



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

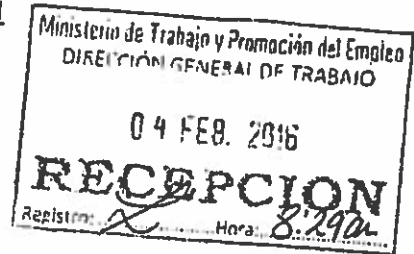
**INFORME N° 15 -2016-MTPE/2/14.1**

**Para:** Juan Carlos Gutiérrez Azabache  
Director General de Trabajo

**De:** Renato Sarzo Tamayo  
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)

**Fecha:** 3 de febrero de 2016.

**Referencia:** Oficio N° 1000-2015-MTPE/4/10 (H.R. N° 51910-2015-INT)



Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, asimismo, alcanzarle nuestras consideraciones respecto a la comunicación presentada por la Organización Internacional de Empleadores con relación al Convenio N° 87 de la Organización Internacional de Trabajo – Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (en adelante, el Convenio N° 87).

**I. ANTECEDENTES**

Mediante el Oficio de la referencia, la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales de este Ministerio informa que la Organización Internacional de Trabajo (en adelante, OIT) ha remitido la comunicación de fecha 1 de setiembre de 2015, presentada por la Organización Internacional de Empleadores (en adelante, OIE) a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (en adelante, la CEACR).

En la comunicación antes aludida, la OIE solicita que la CEACR reconsidere y suspenda cualquier interpretación no vinculante respecto al derecho a la huelga y su relación con el Convenio N° 87, debido a que, a su criterio, dicho derecho no se encuentra regulado por el referido convenio, sino por la legislación nacional de cada Estado.

Igualmente, la OIE refiere ciertos hechos que se alinean a su postura, a continuación detallamos algunos de éstos:

- En la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de 2013 no se aludió al derecho de huelga ya que los empleadores no están de acuerdo en que el derecho de huelga este reconocido en el Convenio N° 87.
- La Declaración Conjunta acordada, entre los trabajadores y los grupos de empleadores, en la reunión tripartita de febrero de 2015, no reconoció que el derecho de huelga estuviera dentro del alcance del Convenio N° 87.
- El Comité de Libertad Sindical (en adelante, CLS) no tiene un mandato judicial y sus pronunciamientos no crean jurisprudencia legal. De ahí que, las conclusiones y recomendaciones de ésta relativas a violaciones que surgen de una huelga a nivel nacional no confirman que el derecho de huelga se encuentra previsto en el Convenio N° 87.

A propósito de ello, la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales requiere a las Direcciones competentes de este Ministerio formular las observaciones que consideren





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

pertinentes sobre los hechos expuestos por la OIE en la comunicación de fecha 01 de setiembre de 2015.

En atención a lo señalado, y conforme a lo previsto en el artículo 49 del Reglamento de Organización y Funciones de este Ministerio, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2014-TR, cumplimos con alcanzar nuestras consideraciones técnicas en el marco de nuestras competencias.

## II. ANÁLISIS

### A. Sobre la naturaleza de las interpretaciones efectuadas por la CEACR y el CLS

La CEACR se creó en 1926 con la finalidad de "examinar el creciente número de memorias de los gobiernos sobre los convenios ratificados. Actualmente está compuesta por 20 juristas eminentes, nombrados por el Consejo de Administración por períodos de tres años. Los Expertos proceden de diferentes regiones geográficas y de diferentes sistemas jurídicos y culturas. El cometido de la Comisión de Expertos es la realización de una evaluación técnica del estado de la aplicación de las normas internacionales del trabajo".<sup>1</sup>

En esa línea, la CEACR al realizar sus labores efectúa interpretaciones sobre diversas normas contenidas en los convenios de la OIT. Cabe indicar que respecto a la validez de dichas interpretaciones, la CEACR ha señalado lo siguiente:

"En diversas oportunidades (...) la Comisión ha podido precisar que, según los términos de su mandato, no le incumbe dar una interpretación definitiva de los convenios, cometido que según el artículo 37 de la Constitución de la OIT corresponde a la Corte Internacional de Justicia. Empero, para poder desempeñar su función de evaluar si se da su cumplimiento a las disposiciones de los convenios, la Comisión debe examinar el significado de ciertos artículos de los mismos, determinar su alcance jurídico, y, si hubiese lugar, expresar su parecer al respecto. En consecuencia, mientras la Corte Internacional de Justicia no contradiga los puntos de vista de la Comisión, éstos siguen siendo válidos y generalmente reconocidos. La situación es idéntica en lo relativo a las conclusiones o recomendaciones de las comisiones de encuesta que la Corte Internacional de Justicia, según el artículo 32 de la Constitución, puede confirmar, enmendar o anular no pudiendo las partes rechazar legítimamente la validez de tales conclusiones o recomendaciones fuera del procedimiento previsto en el párrafo 2 del artículo 29 de la Constitución. La comisión estima que la aceptación de estas consideraciones es indispensable a la propia existencia del principio de la legalidad y, por consiguiente, de la seguridad jurídica necesaria al buen funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo".<sup>2</sup> (El resaltado es agregado)



<sup>1</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. En: <<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>>. Consulta: enero de 2016.

<sup>2</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 77° reunión, 1990, párrafo 7. En: <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/ceacreprsq.htm>>



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"  
"Dacenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

Por otra parte, con relación al Comité de Libertad Sindical, éste fue creado por la OIT en 1951 "con el objetivo de examinar las quejas sobre las violaciones de la libertad sindical, hubiese o no ratificado el país concernido los convenios pertinentes".<sup>3</sup> En ese sentido, dicho comité ha expresado que corresponde a su mandato "(...) señalar orientaciones y ofrecer asistencia técnica de la OIT para armonizar las leyes con los principios de la libertad sindical definidos en la Constitución de la OIT o en los convenios aplicables".<sup>4</sup> Como se aprecia entonces, dicho órgano en el marco de sus labores realiza interpretaciones válidas de convenios referidos a la libertad sindical.

Por ende, entendemos que las interpretaciones que realizan la CEACR y el CLS a las disposiciones contenidas en los Convenios de la OIT, entre ellos el Convenio N° 87, mantienen su validez, a menos que la Corte Internacional de Justicia establezca un sentido diferente para tales disposiciones.

Más aún, doctrina autorizada señala que las competencias de dichos órganos de control (CEACR y CLS), les permiten efectuar interpretaciones autorizadas de las normas, las cuales debieran ser seguidas por los Estados ratificantes de un Convenio Internacional de Trabajo, considerando su sometimiento a dicho instrumento internacional y al principio de buena fe, previsto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Así, Beaudonet indica expresamente lo siguiente:

"En primer lugar, conviene detenerse en la función misma de estos órganos tal como fue aceptada por los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y derecho del trabajo. Los órganos de control son los responsables de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los tratados por parte de los Estados signatarios, con lo que deben necesariamente precisar el significado y alcance de los instrumentos bajo su responsabilidad. Por consiguiente, no cabe la menor duda de que los órganos de control, para poder cumplir su mandato, deben efectuar materialmente un trabajo de interpretación y de que sus competencias y especialización les permiten ofrecer una interpretación sumamente autorizada de los textos bajo su responsabilidad. En segundo lugar, resulta útil recordar que, como establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Estado que haya ratificado un convenio internacional se compromete a cumplirlo y aplicarlo de buena fe. Podría afirmarse, por tanto, que en el caso de los Estados que, mediante la ratificación de los tratados de las Naciones Unidas y de los convenios de la OIT, han aceptado someterse a la supervisión de los órganos de control, la aplicación de buena fe de dichos instrumentos conlleva que el Estado, incluido su poder judicial, tome en consideración las observaciones y las recomendaciones de estos órganos de control. Por último, en lo referente a los convenios internacionales del trabajo, se puede considerar que a partir del momento en que los Estados no hacen uso de la posibilidad prevista por la Constitución de la OIT de recurrir a la Corte Internacional de Justicia con fines

<sup>3</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *El comité de Libertad Sindical*. En: <<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-es/index.htm>>. Consulta: enero de 2016.

<sup>4</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO. *La libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principio del Comité de Libertad Sindical del Consejo de la Administración de la OIT*. Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo, quinta edición, 2008, p.8.





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

interpretativos, están aceptando de manera tácita la interpretación de los convenios ofrecida por los órganos de control de la OIT".<sup>5</sup> (El resaltado es agregado)

En atención a lo expuesto, consideramos que las interpretaciones a los Convenios Internacionales de Trabajo, entre ellos el Convenio N° 87, efectuadas por la CEACR y el CLS no constituyen meras declaraciones o simple doctrina, sino que son interpretaciones válidas de aquellas normas internacionales, siempre que no sean contradictorias con lo dispuesto por la Corte Internacional de Justicia.

#### B. Respecto a la relación entre el Convenio N° 87 y el derecho de huelga

Los artículos 3 y 10 del Convenio N° 87 de la OIT señalan lo siguiente:

##### "Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

(...)

##### Artículo 10

En el presente Convenio, el término *organización* significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto **fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.**" (El resaltado es nuestro)

Es a partir de dichas disposiciones, que la CEACR y el CLS, órganos instituidos para el control de la aplicación de las normas OIT, "han reconocido en numerosas ocasiones el derecho de huelga como derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones y han delimitado el ámbito en que debe enmarcarse su ejercicio, elaborando un cuerpo de principios sobre el derecho de huelga (...)"<sup>6</sup>

En esa línea, y a manera de ejemplo, es de considerar lo indicado por el Comité de Libertad Sindical en su recopilación de decisiones y principios del año 2006:

"El Comité ha reconocido siempre el derecho de huelga como un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales.

(...)

El derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales.

<sup>5</sup> BEAUDONNET, Xavier. La Utilización de las fuentes universales del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales. En: Revista Derecho del Trabajo, Buenos Aires: La Ley, N°7, 2006, pp.980-981.

<sup>6</sup> GERNIGON, BERNARD, ALBERTO ODERO Y HORACIO GUIDO. *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2000. p.8.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"  
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

(...)

El derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87".<sup>7</sup>

Como se aprecia entonces, tanto la CEACR y el CLS sustentan que el derecho de huelga encuentra reconocimiento en el Convenio N° 87 de la OIT.

### III. CONCLUSIONES

Las interpretaciones a los Convenios Internacionales de Trabajo, entre ellos el Convenio N° 87, efectuadas por la CEACR y el CLS no constituyen meras declaraciones o simple doctrina, sino que son interpretaciones válidas de aquellas normas internacionales, siempre que no sean contradictorias con lo dispuesto por la Corte Internacional de Justicia.

De ahí que, cobra relevancia observar que dichos órganos de control consideran que el derecho huelga encuentra reconocimiento en el Convenio N° 87 de la OIT.

Sin otro particular.

Atentamente,

RENATO SARZO TAMAYO  
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)  
Dirección General de Trabajo

<sup>7</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO. *La Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición, 2006, p. 115