



## CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Informes del Comité de Libertad Sindical****347.º informe del Comité de Libertad Sindical***Indice*

	<i>Párrafos</i>
<b>Introducción</b> .....	1-3
 <i>Caso núm. 2537 (Turquía): Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación</i>	
Reclamación contra el Gobierno de Turquía presentada por Yapi-Yol Sen en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT alegando la no observancia por parte de Turquía del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) .....	4-26
Conclusiones del Comité .....	16-25
Recomendaciones del Comité .....	26

## Introducción

1. El Comité de Libertad Sindical, creado por el Consejo de Administración en su 117.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1951), se ha reunido en la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, los días 24 y 25 de mayo y 1.º de junio de 2007, bajo la presidencia del profesor Paul van der Heijden.
2. El Comité ha examinado una reclamación por la no observancia por parte de Turquía del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por Yapi-Yol Sen.
3. El Comité presenta, para aprobación del Consejo de Administración, un informe sobre esta reclamación.

CASO NÚM. 2537

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA  
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Reclamación contra el Gobierno de Turquía presentada  
por Yapi-Yol Sen en virtud del artículo 24 de la Constitución  
de la OIT alegando la no observancia por parte de Turquía  
del Convenio sobre la libertad sindical y la protección  
del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**

*Alegatos: el querellante alega que el Gobierno de Turquía vulneró el Convenio núm. 87 mediante la enmienda de carácter unilateral de las ramas de actividad, en virtud de las cuales se constituían los sindicatos de funcionarios públicos, lo cual causó al querellante la pérdida automática de afiliados y las consiguientes dificultades financieras*

4. En comunicaciones de fecha 28 de marzo y 12 de mayo de 2006, Yapi-Yol Sen, organización de funcionarios públicos, presentó una reclamación a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT alegando el incumplimiento por parte del Gobierno de Turquía del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
5. En su reunión de noviembre de 2006, el Consejo de Administración se pronunció a favor de la admisibilidad de la reclamación y decidió transmitirla al Comité de Libertad Sindical para su examen (caso núm. 2537) [véase documento GB.297/20/3].
6. El Gobierno envió sus observaciones relativas al presente caso en una comunicación de fecha 26 de septiembre de 2006.

7. Turquía ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

## A. Alegatos del querellante

8. En las comunicaciones de fecha 28 de marzo y 12 de mayo de 2006, Yapi-Yol Sen alega que el Gobierno de Turquía vulneró el Convenio núm. 87 al enmendar de forma unilateral las ramas de actividad en virtud de las cuales se deben constituir los sindicatos de funcionarios públicos, con lo cual el querellante automáticamente perdió afiliados y sufrió las consiguientes dificultades financieras.
9. El querellante explica que se trata de una organización de funcionarios públicos constituida de conformidad con la Ley núm. 4688 sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos. En el marco de esta ley, así como en el del reglamento relativo a la determinación de las ramas de actividad de organizaciones y organismos, la clasificación de las ramas de actividad que fundamenta la constitución de sindicatos de funcionarios públicos no se basa en criterios objetivos. Además, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está facultado para modificar de forma unilateral la rama de actividad, incluso si las actividades llevadas a cabo en el lugar de trabajo no se han visto modificadas. De ahí que tanto la ley núm. 4688 cuanto el reglamento contravengan el derecho que tienen los funcionarios públicos a constituir las organizaciones que estimen convenientes, de conformidad con el artículo 2 del Convenio núm. 87.
10. A través de la ley relativa a la liquidación de la Dirección General de Servicios Rurales y a las enmiendas a ciertos códigos, promulgada el 13 de enero de 2005, se sustituyó la ley núm. 3202 de 9 de mayo de 1985 relativa a la organización y funciones de la Dirección General de Servicios Rurales por la ley relativa a los servicios destinados a los pueblos. Con ésta, se procedió a la liquidación de la Dirección General de Servicios Rurales y su personal fue trasladado a las direcciones encargadas de los servicios destinados a los pueblos, creadas en mayor medida bajo la autoridad de los gobiernos locales para prestar los mismos servicios que se venían realizando con anterioridad. Es decir, la única diferencia radica en el cambio de organización supervisora, pero los deberes y responsabilidades siguen siendo los mismos.
11. Una vez llevado a cabo el traslado, los afiliados de la organización querellante no renunciaron al sindicato ni se afiliaron a otro. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social decidió modificar la rama de actividad del lugar de trabajo. Tras la decisión del Ministerio, se han considerado inválidas las afiliaciones de antiguos miembros, ya no se deducen las cotizaciones sindicales y se ha invalidado la percepción de las mismas en nómina. Por consiguiente, el sindicato se ha visto abocado a dificultades financieras. El querellante alega por lo expuesto *supra*, que el Ministerio estuvo interviniendo en el ejercicio del derecho de sindicación, lo que vulnera los artículos 2 y 3 del Convenio núm. 87 ratificado por Turquía, por tener fuerza de ley en el país, en virtud de lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución.

## B. Respuesta del Gobierno

12. En comunicación de fecha 26 de septiembre de 2006, el Gobierno indica que el artículo 4 de la Ley núm. 4688 sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos prevé que los sindicatos de funcionarios públicos se constituirán atendiendo a las ramas de actividad. El artículo 5 enumera y especifica las ramas de actividad según las cuales deben constituirse los sindicatos de funcionarios públicos. En el mismo artículo se establece que esas ramas

quedarán determinadas en virtud de reglamentos del Ministerio de Economía, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Departamento de Estado encargado del personal.

13. De conformidad con el artículo 16 de dicha ley, se da por terminada la afiliación de aquellos que perdieran la condición de funcionario público con motivo de renuncia, despido, etc., y la de aquellos que fueran designados para un puesto encuadrado en una rama de actividad distinta. Las funciones que desempeñen en los órganos del sindicato finalizarán igualmente. Huelga añadir que los funcionarios públicos cuya afiliación terminara en una rama de actividad específica debido a su traslado a otra rama de servicio tienen el derecho a constituir nuevos sindicatos o a afiliarse a cualquier sindicato de funcionarios públicos ya constituido en la nueva rama de actividad. El artículo 14 estipula que los funcionarios públicos podrán afiliarse exclusivamente a los sindicatos constituidos en la rama de actividad en la que se encuentren empleados. De conformidad con la ley núm. 4688, las cotizaciones sindicales se deducen directamente de la nómina de los afiliados a los sindicatos constituidos en la rama en que opere la institución pública de que se trate.
14. Cuando se clausuró la Dirección General de Servicios Rurales y se trasladó su personal a las municipalidades de las provincias de Estambul y Kocaeli, así como a las administraciones provinciales de otras provincias, se suprimió el nombre de dicha dirección general de la lista en anexo del reglamento mencionado *supra* en virtud de otro reglamento de fecha 2 de agosto de 2005 (*Diario Oficial* núm. 25894). La Dirección General mencionada estaba incluida en la rama de actividad denominada «Obras públicas, construcción y servicios municipales» antes de que se suprimiera de la lista. Ahora su personal podrá afiliarse al sindicato de funcionarios públicos constituido dentro de la rama de actividad pertinente de los gobiernos locales en que estén empleados.
15. Por último, el Gobierno señala que los sindicatos están obligados a respetar la legalidad de conformidad con el artículo 8 del Convenio núm. 87 y toma nota del hecho de que Yapi-Yol Sen interpuso recurso (núm. 2005/3145) ante la Sala Segunda del Consejo de Estado contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; cuyo proceso judicial sigue en curso.

### C. Conclusiones del Comité

16. *El Comité observa que el presente caso se refiere a alegatos según los cuales, con motivo de una reorganización administrativa, el querellante perdió automáticamente sus afiliados, a los cuales se les consideró como empleados de una rama de actividad diferente, pese a que sus funciones seguían siendo idénticas, y sufrió dificultades financieras debido a la interrupción automática de las cotizaciones sindicales y de la deducción de éstas en nómina.*
17. *El Comité observa que el querellante y el Gobierno están de acuerdo con respecto a los hechos básicos del caso. La clausura de la Dirección General de Servicios Rurales y el traslado de su personal a los gobiernos locales (en concreto, a las municipalidades de las provincias de Estambul y de Kocaeli, así como a las administraciones provinciales de otras provincias) dio lugar automáticamente a la interrupción de la afiliación a Yapi-Yol Sen de los empleados trasladados, prescindiendo del hecho de que seguían desempeñando idénticas tareas bajo la nueva autoridad administrativa (según el Gobierno, se les retiró de la rama de actividad denominada «Obras públicas, construcción y servicios rurales» y se les trasladó a la rama pertinente de gobiernos locales). De esta forma ya no se deducían las cotizaciones sindicales y quedaba invalidada la percepción de las mismas en nómina, causando dificultades financieras al sindicato.*

18. *El Comité toma nota del hecho de que la situación descrita anteriormente es resultado de las disposiciones de la Ley núm. 4688 sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos, y en particular: i) del artículo 4, que prevé que los sindicatos de funcionarios públicos se constituirán sólo atendiendo a las ramas de actividad; del artículo 14, que dispone que los funcionarios públicos se afiliarán exclusivamente a sindicatos que se encuentren dentro de las ramas en que estén empleados; ii) del artículo 5, que enumera las ramas y prevé, además, que el Ministerio de Finanzas, Trabajo y Seguridad Social y el Departamento de Estado encargado del personal determinarán dichas ramas con mayor pormenor en virtud de los reglamentos (esto es, del reglamento relativo a la determinación de las ramas de actividad de organizaciones y organismos); y iii) del artículo 16, que dispone que se pondrá término a la afiliación o a los cargos sindicales de responsabilidad de aquellos funcionarios públicos que hayan sido designados a un puesto perteneciente a una rama distinta.*
19. *El Comité recuerda que los funcionarios públicos, como todos los trabajadores sin distinción alguna, deberían gozar del derecho de constituir organizaciones de su elección y afiliarse a las mismas, sin autorización previa, para la promoción y la defensa de sus intereses. En cuanto a la restricción que limita la filiación de los funcionarios y empleados públicos a los sindicatos que agrupan a dichas categorías de trabajadores, cabe aceptar que las organizaciones de base de funcionarios y empleados públicos pueden limitarse exclusivamente a estos trabajadores, a condición de no prever simultáneamente que estas organizaciones deban limitarse a los funcionarios o empleados de un ministerio, departamento o servicio particular y de que las organizaciones de base puedan afiliarse libremente a las federaciones y confederaciones que estimen convenientes [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, quinta edición, 2006, párrafos 219 y 337].*
20. *De modo que, el Comité observa que limitar los sindicatos de base a departamentos administrativos específicos — como en el presente caso, a las autoridades locales — facilita la intervención del Gobierno en actividades de un sindicato y cuestiona su existencia misma y su viabilidad financiera simplemente cambiando los departamentos administrativos en los que operan los funcionarios públicos, poniendo así término automáticamente a la afiliación sindical y a la percepción de las cotizaciones sindicales en nómina. Igualmente, el Comité toma nota con preocupación de que, según el Gobierno, el efecto de la legislación (artículo 16 de la ley núm. 4688) también significaría que las funciones de los dirigentes sindicales se darían por terminadas allí donde se modificaran las clasificaciones de las ramas. El Comité considera que esos actos constituyen no sólo una vulneración del derecho que tienen los funcionarios públicos a afiliarse al sindicato que estimen conveniente, sino también, vulnerando los artículos 2 y 3 del Convenio núm. 87, una grave intervención en actividades sindicales, entre las que se encuentra el derecho de los sindicatos a elegir sus representantes y organizar su administración.*
21. *Igualmente, el Comité lamenta observar que se trata del segundo caso relativo a Turquía en que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha modificado la clasificación de las ramas de actividad basándose en criterios cuestionables — que no tienen que ver con la naturaleza de la actividad llevada a cabo, sino con la autoridad bajo la cual se realiza el trabajo — con consecuencias muy graves para los sindicatos en cuestión (pérdida de derechos de afiliación y representación) [véase 327.º informe, caso núm. 2126, párrafos 805-847]. El Comité recuerda sus conclusiones y recomendaciones en ese caso y lamenta profundamente la intromisión unilateral recurrente en la afiliación y en las actividades sindicales mediante la determinación limitativa de las categorías de trabajadores que pueden agruparse en un único sindicato, lo que, como consecuencia, podría dar lugar a demasiada fragmentación.*

22. *El Comité subraya que el derecho de los trabajadores, incluidos los funcionarios públicos, de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a éstas constituye uno de los postulados básicos de la libertad sindical. Recuerda también que debería evitarse la supresión de la posibilidad de percibir las cotizaciones sindicales en nómina, que pudieran causar dificultades financieras para las organizaciones sindicales, pues no propicia que se instauren relaciones profesionales armoniosas [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 475]. Por último subraya que, habida cuenta del principio según el cual las organizaciones de trabajadores tienen el derecho a elegir libremente sus representantes, el despido de un dirigente sindical o simplemente el hecho de que abandone el trabajo que tenía en una empresa determinada, no debería tener incidencia en lo concerniente a su condición y funciones sindicales, salvo que los estatutos del sindicato de que se trate dispongan de otro modo [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 411].*
23. *Por ello el Comité pide al Gobierno que adopte todas las medidas necesarias para garantizar que se restaure inmediatamente la afiliación de aquellos que estaban afiliados al Yapi-Yol Sen y que se restablezca la percepción de cotizaciones sindicales en nómina, y confía en que, de conformidad con el recurso de apelación interpuesto por el querellante relativo al presente caso, el tribunal, cuando dicte su fallo, tenga en cuenta los principios pertinentes de la libertad sindical consagrados en el Convenio núm. 87. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto y que le transmita cualquier decisión judicial tan pronto como se adopte.*
24. *El Comité pide igualmente al Gobierno que adopte lo antes posible las medidas necesarias con miras a poner la legislación en conformidad con el Convenio núm. 87 ratificado por Turquía, y en particular: i) que enmiende el artículo 5 de la Ley núm. 4688 sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos, así como el reglamento relativo a la determinación de las ramas de actividad de organizaciones y organismos, los cuales determinan las ramas de actividad según las cuales se constituyen los sindicatos de funcionarios públicos, a fin de garantizar que esas ramas no se vean limitadas a un ministerio, departamento o servicio particular, incluidos los gobiernos locales; ii) que enmiende el reglamento de 2 de agosto de 2005 (que enmienda el reglamento relativo a la determinación de las ramas de actividad de organizaciones y organismos) para conservar los afiliados de Yapi-Yol Sen de que se trata la presente queja dentro de la rama de actividad denominada «Obras públicas, construcción y servicios rurales» conforme a la naturaleza de sus funciones y a su voluntad de permanecer afiliados a Yapi-Yol Sen; iii) que enmiende el artículo 16 de la Ley núm. 4688 sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos para que no se ponga término a los cargos sindicales de responsabilidad a causa del traslado del líder sindical a otra rama de actividad, de su despido, o, sencillamente, de que abandone el trabajo. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de todo lo descrito anteriormente.*
25. *El Comité recuerda al Gobierno que la asistencia técnica de la Oficina en relación con las cuestiones tratadas en el presente caso se encuentra a su disposición si así lo desea.*

## **Recomendaciones del Comité**

26. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) *el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias lo antes posible a fin de poner su legislación en conformidad con el Convenio núm. 87, ratificado por Turquía y, en particular:*

- i) que enmiende el artículo 5 de la Ley núm. 4688 sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos, así como el reglamento relativo a la determinación de las ramas de actividad de organizaciones y organismos, los cuales determinan las ramas de actividad según las cuales se constituyen los sindicatos de funcionarios públicos, para garantizar que esas ramas no se limiten a un ministerio, departamento o servicio en particular, incluidos los gobiernos locales;*
- ii) que enmiende el reglamento del 2 de agosto de 2005 (el cual enmienda el reglamento relativo a la determinación de las ramas de actividad de organizaciones y organismos) a fin de mantener a los afiliados de que se trata de Yapi-Yol Sen dentro de la rama de actividad denominada «Obras públicas, construcción y servicios rurales» conforme a la naturaleza de sus funciones y a su voluntad de permanecer afiliados a Yapi-Yol Sen;*
- iii) que enmiende el artículo 16 de la Ley núm. 4688 sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos a fin de que no se ponga término a los cargos sindicales de responsabilidad a causa del traslado del líder sindical a otra rama de actividad, de su despido, o, sencillamente, de que abandone el trabajo.*

*El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado con respecto a todas las cuestiones anteriores;*

- b) el Comité pide al Gobierno que adopte todas las medidas necesarias para que se restaure inmediatamente la afiliación de aquellos trabajadores que estaban afiliados al Yapi-Yol Sen y que se restablezca el sistema de percepción de las cotizaciones sindicales en nómina, y confía en que, con arreglo al recurso de apelación interpuesto por el querellante en el presente caso, el tribunal tenga en cuenta, cuando dicte su fallo, los principios pertinentes de la libertad sindical consagrados en el Convenio núm. 87. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto y que le transmita toda decisión judicial en cuanto sea adoptada, y*
- c) el Comité recuerda al Gobierno que la asistencia técnica de la Oficina sobre las cuestiones tratadas en este caso se encuentra a su disposición si así lo desea.*

Ginebra, 1.º de junio de 2007.

(Firmado) Profesor Paul van der Heijden,  
Presidente.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 26.