



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

**OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21
DE 5 DE MAYO DE 2021**

SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 5 de mayo de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “el Tribunal”) emitió una Opinión Consultiva en respuesta a la consulta realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”) sobre “el alcance de las obligaciones de los estados, bajo el sistema interamericano, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género”. La Comisión Interamericana planteó distintas preguntas en su consulta, las cuales fueron reformuladas por la Corte en tres cuestiones generales y englobantes, para ser abordadas en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta los artículos 26, 13, 15, 16, 24, 25, 1.1 y 2 de la Convención Americana, 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención Belém Do Pará, 34, 44, y 45 de la Carta de la OEA, y II, IV, XIV, XXI, y XXII de la Declaración Americana:

- 1) ¿Cuál es el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y cuál es su relación con los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias?;
- 2) ¿Cuál es el contenido del derecho de las mujeres de ser libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga?;
- 3) ¿Cuál es el alcance del deber del Estado para proteger la autonomía sindical y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales?, y ¿cuál es el alcance de las obligaciones del Estado respecto a garantizar la participación de los sindicatos en el diseño de las normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías?

I. Introducción

Previo al análisis de las cuestiones sustantivas planteadas por la Comisión Interamericana, a manera de introducción, la Corte resaltó que el combate a la pobreza y a la desigualdad, y la garantía de los derechos humanos, resultan un componente esencial para el pleno desarrollo democrático de los pueblos. En este sentido, recordó que los propósitos establecidos en la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, y la Carta Democrática Interamericana, se dirigen a la consolidación de un régimen de protección de los derechos humanos y de justicia social, dentro del cuadro de

* Integrada por los siguientes jueces: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Eduardo Vio Grossi, Juez; Humberto Antonio Sierra Porto, Juez; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez; Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez; y Ricardo Pérez Manrique, Juez. Presentes, además, el Secretario Pablo Saavedra Alessandri y la Secretaria Adjunta Romina I. Sijniensky.

instituciones democráticas. Asimismo, la Corte resaltó que la protección de los derechos humanos resulta de particular importancia debido al impacto de la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, razón por la cual los Estados deben garantizar todos los derechos humanos, sin discriminación. En el marco de la presente opinión consultiva, la Corte enfatizó la necesidad de que los Estados realicen el máximo de sus esfuerzos disponibles para que se preserven las fuentes de trabajo, y se respeten los derechos laborales y sindicales de todos los trabajadores y las trabajadoras.

II. Los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga, y su relación con los derechos a la libertad de expresión, el derecho de reunión, la libertad de asociación, el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias

La Corte estimó que el principal problema jurídico que le fue planteado requiere interpretar el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y su relación con los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, en el marco de protección establecido por la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, la Carta de la OEA y la Declaración Americana. Para dar respuesta a esta cuestión, y dada la centralidad que goza la Convención Americana en el régimen de protección del sistema interamericano, el Tribunal consideró pertinente realizar el análisis sobre la base del artículo 26 de la Convención Americana, en su relación con los artículos 45 incisos c y g de la Carta de la OEA, los artículos 1.1, 2, 13, 15, 16 y 25 de la Convención Americana, los artículos 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, y los artículos IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana, así como el *corpus iuris* relevante de derecho laboral internacional. En relación a este último punto, la Corte subrayó la especial importancia interpretativa que tienen los convenios, recomendaciones y decisiones adoptadas en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Corte constató el artículo 45 incisos c) y g) de la Carta de la OEA señala expresamente que los empleadores y trabajadores podrán asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y de huelga por parte de los trabajadores. Asimismo, encontró que estos derechos se encuentran en una pluralidad de instrumentos a nivel regional y universal, así como en las constituciones de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos. En particular, la Corte destacó que el artículo 8 del Protocolo de San Salvador consagra los “derechos sindicales”, y que el Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, así como el convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, contienen disposiciones específicas acerca del alcance de los derechos antes mencionados. En el mismo sentido, la Corte recordó que, en su jurisprudencia, se ha referido a la libertad sindical, en el marco de la protección al derecho a la libertad de asociación en materia laboral, como un derecho con connotaciones colectivas e individuales. Asimismo, recordó que los sindicatos y sus representantes, deben gozar de una protección específica para el correcto desempeño de sus funciones, y que los sindicatos deben gozar de personalidad jurídica.

Tomando en consideración los diversos instrumentos del *corpus juris* internacional en materia de derechos humanos, y sobre la base de los artículos 26 de la Convención, y 8 del Protocolo de San Salvador, la Corte realizó una serie de consideraciones adicionales respecto al contenido de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga:

Libertad sindical. El derecho a la libertad sindical debe garantizarse a los trabajadores y las trabajadoras públicos y privados, incluidos aquellos que trabajan en empresas de carácter económico pertenecientes al Estado. De esta forma, los Estados deben garantizar que las asociaciones de trabajadores y trabajadoras del sector público gocen de las mismas ventajas y privilegios que aquellas del sector privado. Respecto del ámbito objetivo del derecho a la libertad sindical, no debe existir ninguna autorización administrativa previa que anule el ejercicio del derecho de los trabajadores y las trabajadoras a crear los sindicatos que estimen conveniente constituir. Los

trabajadores y las trabajadoras deben gozar del derecho de creación y afiliación a las organizaciones que consideren convenientes, con independencia de aquellas que ya estén constituidas en determinados sectores. La libertad sindical requiere a los Estados garantizar que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, gocen de una adecuada protección en el empleo contra todo acto de coacción o de discriminación, directa o indirecta, tendiente a menoscabar el ejercicio de su libertad sindical. Asimismo, los trabajadores y las trabajadoras deben gozar del derecho de desarrollar actividades sindicales, a la reglamentación del sindicato, a la representación, a organizar su administración interna, y a la no disolución por vía administrativa.

Negociación colectiva. El derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical, en tanto comprende los medios necesarios para que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en condiciones de defender y promover sus intereses. De esta forma, los Estados deben abstenerse de realizar conductas que limiten a los sindicatos ejercer el derecho de negociar para tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representen, lo que implica que las autoridades se abstengan de intervenir en los procesos de negociación. Sin embargo, los Estados deben adoptar medidas que estimulen y fomenten entre los trabajadores y las trabajadoras, y empleadores y empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones del empleo. Por otro lado, los empleados y las empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo. En ese sentido, los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, deben poder participar plenamente y de manera significativa en la determinación de las negociaciones, por lo que el Estado debe permitir el acceso a los trabajadores y las trabajadoras a la información necesaria para poder tener conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo dichas negociaciones.

Huelga. El derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, y de sus organizaciones, pues constituye un medio legítimo de defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales. Los Estados deben tener en consideración que, salvo las excepciones permitidas por el derecho internacional, la ley debe proteger el ejercicio del derecho de huelga de todos los trabajadores y las trabajadoras. De esta forma, las condiciones y requisitos previos que la legislación establezca para que una huelga se considere un acto lícito, no deben ser complicados al punto de producir que en la práctica resulte imposible una huelga legal. La facultad de declarar la ilegalidad de la huelga no debe recaer en un órgano administrativo, sino que corresponde al Poder Judicial. Asimismo, el Estado debe abstenerse de aplicar sanciones a los trabajadores cuando participen en una huelga legal. El ejercicio del derecho de huelga puede limitarse o prohibirse solo con respecto a) a los funcionarios y funcionarias públicos que actúan como órganos del poder público que ejercen funciones de autoridad a nombre del Estado, y b) a los trabajadores y las trabajadoras de los servicios esenciales. Es posible que los Estados establezcan el cumplimiento de ciertas condiciones previas en el marco de la negociación colectiva antes de optar por el mecanismo de la huelga en defensa de los trabajadores y las trabajadoras.

La Corte destacó que el ejercicio del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que estas sean propias en una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Sin embargo, señaló que las restricciones que se establezcan al ejercicio de estos derechos se deben interpretar de manera restrictiva, en aplicación del principio *pro persona*, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico. En este sentido, recalcó que, en el marco de protección del Sistema Interamericano, los miembros de las fuerzas armadas y de policía, los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, al igual que en los de servicios públicos esenciales, podrán estar sujetos a restricciones especiales por parte de los Estados en el ejercicio de sus derechos. Esto no obsta a que las restricciones, para ser

convencionales, deben perseguir un fin legítimo, cumplir con el requisito de idoneidad, y las medidas impuestas deben ser necesarias y proporcionales.

La Corte abordó la relación que existe entre la libertad de asociación, el derecho de reunión, la libertad de expresión, la libertad sindical y la negociación colectiva y su consecuencia sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias. En ese sentido, destacó que la relación entre la libertad de asociación y la libertad sindical es una relación de género y especie, pues el primero reconoce el derecho de las personas de crear organizaciones y actuar colectivamente en la persecución de fines legítimos, sobre la base del artículo 16 de la Convención Americana, mientras que el segundo debe ser entendido en relación con la especificidad de la actividad y la importancia de la finalidad perseguida por la actividad sindical, así como por su protección específica derivada del artículo 26 de la Convención y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador. La protección de la libertad sindical de esta forma cumple una importante función social, pues la labor de los sindicatos y de otras organizaciones de empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras, permite conservar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y las trabajadoras, y en esa medida su protección permite la realización de otros derechos humanos. De esta forma, la libertad sindical es fundamental para permitir una adecuada defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, incluido su derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Por otro lado, el Tribunal advirtió que los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación, en su relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, constituyen derechos fundamentales para que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, se organicen y expresen las reivindicaciones específicas acerca de sus condiciones laborales, para poder así representar efectivamente sus intereses ante el empleador o la empleadora, e incluso participar en cuestiones de interés público con una voz colectiva. De esta forma, los Estados tienen el deber de respetar y garantizar estos derechos, los cuales permiten nivelar la relación desigual que existe entre trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, y el acceso a salarios justos, y condiciones de trabajo seguras. En este sentido, la Corte recordó que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, de forma que la efectividad del ejercicio de los derechos depende de la efectividad del ejercicio de otros derechos. Los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos sociales, culturales y ambientales deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí, y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes.

Finalmente, el Tribunal abordó la pregunta sobre si es posible permitir de manera general que las protecciones establecidas por la legislación puedan ser derogadas 'in peius' por medio de la negociación colectiva. Al respecto, la Corte advirtió que la naturaleza protectora del derecho laboral tiene como punto de partida el desbalance de poder entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, al momento de negociar sus condiciones laborales. Por esta razón, permitir que la ley laboral pueda ser derogada, de manera general, *in peius*, en virtud de un contrato colectivo, colocaría a los trabajadores y las trabajadoras en una situación mayor de desventaja frente al empleador, provocando el desmejoramiento de sus condiciones de trabajo y de vida, y vulnerando así el mínimo de protección establecido por el derecho nacional e internacional. En consecuencia, no sería jurídicamente válido que la legislación nacional autorice a las partes negociantes de un convenio colectivo de trabajo puedan renunciar a la protección de los derechos reconocida en el ámbito interno. Los contratos colectivos, sin embargo, pueden mejorar la legislación laboral cuando se amplíe el ámbito de protección de los derechos laborales, salvo que la ley interna contenga disposiciones que limiten esa posibilidad de manera justificada.

III. El derecho de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga

El Tribunal reiteró que el artículo 1.1 de la Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, por lo cual incluye el artículo 26 de la Convención. En ese sentido, no cabe duda que existe una prohibición expresa de realizar cualquier conducta que pueda ser considerada discriminatoria respecto del ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres. Sin embargo, la Corte advirtió que los Estados deben adoptar aquellas medidas positivas necesarias revertir o cambiar situaciones discriminatorias, lo cual requiere al Estado avanzar en la existencia de una igualdad real entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos sindicales. Expresó que lo anterior se justifica en que la permanencia de roles y estereotipos de género, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, constituyen obstáculos para el pleno ejercicio de los derechos mencionados. Asimismo, dado que la negociación colectiva y la huelga son mecanismos habilitantes para las mujeres para superar la discriminación estructural en el ámbito laboral, su respeto y garantía resulta fundamental para mejorar sus condiciones de vida y laborales.

El Tribunal abordó las implicaciones del derecho a la igualdad y no discriminación de manera específica. Sostuvo que las mujeres son titulares del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, lo que incluye que las trabajadoras gocen de todos los atributos, facultades y beneficios para su ejercicio en los términos señalados con anterioridad. Esto incluye el derecho a constituir organizaciones de trabajadores o trabajadoras o de afiliarse a estas libremente sin ninguna discriminación, según consideren oportuno y de acuerdo a sus intereses propios. En este sentido, la Corte expresó que el Estado debe respetar y garantizar los derechos sindicales, no estableciendo ningún tipo de trato diferenciado de tratamiento injustificado entre personas por su mera condición de mujer. Asimismo, las mujeres deben tener acceso a mecanismos adecuados de tutela judicial de sus derechos cuando sean víctima de discriminación.

El Tribunal se pronunció sobre aspectos particulares que requieren la adopción de medidas positivas por parte del Estado para garantizar lo siguiente: a) el derecho de las mujeres de igual remuneración por igual trabajo; b) la tutela especial de las mujeres trabajadoras cuando se encuentren embarazadas; c) el equilibrio de las labores domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres, lo que implica adoptar políticas dirigidas a lograr que los hombres participen activamente y equilibradamente en la organización del hogar y en la crianza de los hijos; d) eliminar las barreras que impidan a las mujeres participar activamente en sindicatos, así como en sus cargos de dirección, y de esa forma tener una participación activa en la toma de decisiones; e) la transición de las trabajadoras de la economía informal a la formal, y la adopción de aquellas medidas positivas necesarias para lograr el pleno goce de sus derechos sindicales durante la transición; f) la prevención de la violencia y el acoso sexual en el ámbito público, y que los empleadores privados adopten medidas que sean razonables y factibles para los mismos efectos; y g) el combate a las causas estructurales que permitan la igualdad sustancial entre hombres y mujeres, a través de medidas progresivas.

IV. La autonomía sindical, la participación de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales, y la participación de los sindicatos en el diseño, construcción y evaluación de las normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías.

La Corte reiteró que el derecho a la libertad sindical protege la libertad de funcionamiento, la autonomía interna y la independencia de las organizaciones sindicales, incluyendo su organización interna relativa a los derechos de representación y reglamentación. Sin embargo, sostuvo que la existencia de una legislación sindical no constituye en sí misma una violación a los derechos sindicales, pero por regla general debe estar dirigida a establecer condiciones formales y no menoscabar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en el marco del ejercicio de su libertad sindical. Asimismo, consideró que resultan admisibles las disposiciones que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales, sin que esto constituya necesariamente una afectación a la autonomía o la libertad sindical. En razón de lo

anterior, consideró que la autonomía sindical no ampara medidas que limiten el ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres dentro de los sindicatos, y por el contrario obliga a los Estados a adoptar medidas que permitan a las mujeres gozar de una igualdad formal y material en el espacio laboral y sindical.

En el mismo sentido, el Tribunal consideró que los Estados deben garantizar que no exista discriminación directa ni indirecta en el ámbito laboral y sindical, lo que requiere hacer frente a los factores estructurales que subyacen a la persistencia de estereotipos y roles de género y que no permiten a las mujeres el pleno goce de sus derechos. Por esta razón, en el contexto de la pregunta planteada, reiteró la necesidad de que los Estados adopten medidas que permitan equilibrar las labores domésticas y familiares, de forma que puedan también desempeñar adecuadamente sus actividades laborales y sindicales. Desde esta óptica, la adopción de medidas legislativas y de otra naturaleza dirigidas a lograr la igualdad en el ámbito laboral, como son aquellas que buscan proteger a la mujer durante la maternidad o lograr la conciliación entre la vida laboral y familiar, resultan necesarias para la adecuada participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y para el ejercicio de su derecho a la libertad sindical sin discriminación. En consecuencia, estas medidas no resultan incompatibles con la autonomía sindical.

La Corte reiteró que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, entre los cuales se encuentran los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. Asimismo, señaló que el reconocimiento de estos derechos debe estar acompañado de garantías adecuadas para su protección. En ese sentido, y en relación con el cuestionamiento planteado por la Comisión Interamericana respecto de la participación sindical en los procesos de diseño, construcción y evaluación de políticas públicas relacionadas con el trabajo en contextos de cambio en el mercado de trabajo mediante nuevas tecnologías, el Tribunal advirtió que la protección a los derechos antes mencionados debe ser entendida tomando en cuenta que las relaciones de trabajo evolucionan constantemente debido a diversos factores, entre los cuales destacan el uso de nuevas tecnologías digitales en el trabajo. Al respecto, el Tribunal destacó que los Estados tienen la obligación de adecuar sus legislaciones y sus prácticas a las nuevas condiciones del mercado laboral, cualesquiera que sean los avances tecnológicos que producen dichos cambios, y en consideración a las obligaciones de protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras que impone el derecho internacional de los derechos humanos.

La Corte consideró que la regulación del trabajo en el contexto de nuevas tecnologías debe realizarse conforme a los criterios de universalidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales, garantizando el trabajo digno y decente. Los Estados deben adoptar medidas legislativas y de otro carácter, centradas en las personas, y no principal ni exclusivamente en los mercados, que respondan a los retos y las oportunidades que plantea la transformación digital del trabajo, incluido el trabajo en plataformas digitales. En específico, los Estados deben adoptar medidas dirigidas a: a) el reconocimiento de los trabajadores y las trabajadoras en la legislación como empleados o empleadas, si en la realidad lo son, pues de esta forma deberán tener acceso a los derechos laborales que les corresponden conforme a la legislación nacional; y, en consecuencia, b) el reconocimiento de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. La Corte consideró que los derechos laborales son universales, por lo que aplican para todas las personas en todos los países en la medida que las disposiciones de los convenios laborales lo establezcan.

En lo que se refiere a las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas para la participación efectiva de los sindicatos en contextos de cambio en el trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías, el Tribunal consideró que la obligación de respetar y garantizar los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, son prerrequisito para la participación efectiva de los trabajadores y las trabajadoras en la elaboración de políticas públicas a través del diálogo social en aspectos que no necesariamente están contempladas en la legislación laboral vigente o en los tratados internacionales. Reconoció que es un hecho que las relaciones laborales

evolucionan constantemente atendiendo a los cambios tecnológicos y del mercado, lo cual crea nuevos desafíos para los derechos humanos en materia laboral. De ahí que los trabajadores y las trabajadoras deben gozar de la posibilidad real para constituir sindicatos y de esta forma encontrarse en condición de negociar adecuadamente condiciones de trabajo justas y equitativas.

El texto íntegro de la Opinión Consultiva puede consultarse en el siguiente enlace:
http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf

Los Jueces Eduardo Vio Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto, y L. Patricio Pazmiño Freire dieron a conocer a la Corte sus votos individuales a favor.