecho de que la aprobación de los estatutos dependa de las facultades discrecionales de la autoridad competente; o la obligación impuesta a los sindicatos de atenerse a un modelo de estatuto previamente acordado por los poderes públicos.
- Las normas legales que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de los sindicatos no atentan contra la libertad y la autonomía sindicales, tales como exigir que se convoque a todos los trabajadores a la asamblea de constitución del sindicato o requerir, por ejemplo, que las votaciones se hagan en forma directa y secreta.
- El principio de la libertad sindical podría llegar a ser letra muerta si para crear la organización los trabajadores y los empleadores tuviesen que obtener un permiso cualquiera de la autoridad competente, ya sea una licencia para constituir el sindicato, una autoriza-

ción previa para proceder a su creación o sujetarse a una sanción discrecional de sus requisitos de constitución. El registro del sindicato, exigido por numerosas legislaciones latinoamericanas, en principio, no es incompatible con la autonomía sindical, siempre y cuando los poderes de la autoridad encargada se limiten a verificar si la organización cumple las disposiciones de la legislación sindical. Por el contrario, constituye un verdadero atentado a la autonomía sindical conceder a las autoridades competentes un auténtico poder discrecional para aceptar o negar el registro; establecer un procedimiento de registro complicado o largo; conferir a las autoridades la potestad de negar el registro sólo por estimar que la organización podría dedicarse a actividades contrarias a los fines sindicales; o disponer que la concesión del registro queda supeditada a que el sindicato obtenga el consentimiento de una central sindical. No debería ser contrario a la autonomía sindical supeditar la adquisición de la personalidad jurídica a la concesión del registro, siempre que los poderes de las autoridades se limitaran a verificar la legalidad de la constitución, esto es, a comprobar que la organización satisfizo las condiciones establecidas en la ley. En cualquier otra circunstancia habría una violación al principio de la libertad sindical. Los sindicatos deben tener derecho a impugnar la decisión administrativa relativa a su registro ante jurisdicciones independientes.¹⁶

B. *Disolución del sindicato*

Esta debería ser la obra de una decisión adoptada mayoritariamente por sus afiliados. La legislación debería eliminar toda posibilidad de suspensión o disolución por vía administrativa o por mandato de una disposición legal.

No obstante, se admite que la ley pueda establecer causas de disolución, como serían que el número de miembros de la organización descienda a menos del mínimo exigido por la norma legal para su constitución o que desaparezca la empresa en donde funciona el sindicato.

La cancelación del registro de un sindicato sólo debería ser posible por vía judicial, y sería recomendable que la legislación nacional estable-

¹⁶ *La libertad sindical, cit.*, nota 4, pp. 58 y ss.

ciera las causas que motivan esta decisión, como, por ejemplo, que la organización se dedique a actividades ajenas a sus fines.

Los bienes de un sindicato disuelto deberían ser distribuidos entre sus miembros o transferidos a una organización sucesora.

2. Libre funcionamiento de la organización

Como corolario de su derecho a elaborar con absoluta libertad sus propios estatutos y reglamentos, el sindicato organizará libremente su funcionamiento, con autonomía para adoptar sus políticas y reglamentar el desarrollo de las actuaciones y decisiones de sus órganos sociales. Las autoridades se deben abstener de todo acto de injerencia en los asuntos internos de los sindicatos. De igual modo, deben prohibirse los actos de injerencia por parte de las organizaciones de empleadores y trabajadores, las unas con respecto a las otras.

La libertad sindical implica no solamente el derecho de los empleadores y trabajadores a constituir libremente las asociaciones de su elección, sino también el derecho de elegir sus representantes, organizar su administración, realizar sus actividades y formular sus programas de acción, y constituir federaciones y confederaciones, como afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores.

A. Derecho de elegir libremente a los representantes

El derecho de las organizaciones profesionales de elegir libremente a sus dirigentes constituye una condición indispensable para que puedan actuar efectivamente con total independencia y promover con eficacia los intereses de sus afiliados.

La reglamentación de los procedimientos y modalidades de la elección de los dirigentes debe corresponder fundamentalmente a los estatutos sindicales, lo que se traduce en la obligación para las autoridades de abstenerse de intervenciones que puedan entorpecer el ejercicio de este derecho, ya sea en la fijación de las condiciones de elegibilidad o en el desarrollo de las elecciones. Una legislación que reglamente minuciosamente los procedimientos electorales internos de un sindicato y la composición de sus órganos directivos es incompatible con las garantías que deben ser reconocidas a los sindicatos para el ejercicio de su autonomía.

Si bien la imposición por vía legislativa del voto directo, secreto y universal para elegir a los dirigentes sindicales no plantea problemas de conformidad con los principios de la libertad sindical, no es aceptable que la legislación se inmiscuya en asuntos como la duración del mandato, la determinación de la mayoría de votos necesaria para elegir a los dirigentes, la precisión del número de dirigentes que debe integrar el consejo directivo, el requisito de que los directivos sindicales mantengan su ocupación durante todo su mandato o la prohibición de reelegirse de los dirigentes sindicales. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha expresado que “el hecho de que las autoridades intervengan durante el proceso electoral de un sindicato expresando su opinión sobre los candidatos y las consecuencias de la elección afecta gravemente el principio de que las organizaciones sindicales tienen el derecho de elegir a sus representantes en plena libertad”.¹⁷

La impugnación al resultado de las elecciones y las diferencias que se puedan suscitar sobre la legitimidad de los representantes electos deben ser resueltas por los tribunales de trabajo. La autonomía sindical implica el derecho de las organizaciones profesionales a resolver ellas mismas sus divergencias sin injerencias de las autoridades. En los casos de queja de los poderes públicos, el resultado de las elecciones sindicales ante la jurisdicción de juicio no debería tener por efecto la suspensión de la validez de dichas elecciones mientras no se conozca el resultado final de la acción judicial.

B. Administración financiera

La autonomía sindical supone la independencia financiera, lo cual requiere que las organizaciones no estén financiadas de manera tal que estén sujetas a la discreción de los poderes públicos. La financiación de las organizaciones sindicales y la elaboración de su presupuesto deberían regularse por sus estatutos. Las disposiciones referentes a la administración financiera de los sindicatos no deben ser de índole tal que las autoridades públicas puedan ejercer facultades arbitrarias sobre las mismas.

Los sindicatos deben administrar e invertir sus fondos como lo deseen, dentro los objetivos sindicales normalmente lícitos. No obstante, es

¹⁷ *Ibidem*, pp. 84 y ss.

admisible que la legislación nacional disponga que antes de ser utilizados los libros contables sean sellados por las autoridades competentes, sea el ministerio de trabajo o sea la jurisdicción judicial. Esta exigencia se destina a evitar fraudes. De igual modo, es aceptable por no ser contraria a la autonomía sindical que el derecho positivo exija a los sindicatos la presentación anual de balances financieros que deben ser depositados ante las autoridades administrativas del trabajo. Sin embargo, se corre el riesgo de una violación cuando la legislación interna somete estos balances al control y aprobación de un funcionario del Poder Ejecutivo.

Los diversos sistemas de subvenciones que se conocen en la práctica producen consecuencias diferentes según la forma que revistan, el espíritu según el cual hayan sido concebidos y aplicados y la medida en que tales subvenciones se concedan en virtud de textos legales precisos o dependan exclusivamente de la discreción de los poderes públicos. Las repercusiones que estas ayudas financieras puedan tener sobre la autonomía sindical dependerán esencialmente de las circunstancias.

Las cotizaciones de los afiliados deben ser establecidas internamente por la organización y condenarse cualquier imposición por vía legal. Las recaudaciones de las cotizaciones mediante deducciones practicadas por el empleador en los salarios de los trabajadores son compatibles con la autonomía sindical siempre que sean libremente acordadas entre la organización y la empresa.

C. Organización de sus actividades

Gracias a su autonomía los sindicatos gozan del derecho de organizar libremente sus actividades y de formular su programa de acción, siempre que sea en defensa de sus intereses profesionales. Las organizaciones de empleadores y trabajadores deberían limitar sus actividades a las cuestiones profesionales y sindicales, sin perjuicio de la libertad de opinión personal de sus miembros.

En virtud de este principio de especialidad, son válidas las disposiciones legales que prohíben al sindicato ejercer el comercio y que le impiden la adquisición de bienes muebles e inmuebles que no sean destinados a sus fines.

Un sindicato no se constituye para defender una plataforma política ni para sustentar una determinada posición ideológica o partidista. Sin em-

bargo, las disposiciones que prohíben de manera general las actividades políticas de los sindicatos para la promoción de sus objetivos específicos son contrarias a los principios de la libertad sindical. En efecto, las organizaciones sindicales pueden querer, por ejemplo, manifestar públicamente su opinión sobre la política económica y social de un gobierno. No obstante, las organizaciones profesionales deben evitar que sus reivindicaciones laborales asuman un aspecto claramente político, aunque siempre será difícil deslindar los ámbitos respectivos de lo político y lo sindical. Las relaciones del sindicato con un partido político para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país.

Los sindicatos deben gozar del derecho de reclamar el reconocimiento y el ejercicio de las libertades públicas; de presentar peticiones a las autoridades; de organizar manifestaciones públicas; de expresar su opinión y realizar propaganda; de pronunciarse sobre la política social y económica de un gobierno.

D. Federaciones y confederaciones

El derecho de los empleadores y trabajadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas, conlleva para las organizaciones el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como afiliarse a las mismas.

La cuestión de constituir federaciones y confederaciones incumbe exclusivamente a los empleadores y trabajadores y a sus organizaciones. Sería contrario a la autonomía sindical que la legislación nacional impidiera la constitución de federaciones y confederaciones. Asimismo, es contrario a la libertad sindical que se impusiera por mandato legal la existencia de una sola confederación en un país y que el derecho a constituir federaciones quede necesariamente limitado a las federaciones que puedan ser constituidas por los sindicatos enumerados en la ley.

La exigencia legal de un número mínimo demasiado elevado de sindicatos para constituir una federación o de un número mínimo demasiado elevado de federaciones para constituir confederaciones puede estimarse como un obstáculo al pleno ejercicio de la libertad y la autonomía sindicales.

Las federaciones y confederaciones deben disfrutar de iguales derechos que los sindicatos, especialmente en lo que respecta a la libertad de funcionamiento, de actividades y programas de acción. Estas organizaciones de grado superior deben ser libres para afiliarse a las organizaciones sindicales internacionales que estimen convenientes sin intervención de las autoridades públicas. La asistencia o apoyo que pueda presentar cualquier organización sindical internacional para la constitución, defensa o desarrollo de las organizaciones sindicales nacionales es una actividad sindical legítima, incluso cuando la orientación sindical que se pretende no corresponde a la existente en el país.

IV. CONCLUSIONES

La libertad sindical es hoy reconocida universalmente como uno de los derechos inherentes a la persona. Su inclusión en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT, aprobada por unanimidad de todos sus Estados miembros, es una prueba elocuente del realce e importancia que la misma ha adquirido en el mundo contemporáneo.

Pero, al mismo tiempo, los cambios y transformaciones experimentados por la economía mundial que repercuten inexorablemente sobre la estructura de las empresas afectan sensiblemente los alcances de esta libertad. Con trabajadores dispersos que ya no están al servicio de la tradicional empresa vertical y fordista, con el fenómeno creciente del *outsourcing*, que genera la creación de feudos de trabajadores periféricos, con la expulsión del ámbito del derecho del trabajo de numerosos operarios que pasan a ser trabajadores jurídicamente independientes, aunque económicamente dependientes, el espíritu de asociación se debilita y como resultado de este fenómeno la libertad sindical se contrae a un simple enunciado teórico con muy poca eficacia práctica.

Sin embargo, tal como lo recuerda la OIT, la libertad sindical es un elemento indispensable para lograr y fomentar un trabajo decente. De ahí la importancia de que se refuercen en las legislaciones positivas de cada estado americano las orientaciones enunciadas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical de la OIT, orientaciones, que como se puede apreciar por lo explicado en este trabajo, buscan principalmente que las autoridades públicas y el derecho interno concedan un

amplio margen de acción a trabajadores y empleadores en el ejercicio de su derecho a asociarse, escoger libremente el colectivo de sus preferencias, y organizar y administrar con absoluta libertad el funcionamiento de sus agrupaciones.

Mientras menor sea la reglamentación, mayor será la garantía ofrecida al ejercicio de la libertad sindical.