



Consejo de Administración

341.ª reunión, Ginebra, marzo de 2021

Sección Institucional

INS

Fecha: 24 de marzo

Original: inglés

Decimotercer punto del orden del día

Informe del Director General

Cuarto informe complementario: Informes de los dos comités encargados de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Turquía del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)

► Índice

	Página
Introducción	3
Proyecto de decisión	4
Anexos	
I. Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Turquía del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	5
I. Introducción	5
II. Examen de la reclamación	5
III. Recomendaciones del Comité	12

II. Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Turquía del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).....	14
I. Introducción	14
II. Examen de la reclamación	14
III. Recomendaciones del Comité	24
Anexo	25

► Introducción

1. Por sendas comunicaciones de fechas 4 de julio y 27 de noviembre de 2017, la Confederación Sindical de Trabajadores en Acción (Aksiyon Is) presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT en la que se alega el incumplimiento por parte del Gobierno de Turquía del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).
2. El Consejo de Administración, en su 333.^a reunión (junio de 2018), declaró que la reclamación era admisible y decidió que debería ser examinada de conformidad con la decisión que adoptara en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018) sobre el funcionamiento del procedimiento en virtud del artículo 24 en el marco de su examen del punto del orden del día «Iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas» ¹.
3. En su 335.^a reunión (marzo de 2019), el Consejo de Administración decidió remitir los elementos de la reclamación relativos al incumplimiento del Convenio núm. 87 al Comité de Libertad Sindical para que este los examinara de conformidad con el Reglamento en virtud del artículo 24 de la Constitución. Además, el Consejo de Administración decidió establecer un comité tripartito *ad hoc* específico para examinar los elementos de la reclamación relativos al incumplimiento del Convenio núm. 158 ².
4. Turquía ratificó el Convenio núm. 87 el 12 de julio de 1993 y el Convenio núm. 158 el 4 de enero de 1995.
5. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

6. Por sendas comunicaciones de fechas 30 de mayo y 3 de junio de 2019, y de conformidad con el artículo 4, 1), c), del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones, la Oficina invitó al Gobierno a presentar cualquier observación que

¹ GB.333/INS/8/4 y GB.333/PV, párr. 118.

² Véase GB.335/INS/PV, párr. 588.

estimara oportuna con respecto a los elementos de la reclamación que se refieren al incumplimiento por parte de Turquía del Convenio núm. 158 y del Convenio núm. 87, respectivamente.

7. El Gobierno de Turquía presentó sus observaciones con respecto a la reclamación relacionada con el Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 158 en una comunicación de fecha 9 de octubre de 2019.
8. A la luz de las conclusiones que figuran en los anexos I y II, los dos comités establecidos para examinar esta reclamación recomiendan que el Consejo de Administración apruebe sus reclamaciones tal como se refleja en el proyecto de decisión que se presenta a continuación.

▶ Proyecto de decisión

9. El Consejo de Administración:

- a) **por recomendación del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Turquía del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87):**
 - i) **aprueba el informe del Comité que figura en el anexo I del documento GB.341/INS/13/5;**
 - ii) **pide al Gobierno que, en el marco de la aplicación del Convenio núm. 87, tenga en cuenta las observaciones formuladas en los párrafos 17-31 de las conclusiones del Comité y, en particular, en el párrafo 31, en el que el Comité insta firmemente al Gobierno a que se haga un examen completo, independiente e imparcial de los casos de todos aquellos trabajadores que sufrieron represalias por razón de su afiliación a los sindicatos disueltos;**
 - iii) **invita al Gobierno a que facilite información a ese respecto para su examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y**
 - iv) **publica el informe y declara terminado el procedimiento de reclamación;**
- b) **por recomendación del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Turquía del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158):**
 - i) **aprueba el informe del Comité que figura en el anexo II del documento GB.341/INS/13/5;**
 - ii) **pide al Gobierno que, en el marco de la aplicación del Convenio núm. 158, tenga en cuenta las observaciones formuladas en los párrafos 34 y 35 de las conclusiones del Comité;**
 - iii) **invita al Gobierno a proporcionar información a ese respecto para su examen y posterior seguimiento, según proceda, por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y**
 - iv) **publica el informe y declara terminado el procedimiento de reclamación.**

► Anexo I

Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Turquía del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

I. Introducción

1. De conformidad con la decisión que el Consejo de Administración adoptó en su 335.ª reunión (marzo de 2019), para el examen de los elementos de la reclamación en la que se alega el incumplimiento del Convenio núm. 87, el Comité de Libertad Sindical designó a los siguientes miembros para examinar la reclamación: la Sra. Valérie Berset Bircher (miembro gubernamental, Suiza), la Sra. Renate Hornung-Draus (miembro empleadora, Alemania) y el Sr. Yves Veyrier (miembro trabajador).
2. El Comité se reunió de forma virtual y adoptó el presente informe el 9 de marzo de 2021

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la organización querellante

3. En sus comunicaciones de fechas 4 de julio y 27 de noviembre de 2017, la Confederación Sindical de Trabajadores en Acción (Aksiyon Is) alega que, después del golpe de Estado fallido de julio de 2016, fue disuelta y miles de sus miembros fueron despedidos en virtud de decretos con fuerza de ley.
4. A modo de contexto general, la organización querellante alega que, después del golpe de Estado fallido del 15 de julio de 2016, ciudadanos y organizaciones no gubernamentales que no tenían ninguna conexión con el golpe se convirtieron en el blanco del Gobierno dirigente. Miles de asalariados fueron despedidos y declarados culpables de asociación con organización terrorista en virtud de decretos legislativos promulgados en el marco del estado de emergencia, sin supervisión alguna del Parlamento o las instancias judiciales, sin investigación alguna, y sin respeto del principio de presunción de inocencia o de los derechos que confieren los convenios de la OIT. Según la organización querellante, los trabajadores despedidos no tuvieron la oportunidad de defenderse, ni sabían qué delitos se les imputaban. Descubrieron que eran «terroristas» por la *Gaceta Oficial*. No recibieron ninguna indemnización y sufrieron una «muerte civil». Decenas de miles de ellos presentaron recursos en relación con el cierre de las organizaciones y los despidos ante tribunales nacionales, pero estos alegaban que no tenían competencia para examinar esta clase de reclamaciones. La organización querellante indica a este respecto que el secretario general de Aksiyon Is presentó un recurso relativo a las cuestiones planteadas en la reclamación ante el Tribunal Administrativo de Ankara, pero este fue denegado sin una investigación adecuada. La organización querellante señala que el plazo para solicitar recursos jurídicos nacionales ha expirado y que la OIT era su última opción.
5. Aksiyon Is explica que era una confederación de 18 sindicatos, con un total de más de 29 000 miembros. Señala que el 15 de julio de 2016, cuando el intento de golpe de Estado estaba teniendo lugar, sus sindicatos lo condenaron explícitamente.

Sin embargo, la confederación y nueve de sus sindicatos (PAK GIDA, PAK MADEN IS, PAK FINANS IS, PAK EGITIM IS, PAR TOPRAK IS, PAK METAL IS, PAT ENERGI IS, PAK TASIMA IS y PAK DENIZ IS) fueron cerrados y disueltos por vía administrativa de conformidad con el Decreto Ley núm. 667. Aksiyon Is alega, además, que todos los bienes de los sindicatos fueron confiscados. La organización querellante afirma que sus otros sindicatos (PAK PETROL IS, PAK TEKSIL IS, PAK AGAC IS, PAK MEDYA IS, PAK INSAAT IS, PAK SAGLIK IS, PAK TURIZM IS, PAK SAVUNMA IS y PAK HIZMET IS) fueron cerrados posteriormente siguiendo instrucciones del gobierno provincial.

6. La organización querellante alega asimismo que sus miembros fueron víctimas de una campaña masiva de maltrato: los trabajadores, por el mero hecho de ser miembros del sindicato, fueron despedidos, detenidos y privados de la oportunidad de encontrar otros puestos de trabajo, así como de su derecho a indemnización y pensión. La organización querellante considera que el Gobierno utilizó el estado de emergencia para legitimar las violaciones de los derechos y alega que, en la situación de miedo que había creado el Estado, el pueblo no podía reclamar sus derechos más fundamentales. Hay personas que no presentaron demandas por temor a ser tratadas de forma inhumana.
7. La organización querellante alega que, tras el cierre de los lugares de trabajo, perdieron el empleo y vieron sus derechos humanos básicos anulados sus afiliados de los siguientes sectores: educación (24 002 miembros), alimentación (532 miembros), medios de comunicación (789 miembros), finanzas (97 miembros), salud (356 miembros), turismo (983 miembros) y servicios (534 miembros). Además, se anularon los certificados de docencia de los 24 002 afiliados que trabajaban en escuelas y centros de formación privados y, a raíz del nombramiento de administradores para muchos de los lugares de trabajo del sector privado, se despidió a sindicalistas sin previo proceso y en violación de su derecho a indemnización por despido y por falta de preaviso. Según la organización querellante, un total de 29 579 miembros de la confederación perdieron el empleo. Además, se privó a los sindicalistas despedidos de la oportunidad de encontrar otro puesto de trabajo y de recibir indemnización y pensión. Aksiyon Is señala que el Gobierno despidió a miles de sus miembros por el mero hecho de estar afiliados al sindicato.
8. La organización querellante afirma asimismo que su presidente, los presidentes de PAK MADEN IS, PAK TEKSIL IS, PAK EGITIM IS, PAK TASIMA IS, PAK SAGLIK IS y PAK HIZMET IS y muchos miembros de los comités administrativos fueron encarcelados; y muchos otros dirigentes sindicales tuvieron que ir al extranjero (los presidentes de PAK AGAC IS, PAK TURIZM IS y PAK METAL IS, y el secretario general de Aksiyon Is). Numerosos sindicalistas tuvieron que buscar refugio en países europeos. La organización querellante señala que, en las actuales circunstancias, era imposible proporcionar el número exacto de dirigentes sindicales y sindicalistas que habían sido encarcelados o forzados a marchar al extranjero.

B. Observaciones del Gobierno

9. En su comunicación de fecha 9 de octubre de 2020, el Gobierno presenta las siguientes observaciones.
10. El Gobierno hace hincapié en que el principal motivo de la disolución de Aksiyon Is y de sus sindicatos afiliados era su convicción de que estaban conectados con la denominada Organización Terrorista Fethullahist (FETÖ/PDY). Según el Gobierno, FETÖ/PDY fue la organización que perpetró el intento de golpe armado que costó 251 vidas y causó daños a más de 2 000 personas inocentes el 15 de julio de 2016.

11. El Gobierno indica que después del golpe de Estado fallido, el Consejo de Ministros declaró el estado de emergencia a partir del 21 julio de 2016 de conformidad con el artículo 120 de la Constitución, que facultaba al Gobierno para declarar un estado de emergencia en una situación de violencia generalizada y grave deterioro del orden público, y el artículo 3 de la Ley de Estado de Emergencia núm. 2935. La decisión del Consejo de Ministros fue aprobada por la Gran Asamblea Nacional de Turquía el 21 de julio de 2016.
12. El Gobierno explica que, en virtud del artículo 121 de la Constitución, el Gobierno tiene la capacidad de promulgar decretos con fuerza de ley con respecto a las cuestiones requeridas por un estado de emergencia. De conformidad con la Constitución y la Ley núm. 2935, el 22 de julio de 2016, el Consejo de Ministros decidió adoptar medidas en el marco de un estado de emergencia, con la publicación del Decreto Ley núm. 667 en la *Gaceta Oficial* el 23 de julio de 2016. En virtud de este decreto ley, los sindicatos, federaciones y confederaciones sindicales que pertenecían a la FETÖ/PDY, o tenían alguna conexión o contacto con esta organización, definida como una amenaza para la seguridad nacional, fueron cerrados el 23 de julio de 2016. Según el Gobierno, al apoyar el intento de golpe, actuando en contra del propósito para el que fueron establecidos, es decir, servir los intereses económicos de los empleados o los empleadores, estos sindicatos vulneraban la legislación nacional. Por lo tanto, la confiscación de los bienes de los sindicatos no era el resultado de sus actividades legales, sino que estaba relacionada con el apoyo económico y efectivo que habían dado al proceso del golpe de Estado. El Gobierno señala que la disolución de la organización querellante y sus sindicatos afiliados no estaba en absoluto relacionada con su personería gremial o sus actividades sindicales legítimas. Según el Gobierno, las leyes del estado de emergencia dirigidas a eliminar los elementos divisivos antisociales no se habían aplicado a trabajadores por el ejercicio de sus derechos sindicales legítimos. A lo largo de este periodo, los sindicatos siguieron ejerciendo sus derechos de sindicación y de negociación colectiva y se firmaron muchos convenios colectivos durante el estado de emergencia sin perjuicio de los derechos e intereses económicos de los trabajadores.
13. El Gobierno señala que Aksiyon Is y sus sindicatos afiliados, que habían sido disueltos por el decreto de estado de emergencia, tenían derecho a presentar un recurso ante la Comisión de Investigación para que revisara su disolución. El Gobierno explica que el procedimiento legal vigente requería que las organizaciones disueltas o las personas despedidas en virtud del decreto presentaran un recurso ante la Comisión de Investigación antes de iniciar acciones judiciales. Por lo tanto, la organización querellante solo podía apelar ante los tribunales administrativos de Ankara en contra de las decisiones de la Comisión de Investigación. El Gobierno recalca que la disolución directamente a través de decreto fue una medida que solo se aplicó durante el estado de emergencia y que están abiertas todas las vías de recurso judicial contra las decisiones de la Comisión de Investigación a través del sistema judicial, incluidos el Tribunal Constitucional de Turquía y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
14. A este respecto, el Gobierno señala que Aksiyon Is y sus sindicatos afiliados no presentaron ningún recurso ante la Comisión de Investigación para que revisara su disolución y, en consecuencia, no habían utilizado todos los canales y recursos nacionales a su disposición. La mayoría de los miembros y dirigentes de la organización querellante disuelta y sus sindicatos afiliados abandonaron el país sin recurrir a procedimientos de recurso nacionales. El proceso judicial relativo a los detenidos en el país proseguía; estas personas podían defenderse en el marco de las normas jurídicas existentes y para ello tenían acceso a un abogado. Las sentencias de las personas detenidas por apoyar el intento de golpe de Estado se sustentaban en las pruebas existentes y todas las personas que habían cumplido su condena habían sido liberadas.

15. El Gobierno afirma que el decreto promulgado durante el estado de emergencia puede haber limitado los derechos y libertades individuales dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 15 de la Constitución de Turquía y el artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. A este respecto, el Gobierno hace también referencia al artículo 8 del Convenio núm. 87 y a las consideraciones pertinentes del Comité de Libertad Sindical. En opinión del Gobierno, las restricciones debían ajustarse al principio de proporcionalidad.
16. El Gobierno hace referencia a las disposiciones pertinentes de la Constitución de la República de Turquía (el preámbulo, el artículo 15 sobre la suspensión del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y el artículo 26 sobre la libertad de expresión y la difusión de pensamiento) así como a la Ley núm. 6356 sobre Sindicatos y Convenios Colectivos, la Ley contra el Terrorismo, núm. 3713, de 12 de abril de 1991, el Código Penal núm. 5237, la Ley de Procedimiento Penal núm. 5271, la Ley núm. 7075 relativa a la enmienda y la adopción del decreto con fuerza de ley sobre el establecimiento de la Comisión de Investigación sobre las medidas de estado de emergencia, y la Ley núm. 6749 relativa a la enmienda y la adopción del decreto con fuerza de ley sobre las medidas adoptadas en el marco del estado de emergencia.

C. Conclusiones del Comité

17. El Comité toma nota de que Aksiyon Is alega que, en virtud del Decreto Ley núm. 667, la confederación y sus sindicatos afiliados fueron sujetos a disolución por vía administrativa por parte de las autoridades y los bienes de su propiedad fueron confiscados. El Comité toma nota asimismo del alegato de que se despidió a un gran número de trabajadores por motivo de su afiliación a los sindicatos disueltos en virtud de los decretos con valor de ley promulgados en el marco del estado de emergencia tras el intento de golpe de Estado de julio de 2016, sin ninguna supervisión del Parlamento o las instancias judiciales, sin investigación alguna, y sin respeto del principio de presunción de inocencia o de los derechos conferidos por los convenios de la OIT. El Comité constata que la organización querellante alega que el plazo para recurrir a recursos jurídicos nacionales ya ha expirado.
18. El Comité toma nota de que, en su respuesta, el Gobierno reconoce la disolución de Aksiyon Is y sus sindicatos afiliados después del intento de golpe de Estado del 15 de julio de 2016. El Gobierno sostiene que el principal motivo de la disolución de Aksiyon Is fue su afiliación a la denominada Organización Terrorista Fethullahist (FETÖ/PDY), que, supuestamente, había efectuado el intento de golpe de Estado. El Gobierno aduce que estos sindicatos violaron la legislación nacional por haber actuado en contra del propósito para el que fueron establecidos y haberse alejado del principio de servir los intereses económicos de los trabajadores o los empleadores al apoyar el intento de golpe de Estado. Añade que la confiscación de sus bienes no estaba relacionada con las actividades legales de los sindicatos, sino con su supuesto apoyo económico y efectivo al proceso de golpe de Estado.
19. El Comité toma nota de que el Consejo de Ministros declaró el estado de emergencia a partir del 21 julio de 2016 en virtud del artículo 120 de la Constitución de Turquía y de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Estado de Emergencia núm. 2935. Esta decisión se adoptó como resultado del intento de golpe militar frustrado que tuvo lugar el 15 de julio de 2016 y en respuesta al mismo. Una de las implicaciones del estado de emergencia era que la autoridad legislativa, que en circunstancias normales pertenece al Parlamento, le fue otorgada también al Consejo de Ministros para las cuestiones requeridas por el estado de emergencia. Mediante esta autorización, se habilitó al órgano ejecutivo para promulgar decretos con valor de ley con respecto a cuestiones

requeridas por el estado de emergencia sin seguir los procedimientos legislativos ordinarios del Parlamento. Estos decretos están en posición de igualdad con respecto a las leyes en la jerarquía de las normas. El primero de estos decretos que adoptó el Consejo de Ministros se publicó en la *Gaceta Oficial* de fecha 23 de julio de 2016 como Decreto Ley núm. 667. En virtud del artículo 2, 1), d), del Decreto Ley, los sindicatos que pertenecían a la FETÖ/PDY, o tenían alguna conexión o contacto con esta organización, que se consideraban una amenaza para la seguridad nacional, se cerraron el 23 de julio de 2016. Todas las propiedades mobiliarias e inmobiliarias, los activos, los derechos y las cuentas por cobrar de las organizaciones cerradas se han transferido al Tesoro. El Comité toma nota, a partir del informe de actividades de la Comisión de Investigación de 2019, que se cerró un total de 19 sindicatos en virtud del Decreto Ley núm. 667¹. La organización querellante y sus afiliados se encontraban entre los sindicatos cerrados.

20. El Comité señala además que la Comisión de Investigación sobre las medidas de estado de emergencia fue establecida por el Decreto Ley núm. 685 e inició su actividad el 22 de mayo de 2017 para evaluar y resolver los recursos relativos a los despidos y el cierre de organizaciones que se llevaron a cabo directamente en virtud de los decretos promulgados en el marco del estado de emergencia. De conformidad con el artículo 7.3 del Decreto Ley núm. 685, los recursos deben presentarse ante el gobierno provincial correspondiente o la institución en la que trabajaba el demandante en un plazo de sesenta días desde el inicio de la actividad de la Comisión o desde que entraran en vigor los decretos-ley, en el caso de que lo hicieran después del establecimiento de la Comisión. Las decisiones de la Comisión de Investigación, un órgano administrativo², son susceptibles de apelación ante los tribunales administrativos de Ankara designados³. Según el Gobierno, las decisiones de los tribunales administrativos pueden después impugnarse ante el Tribunal Constitucional por petición individual y una persona que se considere perjudicada por una resolución del Tribunal Constitucional puede presentar un recurso de apelación ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
21. El Comité observa que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de junio de 2017 en el caso *Köksal contra Turquía* (solicitud núm. 70478/76) desestimó la apelación del demandante por no haber agotado los recursos nacionales, al considerar que la Comisión de Investigación establecida por el Decreto Ley núm. 685 de enero de 2017 constituía un recurso nacional, entre otras cosas, porque sus decisiones podían ser discutidas en sede judicial. No obstante, consideró que la carga de prueba respecto a la eficacia de este recurso recae en el Estado demandado. El Comité toma nota de que el caso de Köksal se refería al despido de un trabajador del servicio público en virtud de un decreto administrativo con fuerza de ley.
22. No obstante, el Comité recuerda que el cierre de un sindicato por parte de una autoridad ejecutiva en virtud de un decreto que le confiere plenos poderes, al igual que el cierre de un sindicato por parte de una autoridad administrativa, es, a priori, una violación del artículo 4 del Convenio núm. 87⁴, un convenio fundamental, y, por lo tanto, invoca una posible violación de los derechos humanos. En tales casos, a diferencia de lo que sucedería

¹ Presidencia de la República de Turquía, *The Inquiry Commission on the State of Emergency Measures: Activity Report*, 2019, 9.

² *Inquiry Commission: Activity Report*, 2019, 5.

³ Artículo 11, 1), del Decreto Ley núm. 685.

⁴ Artículo 4 del Convenio núm. 87: «Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa».

de manera más general en los casos de despidos, la cuestión de la eficacia de la Comisión de Investigación, que, en virtud del Decreto Ley núm. 685 también es competente para examinar casos de cierre de organizaciones, pasaría necesariamente a un segundo plano. Dado que los despidos individuales se consideran justificados por la disolución del sindicato en virtud del decreto, estos solo pueden ser revisados eficazmente una vez la Comisión de Investigación haya revisado la disolución del sindicato, una cuestión que depende del propio sindicato y no del trabajador despedido.

23. El Comité considera que la disolución por vía administrativa de organizaciones sindicales constituye una violación manifiesta del artículo 4 del Convenio núm. 87⁵. Además, el Comité estima que la disolución pronunciada por el Poder Ejecutivo en virtud de una ley de plenos poderes o en ejercicio de funciones legislativas, del mismo modo que una disolución por vía administrativa, no permite asegurar los derechos de defensa, que solo pueden ser garantizados por un procedimiento judicial normal⁶. Tomando nota de que en virtud de una disposición legal se anulaba el registro de sindicatos existentes, el Comité estima esencial, de conformidad con el artículo 4, que la disolución de organizaciones de trabajadores o de empleadores solo pueda ser pronunciada por las autoridades judiciales, que son las únicas que pueden garantizar el derecho de defensa. En opinión del Comité, este principio es igualmente aplicable cuando las medidas de disolución se toman en una situación de emergencia⁷. El Comité también toma nota de que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su observación de 2018 relativa a la aplicación por parte de Turquía del Convenio núm. 87 recordó que la disolución o suspensión de una organización sindical constituye una forma extrema de injerencia por las autoridades en las actividades de las organizaciones y por tanto debe ir acompañada de todas las garantías necesarias. Esto solo puede asegurarse mediante un procedimiento judicial regular, que también deberá tener efecto de suspensión de la ejecución.
24. No obstante, con respecto a la cuestión del examen judicial de los despidos a raíz del estado de emergencia, el Comité observa que, en su sentencia de fecha 17 de noviembre de 2020 en el caso *Pişkin contra Turquía* (solicitud núm. 33399/18), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió que el derecho del demandante a una reparación efectiva se había violado puesto que los tribunales nacionales no habían llevado a cabo un examen riguroso del recurso del demandante contra la decisión de despido, ni habían basado su argumentación en ninguna prueba presentada por este o dado alguna razón válida para desestimar su recurso. Por lo tanto, el Comité se ve obligado a preguntar hasta qué punto el examen judicial de las medidas adoptadas en virtud de los decretos con valor de ley, promulgados en el marco del estado de emergencia, cumple con el debido proceso y garantiza el derecho a un juicio justo.
25. El Comité constata asimismo, a partir del informe de actividades de la Comisión de Investigación de 2019, que no se presentó ningún recurso a este organismo en relación con el cierre de 19 sindicatos⁸. Aunque toma nota de la indicación del Gobierno de que

⁵ Véase también *Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008*, ILC.101/III/1B, 2012, párr. 162. Además, el Comité de Libertad Sindical (CLS) llegó a conclusiones similares en una serie de casos de países específicos, véase OIT, *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición, 2018, párrs. 986 y 987.

⁶ Estudio General de 2012, párr. 162. Además, el CLS llegó a conclusiones similares en una serie de casos de países específicos, véase OIT, *Recopilación de decisiones*, 2018, párr. 993.

⁷ El CLS llegó a conclusiones similares en una serie de casos de países específicos, véase OIT, *Recopilación de decisiones*, 2018, párr. 994. Véase también párr. 304.

⁸ *Inquiry Commission: Activity Report*, 2019, 9

los representantes de estas organizaciones no presentaron recursos ante la Comisión de Investigación, el Comité también constata que los sindicalistas y los dirigentes sindicales fueron encarcelados y los fondos de los sindicatos disueltos fueron incautados en virtud de los decretos con valor de ley, lo que puede haber limitado la capacidad de los sindicatos para lograr la presentación efectiva de sus demandas ante la Comisión. El Comité entiende que el plazo para la presentación de recursos para impugnar el cierre de los sindicatos ya había terminado.

26. El Comité toma nota de que las circunstancias antes descritas han dado lugar a una situación en la que parecería imposible someter a un procedimiento judicial normal las medidas adoptadas contra las organizaciones sindicales, a saber, la determinación de su afiliación a, o conexión o contacto con, la FETÖ/PDY, y su disolución. Además, el propio Gobierno no proporciona explicación o detalle alguno sobre las acciones de los sindicatos, incluida la organización querellante, que justifique su disolución, aparte de una declaración que figura en el Decreto Ley núm. 667 en la que se indica que pertenecían a la FETÖ/PDY o tenían alguna conexión o contacto con esta organización declarada terrorista.
27. El Comité observa asimismo que el simple hecho de ser miembro de un sindicato cerrado de esta manera se considera prueba de la vinculación de la persona con la FETÖ/PDY, así como de su apoyo al proceso de golpe de Estado, y, en consecuencia, justifica su despido, a pesar del hecho de que estos sindicatos se habían constituido y habían estado ejerciendo sus actividades de forma legal hasta la declaración del estado de emergencia. El Comité concluye que se castigó a estos trabajadores por su afiliación a un sindicato, sin necesidad de pruebas de que estuvieran implicados o hubieran realizado alguna acción específica o incluso de que tuvieran conocimiento de una posible afiliación a una organización terrorista. En otras palabras, se castigó a estos trabajadores por haber ejercido el derecho, garantizado por el artículo 2 del Convenio núm. 87, de afiliarse a las organizaciones que estimaron convenientes, sin posibilidad alguna de examen de su situación individual.
28. El Comité constata con preocupación que en los casos presentados por personas despedidas por motivo de su afiliación a un sindicato asociado con la FETÖ/PDY, la Comisión de Investigación no examinó la legalidad del cierre del sindicato en cuestión⁹ o ninguna de las actividades de esta persona. La afiliación a un sindicato cerrado podía demostrarse, por ejemplo, con información que mostrara simplemente que las cuotas sindicales se habían deducido del sueldo del demandante y esto se consideraba motivo suficiente para rechazar un recurso contra el despido.
29. Con respecto a los casos de despido por motivo de afiliación a los sindicatos cerrados, el Comité hace referencia a las consideraciones del Comité tripartito establecido para examinar la reclamación respecto a la aplicación por parte de Turquía del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y recuerda que el derecho a un recurso efectivo es una de las garantías más importantes para asegurar el Estado de derecho. El Comité considera que, para ser efectivo, un recurso debería ir acompañado de un examen completo de los hechos y los aspectos jurídicos y debería impedir que la supuesta violación de los derechos tuviera lugar o continuara. De conformidad con este principio, el Comité considera que debería haberse realizado un examen judicial de la disolución de las organizaciones sindicales afectadas antes o en el momento del examen de la legalidad de los despidos y que todos los trabajadores

⁹ Véase el modelo de decisión desestimatoria adjunto al *Inquiry Commission: Activity Report*, 2019.

deberían haber tenido la oportunidad de hacerse escuchar en relación con sus acciones específicas y la posible vinculación de las mismas con alguna actividad ilícita.

30. El Comité toma nota de que Aksiyon Is alega que su presidente, los presidentes de PAK MADEN IS, PAK TEKSIL IS, PAK EGITIM IS, PAK TASIMA IS, PAK SAGLIK IS, y PAK HIZMET IS y muchos miembros de los comités administrativos fueron encarcelados. El Comité lamenta que el Gobierno no proporcione información a este respecto y considera que la detención de dirigentes sindicales o sindicalistas por actividades relacionadas con el ejercicio de los derechos sindicales es contraria a los principios de la libertad sindical en virtud del Convenio núm. 87. El Comité destaca la importancia de garantizar el pleno respeto del derecho a la libertad y la seguridad de las personas y a no ser arbitrariamente detenido ni preso, así como el derecho a un juicio justo por un tribunal independiente e imparcial, de conformidad con las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ¹⁰.
31. *El Comité insta firmemente al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para asegurar que la disolución de los sindicatos, de conformidad con el Decreto Ley núm. 667, sea examinada mediante los procedimientos judiciales normales, que también deberían permitir a estos sindicatos estar plenamente representados para defender sus casos. Si la autoridad judicial determina que la disolución fue ilegal y que las pruebas presentadas para vincularlos a una organización terrorista y a actividades terroristas eran insuficientes, deberían devolverse las propiedades y debería permitírseles retomar la actividad de inmediato. Asimismo, el Comité insta firmemente a que se realice un examen completo, independiente e imparcial de los casos de todos los trabajadores que sufrieron represalias por su afiliación a los sindicatos disueltos para determinar si, con independencia de su pertenencia a estos sindicatos, habían realizado alguna actividad ilícita que justificara su despido. En caso de que se determinara que no hay pruebas suficientes que justifiquen su despido, los trabajadores afectados deberían ser reintegrados en su puesto de trabajo o, cuando esto no fuera posible a razón del tiempo transcurrido, deberían recibir una indemnización adecuada y una reparación por las represalias sufridas, debería retractarse cualquier instrucción que se hubiera dado de incluirlos en una lista negra y devolverse cualquier pasaporte confiscado. Finalmente, el Comité espera que los sindicalistas encarcelados tengan un juicio rápido e imparcial y pide al Gobierno que presente copias de las sentencias en cuestión a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.*

III. Recomendaciones del Comité

32. **El Comité recomienda al Consejo de Administración que:**
 - a) **apruebe el presente informe;**
 - b) **pida al Gobierno que, en el marco de la aplicación del Convenio núm. 87, tenga en cuenta las observaciones formuladas en los párrafos 17-31 de las conclusiones del Comité y, en particular, en el párrafo 31, en el que el Comité insta firmemente al Gobierno a que se haga un examen completo, independiente e imparcial de los casos de todos aquellos trabajadores que sufrieron represalias por razón de su afiliación a los sindicatos disueltos;**

¹⁰ Véase también el Estudio General de 2012, párrs. 59 y 60. El CLS llegó a una conclusión similar en varios casos de países específicos, véase OIT, *Recopilación de decisiones*, 2018, párr. 160.

- c) invita al Gobierno a que facilite información a ese respecto para su examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y**
- d) publique el presente informe y declare terminado el presente procedimiento de reclamación.**

9 de marzo de 2021

(Firmado)

Miembro gubernamental: Valérie Berset Bircher

Miembro empleadora: Renate Hornung-Draus

Miembro trabajador: Yves Veyrier

► Anexo II

Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Turquía del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)

I. Introducción

1. De conformidad con la decisión que adoptó en su 335.ª reunión (marzo de 2019), para el examen de los elementos de la reclamación por incumplimiento del Convenio núm. 158, el Consejo de Administración nombró a los siguientes miembros del comité tripartito *ad hoc*: El Sr. Niklas Bruun (miembro gubernamental, Finlandia), la Sra. Renate Hornung-Draus (miembro empleadora, Alemania) y el Sr. Magnus Norddahl (miembro trabajador, Islandia).
2. El Comité se reunió de forma virtual y adoptó el presente informe el 9 de marzo de 2021.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos

3. En su comunicación de fecha 4 de julio de 2017, Aksiyon Is alega que el Gobierno de Turquía vulneró las disposiciones del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), tanto antes como después del intento de golpe de Estado que tuvo lugar en el país el 15 de julio de 2016. Aksiyon Is mantiene que, después del golpe de Estado fallido, el Gobierno despidió a cientos de miles de trabajadores turcos, incluidos miles de sus propios miembros, por decreto legislativo, alegando que eran terroristas que habían apoyado el intento de golpe.
4. Aksiyon Is alega que miles de sus miembros fueron despedidos de sus puestos de trabajo sin una causa justificada relacionada con su capacidad o conducta y que los despidos se debían únicamente a su pertenencia a la confederación de sindicatos, en violación de los artículos 4 y 5 del Convenio núm. 158.

El artículo 4 establece que:

No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio.

El artículo 5 establece que:

Entre los motivos que no constituirán causa justificada para la terminación de la relación de trabajo figuran los siguientes:

a) la afiliación a un sindicato...

5. Aksiyon Is señala que algunos de sus miembros despedidos anteriormente habían trabajado en empresas, organizaciones y fundaciones que el Gobierno percibía como antagonistas por motivos políticos y religiosos. Alega que se nombró a administradores para estas empresas específicas y que, poco después de su nombramiento, estos procedieron a cerrar las empresas y poner fin a sus actividades, aduciendo que «mostraban una actitud de mala fe, al actuar en contra del mercado». De esta manera, los administradores nombrados por el Gobierno despidieron a los trabajadores en cuestión, sin indemnización o derecho a recurrir sus despidos. Aksiyon Is añade que estos despidos tuvieron lugar antes del intento de golpe de Estado, sin investigación preliminar y sin que se respetara el debido proceso.

6. Aksiyon Is alega también que los despidos de miles de trabajadores después del intento de golpe de Estado se llevaron a cabo sin las debidas garantías procesales. Concretamente, Aksiyon Is alega que no se informó a los trabajadores de las acusaciones que había contra ellos y que el Gobierno rescindió sus contratos por medio de decretos legislativos publicados en la *Gaceta Oficial* de Turquía que los calificaban de terroristas, denegándoles así la oportunidad de hacerse escuchar y de presentar una defensa previa al despido, en violación del artículo 7 del Convenio. La organización querellante sostiene asimismo que los despidos se realizaron sin ninguna investigación preliminar y que el principio jurídico general de la presunción de inocencia no se aplicó en estas circunstancias.

7. El artículo 7 del Convenio establece que:

No deberá darse por terminada la relación de trabajo de un trabajador por motivos relacionados con su conducta o su rendimiento antes de que se le haya ofrecido la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él, a menos que no pueda pedirse razonablemente al empleador que le conceda esta posibilidad.

8. Además, Aksiyon Is alega que no se dio a los trabajadores afectados la oportunidad de recurrir sus despidos ante un organismo neutral, en violación del artículo 8, 1), del Convenio núm. 158, que establece que:

El trabajador que considere injustificada la terminación de su relación de trabajo tendrá derecho a recurrir contra la misma ante un organismo neutral, como un tribunal, un tribunal del trabajo, una junta de arbitraje o un árbitro.

9. En este contexto, Aksiyon Is sostiene que el Gobierno declaró los trabajadores despedidos «terroristas» en los decretos legislativos publicados en la *Gaceta Oficial*, sin investigación o examen judicial previos. Señala que, de esta manera, se impedía a los trabajadores despedidos impugnar sus despidos presentando recursos ante cualquier instancia judicial, así como acceder a empleo alternativo. Aksiyon Is añade que, aunque miles de trabajadores afectados presentaron recursos ante tribunales turcos para impugnar sus despidos, los tribunales se negaron a examinar sus casos. Aksiyon Is señala que el recurso que presentó para impugnar su cierre y la confiscación de sus bienes fue desestimado por el Tribunal Administrativo de Ankara por incompetencia de jurisdicción, y que las vías nacionales para obtener reparación legal ya habían vencido.

10. Aksiyon Is alega que ningún trabajador afiliado despedido de su puesto de trabajo por decreto legislativo, ni ninguno de los que trabajaban para las empresas cerradas o embargadas, cuyos bienes, según su alegato, fueron confiscados por el Gobierno, recibió ninguna indemnización por terminación de contrato, como una indemnización por fin de servicio, un pago en sustitución del preaviso, o cualquier otro tipo de indemnización. Hay que añadir que sus afiliados perdieron, además, sus derechos y prestaciones de salud y pensión acumulados a pesar de haber pagado las primas de salud y pensión durante años. Teniendo todo esto en cuenta, Aksiyon Is sostiene que los despidos de sus afiliados violaron el artículo 12 del Convenio, que, en lo pertinente al caso, dispone que:

De conformidad con la legislación y la práctica nacionales, todo trabajador cuya relación de trabajo se haya dado por terminada tiene derecho:

- a) a una indemnización por fin de servicios o a otras prestaciones análogas [...]; o
- b) a prestaciones del seguro de desempleo, de un régimen de asistencia a los desempleados o de otras formas de seguridad social [...]; o
- c) a una combinación de tales indemnizaciones o prestaciones.

11. Aksiyon Is alega también que, debido a las acciones del Gobierno en relación con los despidos masivos, los trabajadores despedidos han sido incluidos en una lista negra, se han visto sometidos a discurso del odio y a una «muerte civil», en el sentido de que se les ha impedido el acceso a empleo alternativo.
12. Aksiyon Is proporcionó información adicional respecto a sus alegaciones en una comunicación posterior, de fecha 25 de julio de 2017, en la que se adjuntaba: una copia del Estatuto de Aksiyon Is en turco; una copia del libro de actas de Aksiyon Is con fecha de 19 de noviembre de 2014; una copia del registro de las elecciones de la confederación Aksiyon Is, y una copia de su autorización. Adjunto a la comunicación del 25 de julio de 2017 había también un comunicado de prensa, de fecha 24 de julio de 2016, relativo a las medidas adoptadas por el Gobierno para cerrar, entre otros, nueve sindicatos afiliados a Aksiyon Is ¹, así como sindicatos afiliados a la confederación CIHAN-SEN.
13. Posteriormente, en una comunicación de fecha 27 de noviembre de 2017, Aksiyon Is transmitió un documento que incluía datos estadísticos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a partir del cual señala que, en el momento de su cierre, la confederación asociaba a 18 sindicatos y contaba con 29 636 miembros. Según esta comunicación, Aksiyon Is y nueve de sus sindicatos afiliados fueron cerrados y todas sus propiedades fueron confiscadas de conformidad con el Decreto Ley núm. 667 del 20 de julio de 2016. Aksiyon Is añade que el resto de sus afiliados también fueron cerrados de conformidad con las instrucciones emitidas por el Gobierno.
14. Aksiyon Is alega que los cierres resultaron en el despido de sus 29 579 miembros. Sostiene que el Gobierno adoptó medidas adicionales relacionadas con los despidos, incluida la cancelación de 24 002 certificados de docencia de sus miembros; una medida que los privaba de la capacidad de seguir trabajando. Alega asimismo que sus presidentes y los presidentes de seis de sus sindicatos afiliados, así como varios miembros de su comité, fueron detenidos y encarcelados, y que algunos de ellos se han visto obligados a buscar refugio en el extranjero.
15. De acuerdo con las alegaciones, aproximadamente 150 000 trabajadores y funcionarios públicos fueron despedidos en virtud de decreto legislativo y 10 000 personas más fueron despedidas por los administradores nombrados antes de la promulgación de los decretos. Los despidos tuvieron lugar sin investigación preliminar, sin el debido proceso y sin que se informara a los trabajadores afectados de las acusaciones que había contra ellos. En lugar de ello, se utilizaron los decretos legislativos publicados en la *Gaceta Oficial* para determinar si el Gobierno consideraba o no terroristas a los trabajadores despedidos. Como resultado de esta categorización, los trabajadores afectados no recibieron ningún tipo de indemnización por terminación de contrato, ni se les concedió el derecho de recurrir su despido ante una autoridad neutral. Para apoyar este alegato, Aksiyon Is anexó a su comunicación del 4 de julio de 2017 una resolución dictada por el 6.º Tribunal Administrativo de Ankara. En su decisión, el Tribunal se negaba a examinar el recurso presentado por Aksiyon Is sobre la base de que el Decreto Ley núm. 667 no daba competencia al Tribunal para examinar las cuestiones derivadas de dicho recurso. Aksiyon Is sostiene que esta situación le impidió de forma efectiva buscar una reparación en nombre de sus afiliados.

¹ Los nueve sindicatos afiliados a los que hace referencia Aksiyon Is son: PAK GIDA, PAK MADEN IS, PAK FINANS IS, PAK EGITIM IS, PAR TOPRAK IS, PAK METAL IS, PAT ENERGI IS, PAK TASIMA IS y PAK DENIZ IS.

B. Observaciones del Gobierno

16. El 9 de octubre de 2019, el Gobierno presentó sus observaciones respecto a la reclamación presentada por Aksiyon Is. En su respuesta, el Gobierno reconoce que disolvió Aksiyon Is y sus sindicatos afiliados después del intento de golpe de Estado armado que tuvo lugar el 15 de julio de 2016. Indica que el principal motivo de la disolución fue la afiliación de Aksiyon Is a la denominada Organización Terrorista Fethullahist (FETÖ/PDY), que, según el Gobierno, llevó a cabo el intento de golpe de Estado.
17. El Gobierno explica que, a raíz del intento de golpe de Estado del 21 de julio de 2016, el Consejo de Ministros declaró un estado de emergencia, de conformidad con el artículo 120 de la Constitución de Turquía y el artículo 3 de la Ley de Estado de Emergencia núm. 2935. Esta decisión fue aprobada por la Gran Asamblea Nacional de Turquía en la misma fecha. El Gobierno cita asimismo el artículo 121 de la Constitución de Turquía en virtud del cual tiene la capacidad de promulgar decretos con fuerza de ley con respecto a las cuestiones requeridas por el estado de emergencia.
18. Posteriormente, el 23 de julio de 2016, el Consejo de Ministros publicó el Decreto con fuerza de ley núm. 667 sobre las medidas que han de adoptarse en el estado de emergencia (en adelante «Decreto Ley núm. 667») en la *Gaceta Oficial*. El Gobierno explica que, de conformidad con el Decreto Ley núm. 667, los sindicatos, las federaciones y las confederaciones que pertenecían a la FETÖ/PDY, o tenían alguna conexión o contacto con esta organización, considerados una amenaza para la seguridad nacional, se cerraron el 23 de julio de 2016 y sus bienes fueron confiscados. No obstante, el Gobierno añade que Aksiyon Is y sus sindicatos afiliados, que habían sido disueltos por el decreto de estado de emergencia, tenían derecho a presentar un recurso ante la Comisión de Investigación para que revisara su disolución. El Gobierno explica que, de conformidad con el procedimiento legal vigente, las organizaciones disueltas o las personas despedidas en virtud del decreto debían presentar una apelación ante la Comisión de Investigación antes de iniciar acciones judiciales.
19. En sus observaciones, el Gobierno señala que el Decreto Ley núm. 667 puede limitar los derechos y las libertades individuales dentro del marco de lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución de Turquía y el artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Se refiere también a este respecto al artículo 8 del Convenio núm. 87 y a las consideraciones pertinentes del Comité de Libertad Sindical. El Gobierno añade que las restricciones deberían ajustarse al principio de proporcionalidad.
20. El Gobierno aduce que los sindicatos afectados vulneraron la legislación nacional al actuar en contra del propósito para el cual fueron establecidos y alejarse del principio de servir los intereses económicos de los trabajadores o los empleadores al apoyar el intento de golpe de Estado. Añade que la confiscación de sus bienes no está relacionada con las actividades legales de los sindicatos, sino con el apoyo económico y efectivo que habían dado al proceso de golpe de Estado. Hace hincapié en que la disolución de Aksiyon Is y sus sindicatos afiliados no está relacionada o basada en modo alguno con su situación sindical o con sus actividades sindicales legítimas.

C. Conclusiones del Comité

21. El Comité toma nota de que Aksiyon Is alega que el Gobierno de Turquía despidió a miles de trabajadores, entre ellos la totalidad de sus 29 579 miembros, en violación del Convenio núm. 158. Aksiyon Is se refiere a los despidos que tuvieron lugar tanto antes del intento de golpe de Estado como a aquellos que tuvieron lugar después de la promulgación del Decreto Ley núm. 667. Sostiene además que todos estos despidos se

realizaron sin ninguna investigación preliminar y sin el debido proceso y estaban motivados únicamente por la pertenencia de estas personas a la confederación sindical, en violación de los artículos 4 y 5 del Convenio núm. 158.

22. Aksiyon Is sostiene que, al categorizar a estos trabajadores como terroristas, se les arrebatada la oportunidad de defenderse antes del despido, en contravención del artículo 7 del Convenio. Aksiyon Is alega asimismo que los trabajadores despedidos no tuvieron la oportunidad de recurrir sus despidos ante un organismo neutro, en contravención con el artículo 8 del Convenio. Aksiyon Is añade que ninguno de los trabajadores afiliados despedidos recibió ninguna indemnización por terminación del contrato, como una indemnización por fin de servicio, un pago en sustitución del preaviso, o cualquier otro tipo de indemnización, en vulneración del artículo 12 del Convenio. Además, en estas circunstancias, sus afiliados perdieron sus derechos y prestaciones de salud y pensión acumulados. Aksiyon Is añade que, a causa de las medidas adoptadas por el Gobierno en relación con los despidos masivos, los trabajadores despedidos han sido incluidos en una lista negra y se les ha impedido el acceso a empleo alternativo.
23. El Comité toma nota de la respuesta del Gobierno según la cual, tras el intento de golpe de Estado del 15 de julio de 2016, se declaró un estado de emergencia, de conformidad con la Constitución de Turquía, con el objetivo de eliminar la amenaza contra el régimen democrático y se dictaron los decretos de estado de emergencia para cesar a los miembros de las organizaciones vinculadas al golpe fallido. El Gobierno hace referencia a la artículo 4 del Decreto Ley núm. 667, que dispone que todos los funcionarios públicos que se consideren afiliados o miembros de, o conectados con, organizaciones y grupos terroristas designados por el Consejo Nacional de Seguridad como participantes en actividades contra la seguridad nacional serán despedidos del servicio público de conformidad con las sanciones judiciales y disciplinarias, como una medida extraordinaria y definitiva destinada a erradicar a las organizaciones terroristas y otras estructuras que se considera que actúan contra la seguridad nacional. El Gobierno se refiere asimismo al establecimiento de la Comisión de Investigación para revisar las medidas tomadas en virtud del estado de emergencia. La Comisión de Investigación está encargada de examinar y evaluar, entre otras cosas, los recursos de las personas despedidas o dadas de baja de sus funciones, así como de los sindicatos, federaciones y confederaciones disueltos directamente en virtud de los decretos del estado de emergencia.
24. El Comité toma nota del informe de actividades de la Comisión de Investigación de 2019 publicado por la Presidencia de la República de Turquía (en adelante «el Informe de 2019») ², en el que se indica que la Comisión de Investigación fue establecida por el Decreto Ley núm. 685 e inició su actividad el 22 de mayo de 2017. En el Informe de 2019 se afirma que el mandato de la Comisión de Investigación es evaluar y resolver los recursos relativos a las medidas aplicadas en virtud de los decretos-ley promulgados en el marco del estado de emergencia, que incluyen: el despido o el cese del servicio público, profesión u organización en la que la persona asumió su puesto; la cancelación de becas; la anulación de la categoría de personal retirado, y el cierre de asociaciones, fundaciones, sindicatos, federaciones, confederaciones, instituciones médicas privadas, escuelas privadas, instituciones de enseñanza superior de fundaciones, instituciones de radio y televisión privadas, periódicos y otras publicaciones periódicas, agencias de

² Disponible en https://soe.tccb.gov.tr/Docs/OHAL_Report_2020.pdf.

noticias, editoriales y canales de distribución ³. El Informe de 2019 indica asimismo que el Decreto Ley núm. 685 se promulgó de conformidad con la Ley núm. 7075 relativa a la enmienda y la adopción del decreto con fuerza de ley sobre el establecimiento de la Comisión de Investigación sobre las medidas de estado de emergencia. Señala además que la Comisión de Investigación lleva a cabo sus exámenes y evaluaciones de los recursos de conformidad con los procedimientos y principios establecidos por la Ley núm. 7075 y la notificación pertinente, y que «el enfoque de la Comisión con respecto a las evaluaciones se centra principalmente en identificar si las personas han actuado de acuerdo con las órdenes e instrucciones de la organización [terrorista]» ⁴. El Comité toma nota de que, el 23 de enero de 2020, la duración del mandato de la Comisión de Investigación se amplió por un periodo de un año en virtud del artículo 3 de la Ley núm. 7075 ⁵.

25. Según el Informe de 2019, a fecha de 31 de diciembre de 2019, se habían presentado 126 300 recursos a la Comisión de Investigación. En los últimos dos años, la Comisión ha adoptado 98 300 decisiones, que equivalen al 78 por ciento del total de los recursos presentados. El Comité toma nota, a partir de la información contenida en el Informe de 2019, de que el 90 por ciento (88 700) de estas decisiones fueron desestimaciones ⁶.
26. En este contexto, el Comité toma nota de la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Köksal contra Turquía* (solicitud núm. 70478/16). Ese caso trataba sobre una persona que había sido despedida en virtud del Decreto Ley núm. 667 tras la declaración del estado de emergencia y examinaba la cuestión de si el solicitante había agotado los recursos nacionales a su disposición. El Tribunal tomó nota de que, después de que se presentara la apelación de Köksal, el Decreto Ley núm. 685, publicado el 23 de enero de 2017, puso a disposición de los afectados la posibilidad de escrutinio de las medidas adoptadas en virtud del estado de emergencia por parte de la recientemente creada Comisión de Investigación, así como la posibilidad de un examen judicial posterior de las decisiones de esta comisión. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó, por consiguiente, que el demandante disponía ahora de un nuevo recurso. Sin embargo, señaló que esta conclusión no prejuzgaba un posible reexamen por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, si fuera necesario, de la cuestión de la «efectividad y la realidad del remedio introducido por el Decreto Ley núm. 685, tanto en la teoría como en la práctica, a la luz de las decisiones pronunciadas por la Comisión y los tribunales nacionales y de la aplicación efectiva de estas decisiones» ⁷. Sobre esta base, el Tribunal desestimó la demanda al considerarla inadmisibles por no haberse agotado los recursos nacionales.
27. El Comité toma nota asimismo de la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictada el 15 de diciembre de 2020 en el caso *Pişkin contra Turquía* (solicitud núm. 33399/18) ⁸. Ese caso se refiere al despido de un experto contratado por un organismo de servicios públicos. El recurso fue desestimado en virtud del artículo 4, 1), g), del Decreto Ley núm. 667, tras el supuesto golpe de Estado. El Tribunal tomó nota de que el artículo 4, 1), se aplica a «personas que se consideran pertenecientes, afiliadas o vinculadas a organizaciones terroristas o a estructuras, formaciones o grupos que el

³ Informe de 2019, 1.

⁴ Informe de 2019, 19.

⁵ Informe de 2019, 3.

⁶ Informe de 2019, 3.

⁷ *Köksal contra Turquía*, solicitud núm. 70478/16, párr. 29 (en francés).

⁸ *Pişkin contra Turquía*, solicitud núm. 33399/18, 15 de diciembre de 2020 (en inglés).

Consejo Nacional de Seguridad ha determinado que están implicados en actividades perjudiciales para la seguridad nacional del Estado», mientras que el apartado *g)* prevé un procedimiento de despido simplificado mediante el cual «los miembros del personal empleados en todo tipo de puestos, cargos y situaciones (incluidos los trabajadores), en instituciones afiliadas a un ministerio o relacionadas con él, son despedidos de la administración pública a propuesta del jefe de la unidad, con la aprobación del director del departamento de contratación»⁹. Además, el artículo 4, 2), establece que las personas despedidas de acuerdo con este procedimiento no pueden volver a trabajar en la administración pública¹⁰. El demandante sostenía que ni el procedimiento que dio lugar a su despido ni el examen judicial del mismo a nivel nacional habían cumplido con las garantías de un juicio justo, que incluyen los principios de igualdad de armas y de procedimiento contradictorio. Alegaba que había sido despedido sin investigación preliminar y que no se le había concedido el derecho de defensa ni se le había informado sobre los motivos de su despido, y que, además, los subsiguientes procedimientos judiciales no habían remediado estas deficiencias¹¹. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos tomó nota de que no se había proporcionado información al demandante sobre los motivos de su despido. Además, el Decreto Ley núm. 667 requería que instituciones públicas como aquella en la que trabajaba el demandante despidiera a funcionarios públicos mediante un procedimiento simplificado en el que el empleador asumía que el empleado pertenecía o estaba afiliado o vinculado a una de las estructuras supuestamente ilegales definidas por el decreto, sin necesidad de proporcionar ninguna justificación personalizada. El Tribunal tomó nota de que la cuestión clave era dilucidar si la falta de información del demandante sobre los motivos de su despido había sido suficientemente contrarrestada mediante un examen judicial efectivo de la decisión de despido. En sus conclusiones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmó que los tribunales nacionales no habían llevado a cabo un examen exhaustivo del recurso del demandante contra la decisión de despido, ni habían basado su razonamiento en ninguna prueba presentada por el demandante o proporcionado ninguna razón válida para desestimar el recurso. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos estimó que los tribunales nacionales no habían llevado a cabo una investigación seria o real y no habían determinado los verdaderos motivos por los que se había rescindido el contrato de trabajo del demandante. Concluyó, en consecuencia, que el examen judicial del despido había sido inadecuado. Además, el Tribunal estimó que no podía decirse que el despido «hubiera sido estrictamente necesario en las circunstancias especiales del estado de emergencia», por lo que concluyó que el incumplimiento del debido proceso y la vulneración del derecho del demandante a un juicio justo no podía justificarse por la declaración de un estado de emergencia¹².

28. El Comité considera que la evaluación del Tribunal de la adecuación del examen judicial en el contexto del despido efectuado en virtud de los decretos de emergencia es pertinente para las cuestiones que se plantean en la presente reclamación. Constata con preocupación que el Gobierno consideraba terroristas a los trabajadores afiliados a Aksiyon Is, suponiendo unos vínculos con una organización terrorista, únicamente por su asociación con la confederación de sindicatos. Los trabajadores fueron despedidos sumariamente en virtud del Decreto Ley núm. 667 por esta asociación, sin ser informados sobre los motivos de su despido y sin tener la oportunidad de defenderse

⁹ *Pişkin*, párr. 33.

¹⁰ *Pişkin*, párr. 33.

¹¹ *Pişkin*, párr. 68.

¹² *Pişkin*, párr. 229.

antes de la terminación de la relación de trabajo. El Comité subraya que, incluso en una situación de emergencia, podrían haberse tomado medidas alternativas de forma razonable para evitar despedir a los trabajadores sin el cumplimiento previo de las garantías procedimentales establecidas en el Convenio núm. 158. En cambio, se despidió sumariamente a los trabajadores sin ninguna investigación preliminar, sin informarles de las acusaciones de que eran objeto, y sin que pudieran presentar una defensa previa al despido. Posteriormente, al parecer, también se denegó a los trabajadores la oportunidad de presentar pruebas en apoyo de su defensa ante la Comisión de Investigación, incluidos los testimonios de testigos ¹³.

29. A este respecto, el Comité toma nota de los resúmenes de los casos de muestra examinados por la Comisión de Investigación que se presentan en el Informe de 2019. Uno de los ejemplos presentados es una denegatoria de un recurso relativo a un despido del servicio público en virtud del Decreto Ley núm. 672. En la muestra de decisión se toma nota de que el artículo 2 de la Ley núm. 7075 establece que «una de las obligaciones de la Comisión es realizar una evaluación y emitir una decisión sobre las medidas adoptadas directamente en virtud de decretos-ley del estado de emergencia, incluido el despido o la baja del servicio público, la profesión o la organización en la que las personas concernidas ocupaban su puesto», mientras que el artículo 9 titulado «Examen y decisión», dice lo siguiente: «La Comisión realizará sus exámenes sobre la base de los documentos del expediente. La Comisión puede, a partir del examen, rechazar o aceptar el recurso». Finalmente, la Comisión cita el artículo 14 del comunicado sobre principios y procedimientos de trabajo de la Comisión de Investigación sobre las medidas de estado de emergencia, que dispone lo siguiente: «La Comisión realizará sus exámenes con respecto a la membresía o afiliación a, o conexión o contacto con, organizaciones terroristas, o estructuras/entidades o grupos designados por el Consejo de Seguridad Nacional como participantes en actividades contra la seguridad nacional del Estado. Cualquier solicitud para hacer una declaración oral o escuchar el testimonio de un testigo será desestimada».
30. En su discusión de un caso de muestra, la Comisión de Investigación toma nota de la declaración del demandante tal como se establece en la muestra de decisión, a saber, su declaración de que: «No tiene ningún tipo de asociación en términos de membresía o afiliación a, o conexión o contacto con, organizaciones terroristas, o estructuras/entidades o grupos designados por el Consejo de Seguridad Nacional como participantes en actividades contra la seguridad nacional del Estado. Por consiguiente, solicita su reincorporación al servicio público» ¹⁴. Entre sus conclusiones, la Comisión de Investigación constataba en su decisión de que el hecho de que el demandante fuera miembro de un sindicato y una confederación que se habían cerrado por su afiliación a, o conexión o contacto con, la FETÖ/PDY demostraba que el demandante tenía contacto con la organización en cuestión ¹⁵. El resumen de la decisión señala que la Comisión ejerció la autoridad que le confiere el Decreto Ley núm. 667 para solicitar y recibir información de instituciones, en este caso del empleador del demandante. Sin embargo, no hay ninguna indicación sobre la naturaleza o el contenido de ninguna información proporcionada por el demandante, o sobre si se le dio la oportunidad de presentar información o pruebas, incluidos testigos o declaraciones de testigos, en su defensa.

¹³ Informe de 2019, 32.

¹⁴ Informe de 2019, 34.

¹⁵ Informe de 2019, 38.

31. El Comité toma nota con preocupación de que los despidos de miembros de Aksiyon Is en virtud de los decretos de emergencia se realizaron sin dar a las personas afectadas la oportunidad de defenderse antes de ser despedidos. Aunque el Comité toma nota de la gravedad de la situación en Turquía después del intento de golpe de Estado, constata que el despido de los trabajadores afiliados a Aksiyon Is estaba motivado por su afiliación a la confederación de sindicatos.
32. El Comité recuerda que el artículo 7 del Convenio establece que «[no] deberá darse por terminada la relación de trabajo de un trabajador por motivos relacionados con su conducta o su rendimiento antes de que se le haya ofrecido la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él, a menos que no pueda pedirse razonablemente al empleador que le conceda esta posibilidad». Toma nota de que el artículo 7 del Convenio establece el principio de que «el trabajador, antes de que se dé por terminada su relación de trabajo, debe tener la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él, lo que implica que dichos cargos deberían expresarse y ponerse en su conocimiento antes de la terminación. [...] Lo importante es que los cargos se formulen y se comuniquen al trabajador sin ambigüedad y que se ofrezca a éste una posibilidad de defenderse real»¹⁶. El Comité observa asimismo que, cuando una persona corre el riesgo de sufrir una sanción tan grave como la terminación de la relación de trabajo, que puede comprometer la carrera profesional del trabajador y, en ocasiones, su propio futuro, es esencial que el trabajador pueda defenderse antes de que se termine la relación de trabajo¹⁷. El Comité observa que esto era particularmente importante en el caso en cuestión puesto que la sanción impuesta a los trabajadores despedidos incluía la grave consecuencia de su inclusión en una lista negra para cualquier puesto de trabajo futuro, una cuestión que se trata en la recomendación que formula el Comité tripartito encargado de examinar los elementos de la reclamación relativos al incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
33. En lo que respecta a los alegatos de que los miembros de Aksiyon Is fueron despedidos por su afiliación a la confederación o a sus organizaciones afiliadas, el Comité recuerda que, en virtud del artículo 5 del Convenio, la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales no son motivos que constituyan causa justificada para terminar la relación de trabajo. Aunque toma debida nota de la posición del Gobierno de que los trabajadores afectados no fueron despedidos por su afiliación sindical, sino por su afiliación con una organización terrorista, el Comité hace referencia a las consideraciones del Comité tripartito en relación con el Convenio núm. 87 y destacaría, como lo hizo este comité, que el derecho a una reparación efectiva es una de las garantías más importantes para asegurar la aplicación del Estado de derecho. El Comité considera que, para ser efectivo, un recurso debería proporcionar un examen completo tanto de los hechos como de los aspectos jurídicos y debería impedir la supuesta violación de los derechos o su continuación. De conformidad con este principio, y teniendo en cuenta el hecho de que la afiliación a una organización disuelta se vinculaba de forma directa a la colaboración con una organización terrorista, sin que hubiera habido ningún examen de la decisión de disolución, el Comité considera que debería haberse realizado un examen judicial de la disolución de las organizaciones sindicales afectadas antes o en el momento del examen de la legalidad de los despidos. Considera asimismo que las consecuencias de esta ausencia del debido proceso eran

¹⁶ Véase OIT, *Protección contra el despido injustificado: Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 158) y a la Recomendación (núm. 166) sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982*, ILC.III.4B\82-3.E95, 1995, párrs. 146 y 150.

¹⁷ *Estudio General*, 1995, párr. 145.

particularmente graves y amplias puesto que, además de ser despedidos, los trabajadores afectados eran incluidos en una lista negra como terroristas o personas vinculadas con terroristas —lo que les impedía acceder a un puesto de trabajo alternativo—, sus pasaportes eran cancelados (artículo 2, 2), del Decreto Ley núm. 672, y artículos 4, 2), y 5 del Decreto Ley núm. 667)¹⁸, no recibían ninguna indemnización por terminación de contrato, y se les privaba de los derechos que les correspondían por su afiliación y contribución a los sistemas de salud, desempleo y pensiones, en violación del artículo 12 del Convenio núm. 158.

34. Además, observando que los casos de muestra presentados en el Informe de 2019 no solo parecen hacer recaer la carga de la prueba sobre el trabajador, sino también restringir sus medios de defensa, el Comité recuerda que el artículo 9, 2), del Convenio núm. 158 establece que:

A fin de que el trabajador no esté obligado a asumir por su sola cuenta la carga de la prueba de que su terminación fue injustificada, los métodos de aplicación mencionados en el artículo 1 del presente Convenio deberán prever una u otra de las siguientes posibilidades, o ambas:

- a) incumbirá al empleador la carga de la prueba de la existencia de una causa justificada para la terminación, tal como ha sido definida en el artículo 4 del presente Convenio;
- b) los organismos mencionados en el artículo 8 del presente Convenio estarán facultados para decidir acerca de las causas invocadas para justificar la terminación habida cuenta de las pruebas aportadas por las partes y de conformidad con los procedimientos establecidos por la legislación y la práctica nacionales.

35. *Habida cuenta de lo anterior, el Comité insta firmemente al Gobierno a que asegure que se garantice a los trabajadores despedidos una oportunidad plena y justa para defender su posición y presentar información y pruebas en su defensa para la impugnación de sus despidos y que se respete plenamente el principio del debido proceso en cada recurso, incluidas las instancias de apelación. Constatando que el trabajo de la Comisión de Investigación todavía está en curso, el Comité insta firmemente al Gobierno a que garantice una reconsideración plena de los méritos de los casos en los que los recursos han sido rechazados sin que los demandantes hayan tenido la oportunidad de presentar declaraciones orales o presentar testigos, y a que garantice este derecho de defensa para aquellos trabajadores despedidos cuyos recursos todavía no se hayan examinado.*
36. *Tomando nota de que los despidos y la categorización de los trabajadores afectados como personas afiliadas a una organización terrorista ha tenido graves repercusiones sobre su capacidad para acceder a puestos de trabajo y medios de vida alternativos, y en vista del largo periodo de tiempo transcurrido desde los despidos sucedidos en 2016, el Comité insta firmemente al Gobierno a que no escatime esfuerzos para garantizar un examen rápido, integral e imparcial de los méritos de cada caso individual, incluso recurriendo a los tribunales, y en el caso de que se encuentre que los despidos son injustificados, a que pague indemnizaciones en concepto de daños y perjuicios y restituya los derechos acumulados, incluyendo la restitución de los certificados de docencia cancelados y la reparación de cualquier perjuicio ocasionado como consecuencia de los despidos.*

¹⁸ Consejo de Europa, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Dictamen núm. 865/2016, [CDL-REF\(2016\)061](#) (en inglés). Para el texto de los decretos pertinentes, véase el anexo.

III. Recomendaciones del Comité

37. El Comité recomienda al Consejo de Administración que:

- a) apruebe el presente informe;**
- b) solicite que el Gobierno, en el marco de la aplicación del Convenio núm. 158, tenga en cuenta las observaciones formuladas en los párrafos 34 y 35 de las conclusiones del Comité;**
- c) invite al Gobierno a facilitar información a este respecto, para su examen, y posterior seguimiento, según proceda, por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y**
- d) publique el presente informe y declare terminado el presente procedimiento de reclamación.**

9 de marzo de 2021

(Firmado)

Miembro gubernamental: Niklas Bruun
Miembro empleadora: Renate Hornung-Draus
Miembro trabajador: Magnus Norddahl

▶ Anexo

DECRETO CON FUERZA DE LEY NÚM. 667 - 22 DE JULIO DE 2016

DECRETO SOBRE LAS MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE EN EL ESTADO DE EMERGENCIA

Medidas relativas a los funcionarios públicos

ARTÍCULO 4 -

[...]

2) Aquellas personas despedidas del servicio público en virtud del párrafo uno ya no volverán a trabajar en él, y no se les asignará, de manera directa o indirecta, ninguna función pública; la condición de miembro de cualquier junta de mandatarios, consejo, comisión, junta directiva, junta de supervisión o comisión liquidadora, así como cualquier otra responsabilidad o tarea, se considerarán terminadas. Las disposiciones del presente párrafo serán aplicables a las personas que realicen una tarea descrita en el mismo, aunque no tengan la condición de funcionarios públicos.

[...]

Medidas relativas a las investigaciones realizadas

ARTÍCULO 5 - 1) Se informará de forma inmediata sobre aquellas personas contra las que se adopten medidas administrativas por motivo de su pertenencia a, o conexión o contacto con, estructuras/entidades, grupos u organizaciones terroristas que se consideran una amenaza para la seguridad nacional, así como sobre aquellas personas que están siendo objeto de investigación o procedimiento penal por este mismo motivo, al departamento de pasaportes vinculado con la institución u organización que adopte la medida. Cuando reciban esta información, los departamentos de pasaportes correspondientes cancelaran sus pasaportes.

DECRETO CON FUERZA DE LEY NÚM. 672 - 1.º DE SEPTIEMBRE DE 2016

ALGUNOS ARTÍCULOS DEL DECRETO LEY NÚM. 672 DEL 1.º DE SEPTIEMBRE DE 2016 SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN VIRTUD DEL ESTADO DE EMERGENCIA

Medidas relativas a los funcionarios públicos

ARTÍCULO 2 -

[...]

2) Aquellas personas que hayan sido despedidas del servicio público, de la Dirección de Seguridad Nacional, del Comando General de la Gendarmería y del Comando de la Guardia Costera de conformidad con el primer párrafo serán privadas de sus rangos y sus puestos de funcionarios públicos sin necesidad de una condena y no serán readmitidos en la organización en la que anteriormente asumieron sus funciones. No podrán ser reemplazados ni asignados de forma directa o indirecta a ningún servicio público. Su condición de miembro de cualquier junta de mandatarios, consejo, comisión, consejo ejecutivo, junta de supervisión, junta liquidadora, así como cualquier otra responsabilidad, se terminará automáticamente. Sus licencias de armas, documentos relativos a sus prácticas de marinería y licencias de piloto serán cancelados, y en un plazo de quince días serán desalojados de las residencias públicas o viviendas de fundaciones en las que vivan. Estas personas no podrán ser fundadores, socios y empleados de empresas privadas de seguridad. Los ministerios e instituciones competentes notificarán de inmediato a la unidad de pasaportes correspondiente. Cuando reciban esta notificación, las unidades de pasaporte correspondientes cancelarán sus pasaportes.