



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

DR-2

Lima, 15 de enero de 2020

Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Estimado señor Saavedra Alessandri,

Tengo el agrado de responder a su comunicación de 14 de octubre de 2019 invitando a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a presentar su opinión escrita sobre los puntos que el 31 de julio de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a consulta ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Al respecto, me es grato evocar la larga historia de colaboración entre la OEA y la OIT, reflejada en su [Acuerdo de 7 de junio y 26 de julio de 1950](#), que establece el marco de cooperación entre ambas organizaciones. Asimismo, cabe recordar que todos los Estados Miembros de la OEA son Estados Miembros de la OIT y han por lo tanto aceptado las obligaciones contenidas en la Constitución de la OIT, en particular en materia de libertad sindical y negociación colectiva; que 34 de los 35 Estados miembros de la OEA han ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); y que 33 de dichos 35 Estados han ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

Cabe precisar que, al quedar más allá de las competencias de la OIT emitir opiniones sobre la interpretación de las normas de la OEA, esta comunicación brinda a continuación elementos relativos a las cuestiones planteadas desde la óptica de las normas internacionales del trabajo y los comentarios de los órganos de control de la OIT, en particular su Comité de Libertad Sindical (CLS), su Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y su Comisión de Aplicación de Normas (CAN).

En cuanto a la recepción de las comunicaciones y notificaciones del Tribunal, hacemos constar los datos para la representación de la OIT:

[Redacted]

[Redacted]

Aprovechando la oportunidad para reiterarle las muestras de mi consideración más distinguida.

Juan Felipe Hunt Ortiz
Director Regional para América Latina y el Caribe, a.i.

[Redacted]



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Para la OIT la libertad sindical es esencial para la búsqueda de la justicia social en el proceso de globalización y está estrechamente vinculada con todos los demás derechos fundamentales en el trabajo - se trata de un derecho humano fundamental de alcance universal, indispensable para el ejercicio de otros derechos. Como reconoce el Convenio núm. 87, todos los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Igualmente, se reconoce el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de redactar sus estatutos y reglamentos, de elegir libremente sus representantes y de organizar su administración a actividades. Estas garantías son aplicables a todos los trabajadores y empleadores de los sectores público y privado y deben garantizarse en la legislación y en la práctica sin ningún tipo de distinción ni discriminación, en particular por motivos de raza, nacionalidad, sexo, estado civil, edad, ocupación y opiniones o actividades políticas. Este Convenio obliga a las partes a poner en práctica sus disposiciones y a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Por otra parte, ni el Convenio núm. 87 ni el Convenio núm. 98 contienen disposiciones específicas sobre los métodos de aplicación – no exigiendo necesariamente que los Estados adopten medidas legislativas para la aplicación de sus disposiciones. Cabe, pues, contemplar diversos métodos de aplicación y, mientras algunos Estados prefieren las medidas legislativas, otros se conforman con una aplicación satisfactoria en la práctica o se basan en la jurisprudencia. Sin embargo, con independencia del tipo de intervención que escoja para la aplicación del Convenio, la CEACR insiste en que es sumamente importante que, antes de introducir cualquier proyecto legislativo sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación que pueda llegar a repercutir en la negociación colectiva o en las condiciones de empleo, se celebren consultas abiertas y francas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, pues de este modo se garantiza que las normas adoptadas sean compartidas con todas las partes y, por ello mismo, sean duraderas (Estudio General 2012, párrafo 55).

Si bien los convenios fundamentales de la OIT sobre libertad sindical son de ámbito general (el Convenio núm. 87 sólo permite excluir a la policía y a las fuerzas armadas – y el Convenio núm. 98 añade como única otra posible exclusión a los funcionarios públicos en la administración del Estado¹), la OIT ha adoptado convenios adicionales para responder, entre otras cuestiones, a las peculiaridades del sector público – en particular el Convenio núm. 151 y la Recomendación núm. 159 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (y que reconocen modalidades especiales relativas al sector en relación con la negociación y determinación de las condiciones de empleo). Asimismo, respecto del desarrollo de la negociación colectiva, la OIT cuenta con el Convenio núm. 154 y la Recomendación núm. 163, que abarcan tanto el sector privado como el sector público (con la posibilidad de excluir a las fuerzas armadas y la policía), previendo la posibilidad de que los Estados fijen modalidades particulares de aplicación de dichos instrumentos en la administración pública.

¹ Para precisiones sobre el ámbito de aplicación del Convenio núm. 98 en el sector público y la determinación de los funcionarios públicos que no están en la administración del Estado, Véase Estudio General de 2012, párrafos 171 y 172.



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Las obligaciones de los Estados en relación con estos instrumentos son múltiples y de distinta índole. Si bien, en relación a la constitución, funcionamiento y actividades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, ocupa un lugar primordial la obligación de respeto y de no-injerencia, la promoción de la negociación colectiva y la protección contra la discriminación e injerencia antisindicales exigen la existencia de mecanismos y procedimientos adecuados. Al respecto, el Convenio núm. 98 (artículo 3) establece que deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación. En este sentido, la CEACR ha destacado la necesidad de que se adopten disposiciones legislativas específicas en relación con la discriminación antisindical y la injerencia, en vez de normas demasiado vagas que podrían no brindar una protección ni adecuada ni suficiente (Estudio General 2012, párrafo 174). En materia de negociación colectiva, el Convenio núm. 98 (artículo 4) prevé que deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. De igual manera, el Convenio núm. 154 (artículo 5.1) establece que se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva, indicando que, entre otras finalidades, dichas medidas deberían tener por objeto que la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas (artículo 5.2.d).

Las principales dificultades en relación con el ámbito de aplicación de los convenios fundamentales sobre libertad sindical se relacionan con la exclusión o ausencia de protección en relación a categorías particulares de trabajadores. Al respecto, la CEACR ha recordado que ciertos sectores y categorías de trabajadores que no gozan del derecho de sindicación y otros derechos conexos comprenden con frecuencia de manera mayoritaria a las mujeres. Por lo tanto, la Comisión considera que es importante examinar las implicaciones de género en la aplicación de los convenios, para garantizar que no exista una discriminación directa o indirecta contra las mujeres (Estudio General 2012, párrafo 58).

Con respecto de las relaciones entre la libertad sindical y la negociación colectiva, el Comité de Libertad Sindical ha subrayado que el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y que los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa. (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición, 2018, párrafo 1232). La CEACR ha también señalado que, dado que, en virtud del Convenio núm. 98, el derecho de negociación colectiva corresponde a las organizaciones de trabajadores de todos los niveles, así como a los empleadores y a sus organizaciones, la negociación colectiva con representantes de trabajadores no sindicalizados debería ser posible únicamente cuando no existan sindicatos en el nivel de que se trate (Estudio General 2012, párrafo 239). En el mismo sentido, el Comité de Libertad Sindical ha subrayado que la firma de un pacto colectivo con los trabajadores no sindicalizados no debe ser utilizada



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

para menoscabar los derechos de los trabajadores afiliados al sindicato (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *op. cit.*, párrafo 1347). En relación con el contenido de la negociación colectiva, la CEACR ha subrayado que el objetivo general de los convenios núms. 87, 98 y 154 es promover la negociación colectiva para que se acuerden condiciones de trabajo que sean más favorables a los trabajadores que las que establece la ley. En este sentido, la CEACR ha indicado que una disposición que instituya la derogabilidad general de la legislación laboral por medio de la negociación colectiva sería contraria al objetivo de promoción de la negociación colectiva libre y voluntaria (Estudio General 2012, párrafo 799).

La OIT ha enfatizado desde larga data la importante relación entre la libertad sindical y las libertades civiles, como el derecho de reunión y la libertad de expresión. Al respecto, para la OIT, la libertad sindical es un principio cuyas consecuencias no se limitan únicamente al marco de la legislación laboral. En efecto, el pleno desarrollo de este principio depende de la existencia de un sistema democrático en el que se respeten los derechos y libertades civiles fundamentales. Además, y en particular en situaciones en las que la ley prohíbe en la esfera política expresar opiniones democráticas y pluralistas, los sindicatos frecuentemente se convierten en un instrumento para impulsar un desarrollo democrático. La Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles reafirma el vínculo esencial entre las libertades civiles y los derechos sindicales que la Declaración de Filadelfia (1944) ya había puesto de relieve, y enumera los derechos fundamentales que se requieren para el ejercicio de la libertad sindical, haciendo especial hincapié en los siguientes: i) el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; ii) la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; iii) el derecho de reunión; iv) el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales; y v) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales. Desde entonces, los órganos de control de la OIT han insistido constantemente en la interdependencia entre las libertades civiles y los derechos sindicales, subrayando que un movimiento sindical verdaderamente libre e independiente solo puede desarrollarse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones. La interdependencia entre el respeto de los derechos fundamentales y la libertad sindical implica, en particular, que las autoridades públicas no pueden interferir en las actividades legítimas de las organizaciones mediante arrestos y detenciones arbitrarios, ni valerse del pretexto de una presunta conducta delictiva para perjudicar a los trabajadores en razón de su afiliación sindical o de sus actividades sindicales legítimas. Supone asimismo que, en caso de alegatos de violaciones de los derechos y principios reconocidos en el Convenio núm. 87, se lleven a cabo sin demora investigaciones judiciales independientes con el objeto de esclarecer plenamente los hechos, deslindar las responsabilidades, sancionar a los autores e instigadores y prevenir la repetición de tales actos. En este sentido, la CEACR ha observado que, en la práctica, los retrasos excesivos en los procedimientos iniciados en respuesta a este tipo de alegatos crean una situación de impunidad que refuerza el clima reinante de violencia e inseguridad. También subraya que es necesario con el mismo objetivo asegurar una formación específica sobre la libertad sindical a las fuerzas del orden a fin de evitar los actos de violencia y los arrestos arbitrarios en huelgas y manifestaciones pacíficas de los trabajadores (Estudio General 2012, párrafos 59-60).



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

En cuanto al vínculo entre la libertad sindical y el derecho de huelga, el Comité de Libertad Sindical ha reconocido siempre el derecho de huelga como un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales. El Comité ha afirmado, por consiguiente, que el derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, op. cit., párrafos 752 y 754).

En cuanto a la libertad sindical, la igualdad de género y la no discriminación, la CEACR ha subrayado que los derechos consagrados en los Convenios núm. 87 y 98 deben garantizarse sin distinción o discriminación de ningún tipo en cuanto a ocupación, sexo, color, raza, religión, ascendencia nacional, opinión política u origen social. Por su parte, la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) dispone que la política nacional para la prevención de la discriminación en el empleo y la ocupación debería tener en cuenta una serie de principios, incluidos los siguientes: que las organizaciones de empleadores y de trabajadores no deberían practicar ni tolerar discriminación alguna respecto de la admisión, la retención de la condición de afiliados o la participación en sus asuntos; y que en la negociación colectiva y las relaciones laborales, las partes deberían respetar el principio de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, y deben asegurarse de que los convenios colectivos no contienen disposiciones discriminatorias. Asimismo, la CEACR ha destacado que los sindicatos y las organizaciones de empleadores han contribuido, desde hace muchos años, a promover la igualdad de oportunidades en el empleo y, en particular a través del proceso de negociación colectiva. En los convenios colectivos, se ha considerado especialmente la igualdad y la no discriminación sobre la base de una serie de motivos, entre ellos y con frecuencia yendo más allá de los establecidos en el Convenio núm. 111, a saber, la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional o el origen social. Otros motivos que se han abordado en los convenios colectivos incluyen la edad, la orientación sexual, la discapacidad, las características físicas, el VIH y el sida. También se han incluido en los convenios colectivos disposiciones destinadas a reforzar la igualdad en el lugar de trabajo y a seguir ayudando a ambos, mujeres y hombres, a conciliar las responsabilidades laborales y familiares, incluido mediante fórmulas flexibles de trabajo y permisos relacionados con la familia. En algunos países, se está analizando el impacto diferente sobre los hombres y las mujeres de lo dispuesto en los convenios colectivos, con el fin de garantizar que no discriminen a las mujeres indirectamente, y que promuevan la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Varios sindicatos y organizaciones de empleadores también han tratado de mejorar la representatividad del conjunto de sus afiliados y de sus órganos directivos, mediante el establecimiento de cupos o metas para las mujeres o grupos minoritarios, u ofreciendo servicios de especial relevancia para ciertos grupos subrepresentados. La CEACR ha saludado y alentado estas iniciativas voluntarias (Estudio general 2012, párrafo 100).

En lo que respecta a la prevención y la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, el recién adoptado Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), destaca en su artículo 5 la importancia de que los Estados respeten, promuevan y lleven a efecto los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluida la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

En cuanto a la participación efectiva de los trabajadores y trabajadoras por medio del ejercicio de la libertad sindical, incluida la huelga, y la negociación colectiva en los procesos de diseño, construcción y evaluación de normas y políticas públicas relativas a cuestiones laborales y en contextos de cambios en el mundo del trabajo, cabe destacar en



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

primer lugar el papel central del diálogo social tanto en la estructura interna de la OIT como en las normas internacionales del trabajo. Como destaca el párrafo III, e), de la Declaración de Filadelfia, integrada en la Constitución de la OIT, es obligación de la Organización fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: «la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas.» Ello se refleja en la propia composición de la OIT y su gobernanza tripartita.

Esta importante participación de los interlocutores sociales ha sido incorporada en múltiples instrumentos de la OIT – como por ejemplo el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), o la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113). Esta última, en su párrafo 1 dispone que se deberían adoptar medidas apropiadas para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores sin hacer discriminación de ninguna clase contra estas organizaciones. De conformidad con el párrafo 5 de la Recomendación, esta consulta debería tener como objetivo, en particular, lograr que las autoridades públicas competentes recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia a las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de cuestiones tales como la preparación y la aplicación de la legislación relativa a sus intereses.

En este mismo sentido, en cuanto a esta participación como expresión del ejercicio de la libertad sindical, el Comité de Libertad Sindical ha subrayado la importancia crucial que atribuye al diálogo social y a la consulta tripartita en temas legislativos laborales pero también cuando se establezcan políticas públicas laborales, sociales o económicas; recordando en este sentido también la importancia de celebrar consultas con todas las organizaciones sindicales (y de empleadores) interesadas acerca de las cuestiones que afectan a sus intereses o a los de sus afiliados. (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *op. cit.*, párrafos 1521 y 1525).

Fuentes principales

Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición, 2018
<https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70001:0::NO::>

CEACR, Estudios Generales – en particular Estudio General sobre los convenios fundamentales, 2012, Estudio General sobre la negociación colectiva en la administración pública, 2013 y Estudio General relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo, 2018. https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS_164243/lang--es/index.htm

Para mayor información véase:

<https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>
