

"La unidad y solidaridad de los trabajadores es la fuente de la fuerza del movimiento sindical y la garantía de su victoria."

UNION NACIONAL DE EMPLEADOS DE LA CAJA Y
LA SEGURIDAD SOCIAL

UNDECA



SG-181-2020

San José, 15 de junio 2020

Señoras y señores Jueces

Corte Interamericana de Derechos Humanos

REFERENCIA: OPINION CONSULTIVA ACERCA DEL ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Estimados y estimadas juezas:

Quienes suscribimos, **LUIS GERARDO CHAVARRIA VEGA**, titular de la cédula de identidad N° 3-0188-0023 y **MARTHA ELENA RODRIGUEZ GONZALEZ**, titular de la cédula de identidad N° 2-343-472, ambos casados, de nacionalidad costarricense, en nuestro carácter de **SECRETARIO GENERAL Y SECRETARIA GENERAL ADJUNTA DE UNION NACIONAL DE EMPLEADOS DE LA CAJA Y LA SEGURIDAD SOCIAL (UNDECA)**, organización sindical, inscrita en el Registro del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tomo 8, folio 25, asiento 570, con domicilio en la ciudad de San José, Costa Rica, cuya certificación de personería jurídica se adjunta, comparecemos a presentar nuestras observaciones en este proceso de opinión consultiva promovida por la Comisión Interamericana acerca del **Alcance de las obligaciones de los Estados, bajo el sistema interamericano, sobre las garantías de libertad sindical.**



LA UNION NACIONAL DE EMPLEADOS DE LA CAJA Y LA SEGURIDAD SOCIAL (UNDECA) es una organización sindical, constituida de conformidad con el artículo 342.c) del Código de Trabajo de Costa Rica.

Se pueden afiliar a esta organización las personas que laboran en la Caja Costarricense de Seguro Social y en cualquiera otra entidad pública o privada que prestan servicios de salud, en todo el territorio de la República.

UNDECA es la organización mayoritaria de las personas trabajadoras que laboran en la Caja Costarricense de Seguro Social.

Nuestra organización aprecia que la Comisión Interamericana haya formulado esta opinión consultiva, que tiene la mayor importancia para las organizaciones sindicales del continente, con mayor razón ahora que se advierte una fuerte e intensa regresión de los derechos económicos, sociales y culturales.

Nos permitimos desarrollar nuestras observaciones acerca de la consulta formulada por la Comisión Interamericana, las cuales abordamos de una manera sistemática o integral.

AMENAZAS CONTRA LA LIBERTAD SINDICAL EN EL CONTINENTE

1.- La Libertad Sindical es un elemento constitutivo y configurativo de las democracias modernas.

La Libertad Sindical es una extensión o derivación de la democracia política en el ámbito de las relaciones laborales.

En América Latina la situación de la Libertad Sindical nunca ha sido ventajosa, la cual se viene deteriorando en las últimas dos décadas, y ahora tenemos elementos fundados para considerar que a merced de la actual pandemia del COVID-19, existen fuertes grupos económicos y políticos interesados en destruir todavía más la libertad sindical.



Por esta razón resulta muy acertada y oportuna la consulta formulada por la Comisión Interamericana en esta temática.

2.- La Libertad Sindical es una figura compleja, que comprende la libertad asociativa, la negociación colectiva y la huelga.

La Libertad Sindical tiene amplio reconocimiento en el Derecho Internacional, particularmente en los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Forma parte del corpus juris de los Derechos Humanos, reconocida en el artículo 16 de la Convención Americana y en el artículo 8 del Protocolo de San Salvador.¹

La Libertad sindical está inseparablemente asociada con las libertades públicas de expresión, reunión, manifestación y protesta social.

El Comité de Libertad Sindical de OIT reconoce que la libertad sindical integra estas libertades públicas (Ver párrafo 209, 210, 216, *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Sexta Edición. 2018*).

3.- En su primera faceta, la faceta asociativa, la libertad sindical consiste en el derecho de las personas trabajadoras de fundar y afiliarse a los sindicatos, cuyo cometido es la tutela y el mejoramiento de sus intereses profesionales.

En términos generales, de conformidad con el Convenio N° 87 de OIT, la libertad sindical se puede resumir en 4 garantías:

i.- Derecho de los y las trabajadoras de constituir libremente las organizaciones que estimen pertinentes para la defensa de sus intereses profesionales.

Este derecho tiene dos dimensiones: en sentido individual, la libertad de cada persona de fundar y afiliarse a estas organizaciones y en sentido colectivo, la facultad de los sindicatos

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros contra Panamá. Sentencia de 02/02/2001. Asimismo, Caso Lagos del Campo contra Perú. Sentencia de 31/08/2017.



de constituir organizaciones de segundo y tercer nivel.

ii.- La garantía de autonomía en sentido amplio, que comprende la autonomía estatutaria, programática, de acción y política de los sindicatos.

iii.- Garantía que las personas trabajadoras y directivos no sufran ninguna discriminación, persecución o afectación en sus condiciones de empleo, a raíz de su afiliación sindical o con ocasión del desempeño de su función de representación de los y las trabajadoras.

iv.- Garantía jurisdiccional de disolución de los sindicatos, por las causas expresamente establecidas en el ordenamiento, prohibiéndose la disolución administrativa.

4.- En este primer plano, la libertad sindical está seriamente afectada, porque constituye una constante la existencia de una legislación latinoamericana caracterizada por una marcada intervención de la actividad de los sindicatos, que enerva su autonomía política, estatutaria, administrativa y de acción.

Una de las limitaciones más ostentosas que tienen los ordenamientos es la falta o insuficiencia de medidas de tutela efectiva contra los actos de discriminación o represalia de los trabajadores y directivos del sindicato.

Esta omisión o imperfección de la tutela de la libertad sindical impide la constitución de sindicatos y afecta el normal y eficiente funcionamiento de estas organizaciones.

5.- La otra faceta de la Libertad Sindical la configura el derecho de negociación colectiva, libre y voluntaria.

Este derecho lo encontramos en el Convenio N° 98 OIT, acerca de la Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, Convenio N° 151 OIT, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública y el Convenio N° 154 OIT, sobre el fomento de la negociación colectiva.

Además, el artículo 45.c) de la Carta de la OEA reconoce este derecho fundamental.



6.- Las prácticas de discriminación y represión antisindical han determinado la suerte de la negociación colectiva, que se expresa en una cobertura muy limitada de los convenios colectivos.

Además, en las últimas dos décadas, el embate de las corrientes neoliberales, de corte fiscalista y autoritarias, ha producido un deterioro sustancial de la negociación colectiva en las administraciones públicas.

En el continente se ha venido promulgando una legislación de excepción, que impide o restringe los espacios de la negociación colectiva en este ámbito, particularmente en materia de remuneraciones.

El deterioro de la negociación colectiva ha generado un menoscabo del valor real de las remuneraciones, un estancamiento salarial, que precariza las condiciones de empleo de los funcionarios públicos.

7.- Por último, corresponde referirse al otro componente de la Libertad Sindical: la huelga. La huelga pasó por varias etapas históricas, hasta que después de la segunda guerra mundial, se llegó a declarar un derecho fundamental, reconocido en varios textos internacionales: artículo 8.d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966), artículo 27 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1947), artículo 8.1.b) del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1988), entre otros.

En el ordenamiento de OIT no está expresamente contemplada en los convenios internacionales, pero el derecho de huelga ha sido inferido del Convenio 87 OIT, en varios pronunciamientos del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración OIT (Ver párrafos 751, 752, 753, 754 de la *Recopilación de decisiones y pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical*, 6° edición, 2018)



8.- En el continente americano la huelga está disciplinada en legislaciones de corte abolicionista.

La restricción del derecho de huelga se ha desarrollado recurriéndose a determinadas técnicas jurídicas e intervenciones normativas de orden político.

Las restricciones vienen de la mano de una legislación que discrimina las causas de la huelga, que impone requisitos desproporcionados en orden a la declaratoria de legalidad del movimiento, particularmente el requisito de apoyo al movimiento.

Pero la limitación más significativa, es de orden político-normativa, que generalizó la prohibición de la huelga en los servicios públicos.

Esta técnica de intervención política se materializa por conducto de dos vías concurrentes: por un lado, recurriéndose a una generalización impropia de la calificación de los servicios públicos y los servicios esenciales, que en la práctica implica que la gran mayoría de las actividades se configuran como servicios públicos en los que la huelga queda prohibida.

Esas definiciones abiertas o expansivas de los servicios públicos y esenciales no se adecuan a la jurisprudencia de los órganos de control de OIT. Esta jurisprudencia internacional define que la huelga en los servicios públicos sólo puede restringirse o prohibirse en aquellos servicios esenciales, cuya suspensión pueda causar una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población (párrafo 836 id).

9.- El esquema abolicionista de la huelga, que configura la regla general, la podemos ejemplificar con la reciente Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, N° 9108, de 21 de enero de 2010, aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica.²

² Publicada en el Alcance N° 9 a la Gaceta N° 16 de 27 de enero de 2020



La ley contiene un listado muy amplio de actividades calificadas servicios esenciales, en las que la huelga quedó totalmente prohibida.³

³ "Artículo 376- Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos esenciales aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización pueda causar daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública.

a) Servicios de salud, en todos sus niveles de atención, que brinden asistencia de forma directa e integral al usuario, incluyendo los servicios de hospitalización y atención médica domiciliar, consulta externa, exámenes médicos, pruebas de laboratorio y diagnóstico, todo tipo de servicio médico-quirúrgico, tratamientos médicos y/o terapéuticos, así como los de rehabilitación, farmacia, citas y atenciones programadas y no programadas, emergencias y urgencias, lavandería, ropería, aseo, servicios de alimentación a pacientes, vigilancia, registros médicos, archivo, servicios de ambulancia y transporte de usuarios y, en general, todas las actividades o funciones que realizan los trabajadores que llevan a cabo los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida o la salud de las personas.

b) Servicios de seguridad pública incluyendo servicios de policía, policía judicial, cuidado de instalaciones públicas, vigilancia, investigación, policía de tránsito, guardacostas, así como la custodia y atención de personas privadas de libertad en cualquiera de los sitios donde permanezcan.

c) Controladores aéreos y control migratorio en aeropuertos, puertos y puestos fronterizos.

d) Servicios de transporte ferroviario, marítimo, carga y descarga en muelles y atracaderos de medicamentos, suministros o equipo médico y bienes perecederos, barcos tanqueros o naves de combustible u otras fuentes de energía y los servicios de transporte público remunerado de personas en la modalidad de autobús y tren, mientras el viaje no termine.

e) Bomberos, servicios de búsqueda de personas desaparecidas, rescate de víctimas y servicios de atención de desastres y/o emergencias, así como llamadas de emergencias.

f) Los servicios necesarios para garantizar el suministro de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales.

g) Los servicios necesarios para asegurar el suministro de energía eléctrica a los consumidores, incluyendo la atención de averías, así como aquellos necesarios para la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

h) Los servicios indispensables para la importación, el transporte, la distribución y el suministro de combustible, la atención de averías que afecten los servicios descritos y el suministro en plantel a comercializadores o consumidores finales.

i) Servicio de comedores escolares, así como los servicios de protección, cuidado y/o albergue, de niñez y adolescencia y adultos mayores, personas con discapacidad o en estado de vulnerabilidad."



Esta configuración del régimen legal de los servicios esenciales, no se ajusta a la doctrina de los órganos de control de OIT, prohibiéndose de esta manera el ejercicio del derecho de huelga a una considerable cantidad de empleados y empleadas públicas.

10.- Por otra parte, la legislación continental se decanta por una prohibición absoluta de la huelga, que no admite otra alternativa que no sea la prohibición total, desconociendo otras soluciones que sean menos gravosas a los derechos fundamentales de las personas trabajadoras.

Es importante destacar que los pronunciamientos de los órganos de control de OIT, en los servicios esenciales, han reconocido que los trabajadores pueden ejercer el derecho de huelga, siempre que garanticen el funcionamiento mínimo del servicio:

"867. Un servicio mínimo podría ser una solución sustitutiva apropiada de la prohibición total, en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones. (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 607; 344º informe, caso núm. 2461, párrafo 313, caso núm. 2484, párrafo 1094; 348º informe, caso núm. 2433, párrafo 48; 349º informe, caso núm. 2545, párrafo 1153; 350º informe, caso núm. 2543, párrafo 727; 354º informe, caso núm. 2581, párrafo 1114; 356º informe, caso núm. 2654, párrafo 371; 362º informe, caso núm. 2741, párrafo 768, caso núm. 2841, párrafo 1041; 371º informe, caso núm. 2988, párrafo 851; 372º informe, caso núm. 3022, párrafo 614, y 377º informe, caso núm. 3107, párrafo 240.) (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Sexta edición. 2018).

La OIT establece que el mantenimiento del servicio mínimo constituye una solución idónea que, por una parte, salvaguarda el derecho de huelga de la mayoría de los trabajadores, y por otra, garantiza la satisfacción de las necesidades vitales de los usuarios.

En virtud que la técnica del servicio mínimo importa una limitación del derecho de huelga, la



admisión de esa técnica no puede ser indiscriminada:

“866. El establecimiento de servicios mínimos en caso de huelga sólo debería poder ser posible en: 1) aquellos servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población (servicios esenciales en el sentido estricto del término); 2) en aquellos servicios no esenciales en el sentido estricto en los que huelgas de una cierta extensión y duración podrían provocar una situación de crisis nacional aguda tal que las condiciones normales de existencia de la población podrían estar en peligro, y 3) en servicios públicos de importancia trascendentales. La libertad sindical – Sexta edición (2018) 168 (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 606; 343º informe, Caso núm. 2355, párrafo 469, Caso núm. 2432, párrafo 1024; 344º informe, Caso núm. 2509, párrafo 1242; 346º informe, Caso núm. 2506, párrafo 1071; 348º informe, Caso núm. 2355, párrafo 308; 349º informe, Caso núm. 2548, párrafo 538, Caso núm. 2534, párrafo 558; 362º informe, Caso núm. 2841, párrafo 1037; y 364º informe, Caso núm. 2727, párrafo 1082.) (Id).

Solicitamos que estos pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical sean ponderados por la Corte en la sentencia que corresponde dictar en este asunto.

PLANTEAMIENTOS DE INTERPRETACION DEL BLOQUE DE JURICIDAD DE LA LIBERTAD SINDICAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Planteado así, en términos generales, el status actual de la Libertad Sindical en el continente americano, planteamiento que aborda y comprende las cuestiones que están siendo objeto de la consulta formulada por la Comisión Interamericana, solicitamos que los alcances y garantías de la Libertad Sindical se precisen, desarrollen e interpreten en los siguientes términos:



11.- En primer lugar, con fundamento en el artículo 1° de la CADH, en relación con el artículo 1 y 2 del Protocolo de San Salvador, solicitamos se ordene a los Estados respetar, garantizar el cumplimiento efectivo y promover positivamente la Libertad Sindical.

La promoción de la libertad sindical se debe concretar en políticas de fomento de la afiliación sindical, fortalecimiento de la participación sindical y que faciliten ventajas a los representantes sindicales, para que desarrollen su función de manera eficiente y eficaz, conforme lo estipulado en el Convenio N° 135 OIT y Recomendación N° 143 OIT, sobre los Representantes de los trabajadores.

12.- Solicitamos que el derecho de fundar y afiliarse a los sindicatos y la autonomía sindical se desarrolle e intérprete de acuerdo con los estándares definidos en el Convenio N° 87, 98 OIT y la jurisprudencia de los órganos de control de OIT.

13.- Los actos de represalia y discriminación antisindical tienen que ser sancionados con la nulidad absoluta y de cualquier práctica nacional contraria, mediante procedimientos judiciales expeditos e imparciales, que aseguren que la justicia sea pronta y cumplida.

14.- Solicitamos se interprete que las restricciones de la negociación colectiva que se han impuesto en las administraciones públicas, no se adecuan al principio de autonomía colectiva, libre y voluntaria negociación colectiva, a contrapelo de los Convenios 98, 151 y 154 OIT.

15.- La impronta abolicionista del derecho de huelga resulta contraria a los instrumentos internacionales que reconocen este derecho fundamental y los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical.

La prohibición generalizada de la huelga en los servicios públicos no es compatible con el



artículo 8.2 del Protocolo de San Salvador, lo cual así solicitamos que se declare.

Pedimos que se exhorte a los Estados eliminar las restricciones que afectan ostensiblemente el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos, cuyas regulaciones deben ajustarse a la doctrina de los órganos de control de OIT.

16.- La noción de servicios esenciales debe ajustarse rigurosamente a los pronunciamientos de dichos órganos.

Además, solicitamos a la Corte que pondere que, en lugar de la prohibición absoluta del derecho de huelga en los servicios esenciales, que es la constante en la legislación continental, se exhorte a los Estados establecer una legislación democrática que regule la huelga basada en el principio de servicio mínimo, que concilia razonablemente los intereses de la colectividad y el derecho de huelga de los empleados públicos, de acuerdo con los pronunciamientos de los órganos de control de OIT.

17.- Solicitamos que se exhorte a los Estados derogar la legislación regresiva, particularmente en materia de huelga y negociación colectiva en las administraciones públicas y abstenerse de dictar cualquier legislación o promover prácticas nacionales que produzcan una mayor regresión de los derechos colectivos de las y los trabajadores, conforme el artículo 16 CADH.

18.- Tenemos expectativas fundadas en que la sentencia que dictará la CIDH potenciará y fortalecerá el ejercicio de la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga en el sistema interamericano.

Por último, reiteramos nuestra satisfacción porque la cuestión de la Libertad Sindical se haya puesto en el orden del día Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuyo debate ahora es más que necesario, a raíz de que fuertes intereses económicos pretenden

"La unidad y solidaridad de los trabajadores es la fuente de la fuerza del movimiento sindical y la garantía de su victoria."

UNION NACIONAL DE EMPLEADOS DE LA CAJA Y
LA SEGURIDAD SOCIAL

UNDECA



aprovecharse de la pandemia que estamos sufriendo para destruir todavía más este derecho fundamental de la clase trabajadora.

SE ADJUNTA LA DOCUMENTACION QUE ACREDITA NUESTRA REPRESENTACION SINDICAL.



Atentamente,

**P/JUNTA DIRECTIVA NACIONAL
UNDECA**

Luis Chavarría Vega
Secretario General



Martha Elena Rodríguez González
Secretaria General Adjunta

 Archivo