



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

El Alto, 4 de junio de 2020  
PGE-DESP-SPDRLE-DGDDHMA N° 829/2020

REF.: RESPUESTA A LA SOLICITUD DE OPINIÓN  
CONSULTIVA PRESENTADA POR LA COMISIÓN  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

Distinguido Secretario:

Mediante la presente, el Estado Plurinacional de Bolivia ("Estado") tiene a bien hacer extensiva su respuesta a la Comunicación CDH-OC-3-2019-003 de 14 de octubre de 2019, que fue transmitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("Corte IDH").

Dicha comunicación, acompañó la solicitud de Opinión Consultiva ("OC") propuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("Comisión IDH"), la cual tiene por objeto analizar 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*", otorgando inicialmente un plazo para su respuesta hasta el 15 de enero de 2020, que posteriormente, a través de su Comunicado de 14 de enero de 2020, fue ampliado hasta el 13 de abril de 2020. Posteriormente, mediante Comunicado de 17 de marzo de 2020, la Corte IDH decidió suspender el cómputo de todos los plazos en curso de casos en etapa de fondo, supervisión de cumplimiento de sentencia y opiniones consultivas, a partir del día 17 de marzo y hasta el día 21 de abril.

En ese sentido y en atención a la mencionada solicitud de OC, a continuación, el Estado desarrollará: *i)* un análisis contextual de las obligaciones de los Estados para garantizar la libertad sindical, su relación con otros derechos y su aplicación desde la perspectiva de género, y *ii)* emitirá



*Abg. José María Cabrera Dalence*  
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO  
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Señor  
Pablo Saavedra Alessandri  
SECRETARIO EJECUTIVO  
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
Apdo.6906-1000.  
San José - Costa Rica.-  
JMCD/ARR /YCP/CFT/indr  
C.e. Archivo



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

sus consideraciones respecto a los cuestionamientos sometidos a la jurisdicción consultiva de la Corte IDH a solicitud de la Comisión IDH; con el propósito de aportar a la interpretación de las consultas planteadas.

## I. ANÁLISIS CONTEXTUAL DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARA GARANTIZAR LA LIBERTAD SINDICAL, SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS Y SU APLICACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

En el presente apartado, el Estado expondrá un análisis de las obligaciones estatales para garantizar la libertad sindical a partir del contexto convencional y su relación con otros derechos y su aplicación desde una perspectiva de género, tanto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“Sistema IDH”), el Bloque de Constitucionalidad y el Ordenamiento Jurídico boliviano vigente.

### a. La libertad sindical, su relación con otros derechos y su aplicación desde una perspectiva de género en el Sistema IDH.

El Estado comparte la posición presentada por la Comisión IDH, al reconocer que la libertad sindical es el punto de cohesión entre los derechos Civiles y Políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, que forman parte del *corpus iuris* interamericano, con relación al derecho al trabajo digno y sindicalización de trabajadores y trabajadoras.

Este punto de convergencia, la adecuada protección de los intereses colectivos de las trabajadoras y los trabajadores, se materializan en el ejercicio pleno del derecho a la reunión, al auto gobierno sindical, a la independencia en su organización, a la negociación colectiva, la huelga y a la seguridad social.

En ese sentido, el Estado rescata el análisis realizado por la Corte IDH en los Casos: Baena Ricardo y otros contra Panamá, Isaza Uribe y otros contra Colombia, Lagos del Campo contra Perú, y la Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016, en los cuales acertadamente dispuso que:

- Debe comprenderse a la libertad sindical como un derecho y una libertad, respecto al primer significativo, se debe reconocer el derecho de las trabajadoras y los trabajadores a formar asociaciones sindicales sin restricciones y arbitrariedades por parte del Estado, para la adecuada defensa de sus intereses colectivos; y en relación a lo segundo, como aquella la facultad que tienen los trabajadores de reunirse libremente en sindicatos o simplemente abstenerse de hacerlo, siendo este un derecho prominentemente potestativo.<sup>1</sup>
- Es obligación de los Estados garantizar el libre ejercicio de la libertad sindical, sin que exista ningún tipo de intimidación, violencia o injerencia sobre los trabajadores

<sup>1</sup> Corte IDH - Caso Baena Ricardo y otros contra Panamá: Sentencia de Fondo Reparaciones y Costas de 2 de febrero de 2001, Serie C, N° 72, Párrafo 159.





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

sindicalizados. Lo contrario podrá disminuir la capacidad de estas organizaciones sindicales en la defensa y protección de sus intereses.<sup>2</sup>

- Es importante resaltar que, la protección a la libertad sindical no se consuma con el reconocimiento teórico del derecho a formar asociaciones o sindicatos, puesto a que comprende una inseparable relación con los derechos Civiles y Políticos (Libertad de expresión, libertad de conciencia, protección judicial, entre otros) y los derechos Económicos, Sociales y Culturales (Derecho al trabajo digno, a la educación, medio ambiente sano, etc.).<sup>3</sup>
- Bajo los criterios de progresividad expuestos por el Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (“Convención ADH”), los sindicatos, confederaciones o federaciones de trabajadores tienen la finalidad de ser los interlocutores en la protección y promoción de los intereses de sus asociados, por lo tanto, colocarlos en una situación de vulnerabilidad sería reducir su capacidad para asumir la defensa de los derechos de las y los trabajadores. El razonamiento anterior, fue expresado por la Corte IDH como *“la obligación general que tienen los Estados de garantizar los derechos sindicales contenidos en el artículo 8.1 del Protocolo (“Protocolo de San Salvador”) se traduce en las obligaciones positivas de permitir e incentivar la generación de las condiciones aptas para que tales derechos puedan llevar a cabo efectivamente.”*<sup>4</sup>

Por otra parte, la solicitud de OC realizada por la Comisión IDH, no solamente analiza las obligaciones de los Estados para garantizar la libertad sindical y su relación con otros derechos, sino que trae a consideración la aplicación de éstos bajo una perspectiva de género.

En ese sentido, el Estado reconoce el trabajo del Sistema IDH relacionado a problemáticas de igualdad y no discriminación, mismo que se ha expuesto en la amplia línea jurisprudencial de la Corte IDH, que reconoce las obligaciones de los Estados bajo una doble concepción, al establecer que:

*“el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias<sup>5</sup>, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”*<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Corte IDH - Caso Isaza Uribe y otros contra Colombia: Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 20 de noviembre de 2018, Serie C, N° 363, Párrafo 145.

<sup>3</sup> Corte IDH - Caso Lagos del Campo contra Perú: Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 31 de agosto de 2017, Serie C, N° 340, Párrafo 156.

<sup>4</sup> Corte IDH - Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016: Párrafos 96 y 101.

<sup>5</sup> Cf. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, No discriminación, 10/11/89, CCPR/C/37, Párrafo. 7 y Opinión Consultiva OC-18/03: Párrafo. 92.

<sup>6</sup> Corte IDH - Caso “Instituto de Reeducación del Menor” contra Paraguay: Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 2 de septiembre de 2004, Serie C, N° 112, Párrafo 158, y Caso de los Hermanos Gómez Paquiyaury contra Perú: Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C, N° 110, Párrafo 129.





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

El precedente jurisprudencial citado, reconoce que los Estados se encuentran impedidos de realizar prácticas arbitrarias y desiguales entre las personas, y, por otra parte, tiene la obligación de crear las condiciones de igualdad para que se garanticen los derechos de las mujeres y grupos vulnerables, en armonía y respeto de la individualidad de todas las personas, promoviéndose escenarios que alienten el ejercicio de los derechos humanos progresivamente.

**b. La libertad sindical, su relación con otros derechos y su aplicación desde una perspectiva de género en el Bloque de Constitucionalidad y el Ordenamiento Jurídico boliviano vigente.**

El Estado boliviano, en el marco de los Artículos 13.IV, 256.I y 410.II de la Constitución Política del Estado (“CPE”) ha previsto que los tratados y convenios internacionales en derechos humanos se aplican de manera preferente sobre la Constitución y forman parte del bloque de constitucionalidad, en este sentido su ordenamiento jurídico interno establece aquellos principios, preceptos y garantías para el adecuado ejercicio de los derechos humanos, y en particular del derecho al trabajo, la libertad sindical y el derecho a la igualdad y no discriminación, respetando la amplia protección de todas sus vertientes.

Asimismo, la CPE, ha previsto en el Artículo 46.I.1. la tutela de la esencia de los derechos humanos, y en ese sentido ha considerado que, en protección de la dignidad de todas las personas, éstas no solo merecen un trabajo con “*seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación y con una remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio*”, sino que, a su vez, esta fuente laboral debe garantizarle una existencia digna para él o la trabajadora y su familia.<sup>7</sup>

En esa lógica, el Artículo 48.I y 48.II de la CPE establece que las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio, y que estas normas se interpretarán y aplicarán bajo los principios de: (i) protección de las y los trabajadores, (ii) primacía de la relación laboral, (iii) continuidad y estabilidad laboral, (iv) no discriminación e (v) inversión de la carga de la prueba<sup>8</sup>

Respecto a la aplicación de los derechos laborales bajo una perspectiva de género, los párrafos V, VI y VII del Artículo 48 constitucional, establecen como obligaciones del Estado: (i) promover la incorporación de las mujeres al trabajo, (ii) garantizar la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado, (iii) que las mujeres no podrán ser discriminadas o despedidas por su estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos, (iv) garantizar la inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo, y de los progenitores, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad, y (v)

<sup>7</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 46.I.1: I. Toda persona tiene derecho: 1. Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.

<sup>8</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 48.II: (...) II. Las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación y de inversión de la prueba a favor de la trabajadora y del trabajador. (...).







PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

garantizar la incorporación de las jóvenes y los jóvenes en el sistema productivo, de acuerdo con su capacitación y formación<sup>9</sup>.

En el marco de la legislación nacional la **libertad sindical** implica el ejercicio de los derechos de los trabajadores a sindicalizarse entre ellos o de asociarse entre sindicatos, en pleno uso de su "autonomía de la voluntad" y sin restricciones enunciativas o formales<sup>10</sup>, considerándose a los sindicatos de esta manera, como los instrumentos de defensa, representación, asistencia, educación y fomento cultural de los trabajadores y las trabajadoras<sup>11</sup>; protegiendo su patrimonio<sup>12</sup> y principalmente a sus representantes<sup>13</sup>.

En ese contexto, se evidencia que se han reconocido como derechos fundamentales, para el pleno ejercicio de la libertad sindical, al derecho a la negociación colectiva<sup>14</sup>, prohibición del despido injustificado o acoso laboral<sup>15</sup> y a la huelga<sup>16</sup>. Empero, por si no fuera suficiente, el Estado boliviano ha previsto en su bloque de constitucionalidad la posibilidad del establecimiento de empresas comunitarias o sociales, en defensa de las fuentes laborales y en resguardo de los intereses sociales de las trabajadoras y de los trabajadores, en los casos en que las empresas que se encuentren en procesos de quiebra, concurso, liquidación, cerradas o abandonadas sin justificación.<sup>17</sup>

Sin desmedro a lo anterior, y para que estos derechos no tengan un carácter meramente enunciativo, en la CPE ha establecido las obligaciones del Estado en materia laboral, las cuales se enfocan principalmente en fomentar la consolidación de políticas de empleo que eviten la desocupación y subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar las condiciones

<sup>9</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 48.V y VI: (...) V. Estado promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado. VI. Las mujeres no podrán ser discriminadas o despedidas por su estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos. Se garantiza la inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo, y de los progenitores, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad. VII. El Estado garantizará la incorporación de las jóvenes y los jóvenes en el sistema productivo, de acuerdo con su capacitación y formación.

<sup>10</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 51. I. II y IV: I. Todas las trabajadoras y los trabajadores tienen derecho a organizarse en sindicatos de acuerdo con la ley. II. El Estado respetará los principios sindicales de unidad, democracia sindical, pluralismo político, auto sostenimiento, solidaridad e internacionalismo. (...) IV. El Estado respetará la independencia ideológica y organizativa de los sindicatos. Los sindicatos gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de organizarse y ser reconocidos por sus entidades matrices.

<sup>11</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 51. III: Se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de las trabajadoras y los trabajadores del campo y de la ciudad

<sup>12</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 51. V: El patrimonio tangible e intangible de las organizaciones sindicales es inviolable, inembargable e indelegable.

<sup>13</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 51. VI: Las dirigentas y los dirigentes sindicales gozan de fuero sindical, no se les despedirá hasta un año después de la finalización de su gestión y no se les disminuirán sus derechos sociales, ni se les someterá a persecución ni privación de libertad por actos realizados en el cumplimiento de su labor sindical

<sup>14</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 49. I: Se reconoce el derecho a la negociación colectiva.

<sup>15</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 49. III: El Estado protegerá la estabilidad laboral. Se prohíbe el despido injustificado y toda forma de acoso laboral. La ley determinará las sanciones correspondientes.

<sup>16</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 53: Se garantiza el derecho a la huelga como el ejercicio de la facultad legal de las trabajadoras y los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, de acuerdo con la ley.

<sup>17</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 54. III: Las trabajadoras y los trabajadores, en defensa de sus fuentes de trabajo en resguardo del interés social podrán, de acuerdo con la ley, reactivar y reorganizar empresas en proceso de quiebra, concurso o liquidación, cerradas o abandonadas de forma injustificada, y conformarán empresas comunitarias o sociales. El Estado podrá coadyuvar a la acción de las trabajadoras y los trabajadores.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DES-PACHO

adecuadas de un trabajo digno con remuneración justa y sin discriminación<sup>18</sup>. De la misma forma, se realza la obligación del Estado de regular las relaciones laborales referentes a contratos o convenios colectivos de toda índole<sup>19</sup>, brindando acompañamiento estatal para garantizar y hacer seguimiento a la ejecución de los acuerdos laborales arribados en beneficio de las trabajadoras y los trabajadores.

Naturalmente, todos aquellos derechos fueron sujeto de análisis por parte del TCP, el cual emitió el siguiente razonamiento a través de la SCP Nro. 1759/2011-R de 7 de noviembre de 2011:

*“Con relación al derecho al trabajo, el art. 46.I de la CPE, establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno, con seguridad industrial, higiénica y salud ocupacional, sin discriminación y con remuneración o salario justo, equitativo, satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.*

*Este Tribunal a través de su jurisprudencia, lo ha definido en la SC 1132/2000-R de 1 de diciembre, como: ‘...la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona para desarrollar cualquier actividad física o intelectual tendiente a generar su sustento diario como el de su familia. (...) la propia Ley Fundamental establece el límite del mismo al señalar expresamente que tal derecho debe ejercerse de manera que no afecte el bien común ni el interés colectivo...’.*

*Desarrollando aún más este derecho fundamental este Tribunal estableció en la SC 0102/2003 de 4 de noviembre, que: ‘...supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por igual trabajo, sin ninguna distinción’.*

*Finalmente, la 0203/2005-R de 9 de marzo, precisando el carácter del derecho al trabajo señaló que: ‘...no implica la obligación del Estado de otorgar a todos los ciudadanos un puesto de trabajo, sino que lo obliga a adoptar políticas que favorezcan la creación de puestos de trabajo tanto en el sector público como privado, y a tutelar este derecho fundamental contra actos que priven o restrinjan el ejercicio de este derecho o actitudes discriminatorias, a fin de garantizar iguales oportunidades para conseguir y tener estabilidad en un puesto de trabajo, en mérito al cumplimiento de los requisitos generales exigidos para el mismo’.*”

<sup>18</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 54. I. y II: I. Es obligación del Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la de crear, mantener y generar condiciones a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa. II. Es deber del Estado y de la y servicios estatales.

<sup>19</sup> Constitución Política del Estado boliviano – Artículo 49. II: La ley regulará las relaciones laborales relativas a contratos convenios colectivos; salarios mínimos generales, sectoriales e incrementos salariales; reincorporación; descansos remunerados y feriados; cómputo de antigüedad, jornada laboral, horas extra, recargo nocturno, dominicales; aguinaldos, bonos, primas u otros sistemas de participación en las utilidades de la empresa; indemnizaciones y desahucios; maternidad laboral; capacitación y formación profesional, y otros derechos sociales.







PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

Conforme los argumentos vertidos anteriormente, se evidencia que para el Estado boliviano la libertad sindical opera con el previo reconocimiento de otros derechos, vale decir que, para que existe una verdadera aplicación de los derechos sindicales, será necesario que, en primera instancia los derechos individuales (como el derecho a la igualdad y no discriminación, el de libre expresión, libertad de conciencia, entre otros) se encuentren plenamente garantizados, solo en este escenario podrá prosperar una adecuada práctica de los derechos colectivos relacionados a la materia laboral. En conclusión, recapitulando el primer argumento vertido, la libertad sindical en su ejercicio, es el punto central de convergencia entre los derechos individuales y colectivos en que protegen de las trabajadoras y los trabajadores de tratos arbitrarios o desiguales.

## II. CUESTIONAMIENTOS SOMETIDOS A LA JURISDICCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE IDH A SOLICITUD DE LA COMISIÓN IDH.

En los siguientes párrafos, el Estado boliviano expondrá sus aportes para la interpretación conjunta de las normas interamericanas con relación al ejercicio de la libertad sindical, la negociación colectiva y huelga, desde un enfoque de género, en el orden de las siguientes consultas específicas:

- a. Teniendo en cuenta el artículo 45 incisos c y g de la Carta de la OEA y los principios y derechos fundamentales en el trabajo reconocen la libertad sindical y los derechos a la negociación colectiva y huelga como parte los derechos de los trabajadores para lograr un orden social justo, desarrollo económico y verdadera paz (...)
- i) *¿Cuál es el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías en los procesos de formación de sindicatos y en sus procedimientos de elección y gobierno interno?*

Conforme a los artículos señalados y la jurisprudencia de la Corte IDH, se puede inferir que los Estados partes tienen entre sus obligaciones positivas: (i) garantizar el ejercicio del derecho de libre asociación de trabajadoras y trabajadores para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores; (ii) adecuar su normativa interna a fin de garantizar la conformación y el reconocimiento de la personalidad jurídica, de manera pronta y sin dilaciones de sindicatos, federaciones y confederaciones nacionales o internacionales de trabajadoras y trabajadores, evitando para tal efecto, incurrir en requisitos y formalidades innecesarias que potencialmente puedan detener, impedir o restringir directa o indirectamente las acciones defensa y protección de los intereses de las trabajadoras y los trabajadores; (iii) establecer mecanismos legales de protección de la libertad e independencia de funcionamiento y gobierno interno de los sindicatos, federaciones y confederaciones nacionales o internacionales de trabajadoras y trabajadores que se reconozcan a nivel interno, incluyendo los procedimientos de elección de sus representantes en condiciones





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

de igualdad para hombres y mujeres; y (iv) adopción de mecanismos de protección de los representantes los derechos laborales y sindicales.

En tal sentido, se entiende que, entre las obligaciones negativas, se encuentra la prohibición de las autoridades a cualquier injerencia o intervención en tales asociaciones u organizaciones, así como el desarrollo de sus actividades que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

A fin de ampliar la interpretación del alcance de las obligaciones estatales, la Corte IDH deberá observar complementariamente el Convenio N° 87 de la OIT de 9 de julio de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, en los términos de los artículos: 2<sup>º</sup>, 3<sup>º</sup>, 4<sup>º</sup>, 5<sup>º</sup>, 8<sup>º</sup> y 9<sup>º</sup>, de las cuales se pueden inferir las prerrogativas de: el derecho de trabajadoras y trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, de constituir organizaciones, sindicatos, federaciones y confederaciones nacionales e internacionales de trabajadores, así como el de afiliarse a las mismas, y a su vez, toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores, que estimen convenientes para la defensa de sus intereses, las cuales no pueden estar sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa; así como, el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

<sup>20</sup> Convenio N° 87 de la OIT, Artículo 2 "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".

<sup>21</sup> Convenio N° 87 de la OIT, Artículo 3, "1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal".

<sup>22</sup> Convenio N° 87 de la OIT, Artículo 4 "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa".

<sup>23</sup> Convenio N° 87 de la OIT, Artículo 5 "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores".

<sup>24</sup> Convenio N° 87 de la OIT, Artículo 8 "1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad. 2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio".

<sup>25</sup> Convenio N° 87 de la OIT, Artículo 9 "1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio. 2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio."





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

***ii) ¿Cuál es el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías en los procesos de negociación colectiva y huelga, a la luz de los Artículos 15, 16, 25 y 26 de la Convención ADH, 8 del Protocolo de San Salvador y, XXI y XXII de la Declaración Americana?***

Las negociaciones colectivas, entre trabajadores y empleadores, tienen su principal sustento en la autonomía colectiva de la voluntad y subsidiaridad, en ese sentido, se debe considerar dentro de las obligaciones estatales, las siguientes: *(i)* adecuar su normativa para establecer los mecanismos que permitan los procesos de negociación entre empleadores con representantes de trabajadores dirigentes de sindicatos, federaciones o confederaciones, de forma directa o con auxilio de personas o entidades de mediación; *(ii)* regular las relaciones colectivas de contratos, acuerdos o convenios colectivos de trabajo; *(iii)* establecer mecanismos de protección a los trabajadores respecto al cumplimiento de contratos, acuerdos o convenios colectivos de trabajo que les sean beneficiosos; *(iv)* adecuar su normativa interna para regular la legalidad o ilegalidad de las huelgas y su procedimiento, así como la protección de derechos humanos de los trabajadores y sus dirigentes en la realización de las huelgas declaradas legales.

Dicha adecuación normativa, deberá observar principalmente que se establezcan condiciones laborales dignas y respeto a los derechos humanos de los trabajadores; por otro lado, dichas contratos deberán adecuarse al orden legal interno, para la validez y eficacia de dichos actos jurídicos.

Dentro de las obligaciones negativas para el Estado, se observan las de: *(i)* abstenerse de limitar aquellos acuerdos entre trabajadores y empleadores, en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones laborales y la protección de los derechos laborales, y *(ii)* la no intervención estatal en las huelgas declaradas legales, salvo para la protección de derechos humanos.

***iii) ¿Qué acciones deben tomar los Estados para verificar la realización de dichos derechos en cumplimiento de sus obligaciones de progresividad?***

Las convenciones y tratados internacionales establecen obligaciones a los Estados para lograr la efectividad de los derechos reconocidos por estos instrumentos, pero no establecen obligación alguna para la verificación de la realización de los derechos; aunque, en aplicación de los criterios de progresividad, cada Estado de forma independiente podría establecer los mecanismos de seguimiento para evaluar si las regulaciones y mecanismos implementados por el Estado cumplen con su objetivo de lograr la vigencia plena y la realización efectiva de los derechos reconocidos. De esta manera, el mismo Estado tiene la posibilidad de reestructurar su sistema normativo en protección de los derechos laborales en una sociedad dinámica y que avanza en la incorporación de nuevas tecnologías que hace necesario reformular su ordenamiento jurídico.

En tal sentido, el Protocolo Adicional a la Convención ADH en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en sus artículos 6 y 8, establece cuales son las obligaciones estatales relativas al cumplimiento del derecho al trabajo y la sindicalización, que junto con otros derechos ingresaron en la agenda pública regional, para cuya implementación y cumplimiento



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

incorporó dentro de su artículo 19, dos mecanismos de supervisión: *i)* un sistema de peticiones individuales para presuntas violaciones a los derechos de libertad sindical y educación y *ii)* un sistema de informes periódicos a cargo de los Estados partes, para que obligatoriamente comuniquen sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto a los derechos consagrados en este instrumento internacional.

Asimismo, la Organización de Estados Americanos elaboró los indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en el señalado Protocolo y formó un Grupo de Trabajo para analizar los informes periódicos de los Estados Partes. Al cual, el Estado boliviano remitió sus informes el 2014, 2016 y 2019, reportando los avances implementados en la materia bajo el principio de progresividad.

Conforme lo señalado por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador<sup>26</sup>, los indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo, no sólo sirven para llegar a conclusiones de índole general sobre progresos o retrocesos en el cumplimiento d dicho instrumento por los Estados sino que, en virtud del principio de progresividad de los DESC permite su aplicación tanto en el examen de situaciones generales, como respecto de situaciones particulares de eventual retroceso en relación con el ejercicio de ciertos derechos dado que, el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes.

En tal sentido, la obligación de no regresividad se constituye, entonces, en uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado. En consecuencia, el esquema de indicadores y señales de progreso debería contribuir no sólo a exponer los cambios del cuadro de situación general de un país en un período determinado, sino también, en la medida de lo posible, a identificar ciertas situaciones particulares de afectación de derechos del Protocolo, en especial problemas de alcance colectivo o que obedezcan a prácticas o patrones reiterados, o a factores de índole estructural que puedan afectar a ciertos sectores de la población.

Por otro lado, los Estados deben implementar mecanismos de evaluación respecto a la implementación de los DESC, en particular de los derechos laborales en base a indicadores con enfoque transversal y estadísticas estatales de empleo, seguridad social, género. Dicha evaluación, debe ser constante a fin de que se tomen conciencia de la realidad social y la definición y consolidación de políticas públicas, con la finalidad de asegurar el ejercicio pleno de todos los derechos.

En este amplio escenario, cabe hacer notar que, Bolivia dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, cuenta con las “Inspectorías del Trabajo” quienes realizan

---

<sup>26</sup> Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Extraído de: [https://www.oas.org/cn/scdj/pub/indicadores\\_progreso.pdf](https://www.oas.org/cn/scdj/pub/indicadores_progreso.pdf)







PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

acciones de verificación técnica (en los ambientes de trabajo, para verificar las condiciones de seguridad e higiene) y laboral (obligaciones formales de los empleadores) de las empresas o instituciones. Su principal finalidad, es tomar contacto de primera mano con las principales necesidades de los trabajadores y detectar potenciales contravenciones a la normativa laboral o condiciones inadecuadas de trabajo o de seguridad ocupacional, que en caso de ser verificadas las referidas inspectorías pueden establecer sanciones que pueden ser cobradas judicialmente.

*iv) ¿Qué procedimientos deben adoptar los Estados para identificar y eliminar los principales riesgos que impiden la libertad sindical en la región teniendo en cuenta la naturaleza y condición del órgano empleador: a) La administración pública, b) Empresas públicas, c) Empresas privadas, d) Organismos internacionales y e) Organizaciones sin fines de lucro?*

Al respecto, es necesario considerar que algunas apreciaciones preliminares, por ejemplo, que en el sector de la administración pública debido a su vinculación especial con su órgano empleador, cada Estado ha establecido regulaciones administrativas o laborales de los funcionarios o servidores públicos que varía según el país, es así que en el caso de Bolivia, a través de su “Estatuto del Funcionario Público”<sup>27</sup>, ha regulado las distintas clases de funcionarios, entre los cuales, están los siguientes: electos, designados, de libre nombramiento, de carrera. Por otra parte, también se cuenta con normativa de contratación de servicios de consultoría de línea de personas que prestan servicios al Estado, en ambos casos tienen un tratamiento distinto a la Ley General del Trabajo debido a su particular regulación y además que un posible reconocimiento de los derechos sindicales podría tener implicaciones en la continuidad de las funciones o servicios que desarrollan en favor de la ciudadanía, su estabilidad laboral por el tiempo y forma de designación entre otros factores.

Es importante mencionar que el Comité de Libertad Sindical, señaló que: “*Las normas contenidas en el Convenio núm. 87 se aplican a todos los trabajadores «sin ninguna distinción» y, por consiguiente, amparan a los empleados del Estado. En efecto, se ha considerado que no era equitativo establecer una distinción en materia sindical entre los trabajadores del sector privado y los agentes públicos, ya que, unos y otros, deben gozar del derecho a organizarse para defender sus intereses*”<sup>28</sup>. El no reconocer a los trabajadores del sector público el derecho que tienen los trabajadores del sector privado a crear sindicatos, tiene como resultado el que sus «asociaciones» no gocen de las mismas ventajas y privilegios que los «sindicatos» propiamente dichos, suponiendo una discriminación con respecto a los trabajadores del sector público y sus organizaciones frente a los del sector privado y a sus organizaciones”<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999, Ley del Estatuto del Funcionario Público

<sup>28</sup> Véase Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, Sexta Edición, 2018, pág. 62, párrafo 334; Recopilación de 2006, párrafo 218; 348º informe, Caso núm. 2516, párrafo 675; 362º informe, Caso núm. 2723, párrafo 840; y 370º informe, Caso núm. 2926, párrafo 385 y Caso núm. 2961, párrafo 488.

<sup>29</sup> Véase Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, Sexta Edición, 2018, pág. 63, párrafo 339; Recopilación de 2006, párrafo 222; 355º informe, Caso núm. 2680, párrafo 887; 360º informe, Caso núm. 2680, párrafo 59; 363º informe, Caso núm. 2680, párrafo 154; y 367º informe, Caso núm. 2680, párrafo 65



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

También debe observarse que las fuerzas armadas y policías, tienen un régimen especial, que la misma OIT observó en la Convención N° 87 y por su parte, el Comité de Libertad Sindical señaló:

*“El artículo 9, 1) del Convenio núm. 87 dispone que «la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio»; en virtud de ese texto, no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieren ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esas categorías de personas.”<sup>310</sup>*

En tal sentido, es necesario generar un espacio de análisis más amplio del sector público, y el alcance de la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, considerando, por ejemplo, que en casos de huelgas de sectores de salud, servicios básicos, seguridad ciudadana, administración de justicia entre otros, puede significar el menoscabo o restricción de los derechos humanos de los ciudadanos en su conjunto<sup>31</sup>.

Por otro lado, puede inferirse en los casos de empresas privadas, organismos internacionales y organizaciones sin fines de lucro, estas entidades deben cumplir, sin excepción alguna, las regulaciones convencionales de los derechos laborales y sindicales suscritos por los Estados y su regulación interna, donde las actividades laborales son desarrolladas.

Al respecto, sin ánimo de entrar en el análisis de aspectos técnicos y legales que requieren de un análisis profundo y, con la finalidad de llegar a una posible respuesta a la pregunta específica, se manifiesta que, los Estados en cumplimiento de sus obligaciones convencionales deben asegurar el ejercicio de todos los derechos humanos reconocidos, incluidos los derechos laborales y sindicales.

En tal sentido, los Estados deberán establecer de forma interna, mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de la normativa y políticas públicas, con la finalidad de actualizar y mejorar su ordenamiento jurídico procurando el desarrollo progresivo de las acciones estatales para el logro de la plena efectividad de los derechos.

<sup>30</sup> Véase Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, Sexta Edición, 2018, pág. 64, párrafo 345; Recopilación de 2006, párrafo 224; 357º informe, Caso núm. 2738, párrafo 1134; 368º informe, Caso núm. 2943, párrafo 758; y 374º informe, Caso núm. 3073, párrafo 501.

<sup>31</sup> El Comité de Libertad Sindical en su Informe provisional 340, Marzo 2006, Caso 1865 (Corea, República de), párr. 751, estableció que “...El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse: 1) en la función pública sólo en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, o 2) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población)”.





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

b. A la luz de los Artículos 16 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XXII de la Declaración Americana y 8.1 del Protocolo de San Salvador.

i) *¿Cómo se manifiesta la relación entre la libertad sindical, la negociación colectiva y la libertad de asociación?*

Al respecto, cabe recordar que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y progresivos, por lo cual, la relación de los derechos señalados debe ser analizada e interpretada a partir de estas características. En tal sentido, considerando que el carácter de interdependencia refiere que todos los derechos humanos están interrelacionados y que no puede afectarse un derecho sin afectar otros.

No es posible concebir el desarrollo de la libertad sindical de forma independiente, sino de manera coexistente a los derechos de la libertad de asociación, la negociación colectiva, la libertad de expresión y otros derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales que, son necesarios para su ejercicio pleno, en defensa de los intereses de trabajadoras y trabajadores.

En este entendido, la conexión entre derechos sindicales y la libertad de asociación, se torna aún más estrecha, cuando esta última, tiene un amplio espectro de ejercicio en diferentes ámbitos de la vida personal y social del ser humano, que son encaminadas a distintos fines, entre ellos, los laborales y sindicales, con un régimen especial de protección a sus dirigentes.

Ahora bien, en el marco de lo anterior y entrando al tema de la consulta, el Estado considera que, la relación entre los derechos señalados es intrínseca, ya que no es posible ejercer la libertad de organizar sindicatos y afiliarse, sin la libertad de asociación, tampoco es posible la promoción y defensa de los derechos de los intereses laborales y sindicales sin la posibilidad de negociar colectivamente con los empleadores. En tal sentido, la vulneración de un derecho en específico puede significar la vulneración de los derechos interrelacionados a él.

ii) *¿Se desprende alguna consecuencia jurídica de esta relación sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas a la luz de los artículos 26 de la Convención Americana, XIV de la Declaración Americana, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador y los principios y derechos fundamentales en el trabajo?*

Conforme a lo señalado en la pregunta anterior, la consecuencia jurídica lógica de la relación de los derechos, implica que la vulneración de uno puede implicar la vulneración de los derechos interrelacionados.

Por otro lado, en el desarrollo progresivo de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados, estos deberán evolucionar incluyendo los principios y derechos que vayan generándose a partir de las necesidades sociales y la interpretación del alcance de los derechos por parte de los órganos nacionales e internacionales competentes, con criterios de inclusión e igualdad de las personas en relación a su capacidad y destreza, en procura de un trabajo digno, justo y equitativo, así como la eliminación de cualquier tipo de discriminación en el trabajo, considerando en última instancia





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

que la libertad sindical constituye una forma para garantizar la realización de los derechos laborales y su reivindicación.

*iii) ¿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, es necesario recordar que el principio de protección en materia laboral, ampliamente desarrollados por la doctrina internacional, impide categóricamente que se celebren acuerdos de negociación colectiva que vayan en desmedro de las conquistas sociales reconocidas por el ordenamiento jurídico vigente; en tal sentido, corresponderá en estos casos que los Estados implementen mecanismos para garantizar que todos aquellos acuerdos y negociaciones colectivas que declaren la renuncia de derechos y garantías laborales sean declarados nulos de pleno derecho, en correspondencia a las características de inalienables e irrenunciables que revisten a los derechos humanos en general y a los derechos laborales y sindicales en particular.

En tal sentido, también es pertinente recordar la aplicación de los principios de: (i) "In dubio pro operario", comprendido como la aplicación preferente de la norma que brinde mayor tutela al trabajador, en caso de duda entre dos normas preexistentes, (ii) la "aplicación de la norma más favorable" al trabajador cuando existan dos normas contradictorias respecto a una problemática concreta, y (iii) "la condición más beneficiosa adquirida", que se traduce en que las conquistas sociales, derechos o beneficios establecidos no pueden ser disminuidos o suprimidos en lo posterior. Dichos principios deben ser observados por las autoridades administrativas y judiciales en procesos contenciosos de carácter laboral en defensa de los derechos de trabajadoras y trabajadores.

Bajo estas reflexiones, no es posible permitir que las negociaciones colectivas puedan derogar, suprimir, renunciar o restringir derechos, garantías o protecciones previamente establecidas previamente en favor de los trabajadores, líderes o dirigentes de sindicatos, federaciones o confederaciones.

*iv) ¿Qué especificidades se deben tener en cuenta cuando son mujeres quienes ejercen estos derechos?*

Las regulaciones convencionales de derechos humanos tienden a procurar la igualdad de hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos y libertades, otorgando a las mujeres especial protección para que no sean víctimas de violencia o discriminación por las funciones o cargos que desempeñan bajo la mirada de los principios y valores de igualdad y equidad, al efecto se deberá tener en cuenta el cumplimiento de los DESC, la Convención De Belém Do Pará y la Convención Interamericana Contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, con la finalidad de que los Estados fortalezcan sus ordenamientos jurídicos internos otorgando la tutela necesaria para garantizar a las mujeres un libre ejercicio de su derecho al trabajo digno, su libertad sindical y una vida libre de violencia en igualdad y equidad de condiciones.





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

c. A la luz de los artículos 13, 15 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, IV y XXI de la Declaración Americana y 8.1 del Protocolo de San Salvador.

i) *¿Cómo se manifiesta la relación entre la libertad sindical, libertad de expresión, el derecho a huelga y el derecho a reunión?*

Para la interpretación meridiana de los artículos referidos, se debe partir considerando que el ejercicio de los derechos humanos se manifiesta de diversas formas a los que su titular desea reflejarlos, sin limitación legal, contractual o convencional, en este sentido la relación de los referidos derechos parte de las características de indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, considerando que los derechos sindicales constituyen un punto de convergencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores y sus intereses colectivos.

Los derechos sindicales, representan la máxima expresión del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, así como del derecho de reunión, debido a que en este derecho los trabajadores de forma autónoma deciden organizarse e integrar a su libre elección sindicatos, federaciones y confederaciones, con la finalidad de garantizar la protección y promoción de sus intereses como trabajadoras y trabajadores.

Cabe recordar, que en estos espacios sindicales se genera un círculo de intercambio y expresión de opiniones, de necesidades de promoción de sus derechos, de circunstancias vulnerarias de derechos laborales y definición de acciones para la promoción o protección común de los integrantes y sus intereses colectivos.

Por otro lado, los dirigentes o líderes sindicales deben gozar de especial protección por ejercer principalmente los derechos de libertad de pensamiento y expresión, debido a que se constituyen en interlocutores frente a sus empleadores, quienes no pueden tomar represalias por estas manifestaciones. En tal sentido, su desconocimiento genera un impacto negativo en los derechos de sus asociados que afectaría o limitaría en última instancia el goce efectivo del derecho sindical a asociarse colectivamente.

ii) *¿Se desprende alguna consecuencia jurídica de esta relación sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas a la luz de los artículos 26 de la Convención Americana, XIV de la Declaración Americana, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador y los principios y derechos fundamentales en el trabajo?*

La posible consecuencia jurídica de la referida relación, puede identificarse en la vigencia y efectividad plena de los derechos laborales y sindicales, a través de su promoción y defensa, así como la obligación positiva del Estado de garantizar el ejercicio pleno de estos derechos sin restricciones o limitación, salvo las establecidas convencionalmente y de eliminar todo tipo de violencia, discriminación, trabajo forzoso u obligatorio y el trabajo infantil, a fin de consolidar un trabajo digno para trabajadoras y trabajadores en una sociedad con justicia social, que en última





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

instancia garantizaran condiciones justas y equitativas conforme a las prescripciones convencionales.

*iii) ¿Qué especificidades se deben tener en cuenta cuando son mujeres quienes ejercen estos derechos?*

Conforme se expresó previamente, las regulaciones convencionales de derechos humanos tienden a procurar la igualdad de hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos y libertades, otorgando a las mujeres especial protección para que no sean víctimas de violencia o discriminación por las funciones o cargos que desempeñan bajo la mirada de los principios y valores de igualdad y equidad, al efecto deberá procurarse principalmente el cumplimiento de los DESC, la Convención De Belém Do Pará y la Convención Interamericana Contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

d. Libertad sindical bajo una perspectiva de género

*i) ¿De qué manera aplica el derecho de las mujeres a ser libre de toda forma de discriminación y violencia de acuerdo con los artículos 4.f y 6.a de la Convención Belem do Pará, 1.1 y 24 de la Convención Americana, 3 del Protocolo de San Salvador y II de la Declaración Americana en la interpretación del contenido jurídico de la libertad sindical y los derechos a la negociación colectiva y huelga?*

En el marco de la referida normativa, queda claro que el presupuesto esencial de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga de las mujeres, es sin duda alguna, la igualdad efectiva de hombres y mujeres en el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades.

En tal sentido, los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga de las mujeres, deben ser interpretados de forma integral con los DESC, la Convención De Belém Do Pará y la Convención Interamericana Contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, así como la jurisprudencia de la Corte IDH y otros órganos de protección de derechos humanos, que hayan vertido interpretaciones sobre dichos derechos, a fin de consolidar su pleno ejercicio sin violencia contra la mujer ni discriminación alguna por motivos de sexo, raza, idioma, ni ninguna otra índole.

A ello, se debe añadir que, la protección al derecho a la libertad sindical debe asegurar la vigencia de los derechos de las mujeres en ámbitos laborales y sindicales, quienes suelen ser más vulnerables a la violencia física, sexual, psicológica y económica en ambientes laborales, siendo obligación de los Estados luchar contra estas vulneraciones y procurar la efectividad de sus derechos, así como la eliminación de cualquier forma de violencia, discriminación o desigualdad hacia las mujeres.







PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

En este entendido, es importante señalar, que a través de la Ley N° 348 de 9 de marzo de 2013, "Ley integral para garantizar una vida libre de violencia", estableció entre los criterios de prevención de la violencia contra las mujeres, el ámbito laboral. En particular, su artículo 21, dispuso que el Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social, debe adoptar las siguientes medidas destinadas a garantizar el respeto a las mujeres en el ámbito laboral:

1. Mecanismos legales y administrativos, y políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y el acceso al trabajo digno, libre de cualquier forma de violencia, asegurando la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el sector público como en el privado.
2. Adoptar medidas para evitar la imposición de requisitos para el acceso a un puesto de trabajo, ascenso, salario o estabilidad en el empleo, que generen discriminación por razones de sexo, edad, apariencia física, estado civil o condición de maternidad. Deberá prohibirse, de manera expresa, la presentación de pruebas de laboratorio, prueba de VIH/SIDA, de embarazo, entrevistas sobre decisiones o situaciones personales u otras de cualquier otra índole que afecte una decisión más allá de la idoneidad.
3. Regulación y sanción del despido injustificado de las mujeres por su estado civil, embarazo, situación de violencia, edad, condiciones físicas, número de hijas o hijos o cualquier forma que implique discriminación laboral; debiendo garantizar la estabilidad laboral según normativa vigente.
4. Protección contra toda forma de acoso sexual o acoso laboral, y adopción de procedimientos internos y administrativos para su denuncia, investigación, atención, procesamiento y sanción.
5. Adopción de una política de formación permanente, sensibilización, fortalecimiento y capacitación al personal de conciliación e inspección del trabajo, para la adecuada atención de denuncias presentadas por mujeres, sobre todo si se encuentran en situación de violencia.
6. En coordinación con el Ministerio de Salud y Deportes, una política para la atención médica y psicológica especializada, oportuna y gratuita en el régimen de seguridad social a toda mujer que hubiera sido sometida a cualquier forma de violencia en el ámbito laboral.
7. En coordinación con los servicios de atención y protección para priorizar el acceso, permanencia y ascensos de las mujeres en situación de violencia, a un empleo digno, incluyendo mecanismos específicos en la política nacional de empleo, programas especiales de empleo y la bolsa de trabajo, programas de formación, capacitación y actualización específica, garantizando una remuneración sin brechas de discriminación.
8. Adopción de un sistema de flexibilidad y tolerancia en los centros de trabajo para mujeres que se encuentren en situación de violencia, garantizando sus derechos laborales, a sola



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

presentación de la resolución de alguna medida de protección, en el marco del Artículo 35 de la presente Ley.

9. Adopción de normas que permitan compatibilizar la vida laboral y familiar de las personas que trabajan, a fin de permitir un mayor equilibrio entre mujeres y hombres en ambos ámbitos.

10. Todas las acciones necesarias para la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Por otro lado, dicha Ley, creó el delito de Acoso Sexual que fue incluido al Código Penal en el Artículo 312 *quater* con el siguiente texto:

- I. *La persona que valiéndose de una posición jerárquica o poder de cualquier índole hostigue, persiga, exija, apremie, amenace con producirle un daño o perjuicio cualquiera, condicione la obtención de un beneficio u obligue por cualquier medio a otra persona a mantener una relación o realizar actos o tener comportamientos de contenido sexual que de otra forma no serían consentidos, para su beneficio o de una tercera persona, será sancionada con privación de libertad de cuatro (4) a ocho (8) años.*
- II. *Si la exigencia, solicitud o imposición fuera ejercida por un servidor público en el ámbito de la relación jerárquica que ostenta, será destituido de su cargo y la pena será agravada en un tercio.*

- ii) *¿Cuál es el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas que se desprenden a la luz de los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención Americana y los artículos 2.b, 3 y 5 de la Convención Belém do Pará ante prácticas de discriminación o violencia en el trabajo basadas en el género que obstaculizan el ejercicio de dichos derechos por parte de las mujeres?*

En el marco de la normativa referida, la jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que los Estados parte tienen la obligación de legislar en su ámbito interno para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, tales normas deben reconocer integralmente todos aquellos riesgos, amenazas o restricciones que imposibilitan a las trabajadoras realizar sus actividades laborales, por motivos de acoso laboral o sexual o de discriminación en su condición de mujer.

De forma particular, el alcance de las obligaciones estatales respecto a la Convención De Belém Do Pará fue establecido en su Artículos 7, las cuales se refieren a la adopción por los medios apropiados y sin dilaciones, de políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

*“a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;*







PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;*
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;*
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;*
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y*
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención”.*

Asimismo, el Artículo 8 de la referida Convención, refiere al carácter progresivo de la adopción de medidas específicas, inclusive programas para:

- “a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;*
- b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;*
- c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;*
- d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;*





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

- e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;*
- f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;*
- g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;*
- h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y i. promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia”.*

Cabe recordar, que para la adopción de dichas medidas, los Estados deben tener en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada, cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad, conforme prevé el Artículo 9 de la señalada norma convencional.

Adicionalmente, respecto a actos discriminatorios en el trabajo deberá observarse los deberes del Estado establecidos en los Artículos 4 al 14 de la Convención Interamericana Contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, aplicable a cualquier ámbito de la vida pública o privada y que son destinados a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, a través de la adopción de políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos.

En tal sentido, las obligaciones estatales para la adopción de políticas y medidas legislativas, así como la adopción de mecanismos para la eliminación de la violencia y discriminación contra la mujer en el ámbito laboral y sindical, deben partir reconociendo que esta meta es indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida, además de consolidar la igualdad efectiva en favor de este sector en cualquier actividad, sea privada o pública en todas las estructuras.







PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

e. Rol del Estado y responsabilidades familiares entre hombres y mujeres

- i) *¿Cuál es el rol de los Estados para proteger la libertad de funcionamiento y autonomía de los sindicatos en el marco de los artículos 26 de la Convención Americana, XXII de la Declaración Americana y 8.1.a del Protocolo de San Salvador y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales en cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación?*

Inicialmente es pertinente recordar que el Artículo 26 de la Convención ADH, establece el compromiso de los Estados Partes a adoptar medidas de desarrollo progresivo para la efectividad plena de los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos los derechos laborales y sindicales; sin embargo, no se estableció regulación o jurisprudencia específica sobre la “libertad de funcionamiento o autonomía de los sindicatos”.

En tal sentido, debe considerarse que en el marco del Artículo 8.1.a del Protocolo de San Salvador, la organización de la estructura, la forma de elección, la duración del mandato y otros aspectos, están delegados particularmente a los trabajadores, quienes deciden autónomamente organizarse o afiliarse a un sindicato. Por lo cual, queda claro que la obligación del Estado es proteger el derecho de reunión y la libertad de asociación (en el caso particular libertad de asociación sindical), sin restricciones salvo las establecidas en el Artículo 16.2 y 16.3 de la Convención ADH<sup>32</sup>.

En ese sentido, no es posible para el Estado cumplir un rol activo en la determinación de sus normas y procedimientos de elección de representantes o de participación de lideresas, siendo en este sentido, la principal obligación estatal la de garantizar el principio de protección y de no intervención en las decisiones sindicales, que gozan de independencia y autonomía en el marco del Artículo 3.2 del Convenio N° 87 de la OIT.

Cabe hacer notar que Bolivia en el Artículo 51.IV de su Constitución<sup>33</sup> reguló el reconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos para obrar en defensa de sus intereses, con el solo cumplimiento de dos requisitos básicos: *i)* Organizarse por sí mismos y *ii)* que gocen del reconocimiento de su ente matriz.

<sup>32</sup> Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

<sup>33</sup> Constitución Política del Estado - Artículo 51.IV “El Estado respetará la independencia ideológica y organizativa de los sindicatos. Los sindicatos gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de organizarse y ser reconocidos por sus entidades matrices”



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESPACHO

ii) *¿Qué aspectos tiene la división de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres en estos contextos?*

Sobre el particular, se debe realizar un análisis multifactorial que identifique los aspectos solicitados, no correspondiendo al Estado o a la Corte IDH determinar a *prima facie* una interpretación sobre la división de responsabilidades familiares en integrantes, líderes o líderes/as sindicales, debido a que los deberes de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y de los hijos de honrar siempre a sus padres y el de asistirlos, aliméntalos y ampararlos cuando estos lo necesiten, que fueron regulados en el Artículo XXX de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre (DADDH), u otros derechos de protección, **no depende si el obligado cumple o no un cargo o puesto sindical.**

Cabe hacer notar, que la CPE de Bolivia en su Artículo 62, establece que todos los integrantes de una familia tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades<sup>34</sup>, en ese sentido, la Ley Nro. 603 de 19 de noviembre de 2014 (Código de las Familias), en su Artículo 6.c ha consagrado el principios fundamentales de la equidad de género, en los siguientes términos "(...) *Son las relaciones equitativas e igualitarias entre mujeres y hombres en las familias, en el ejercicio de sus derechos, obligaciones, toma de decisiones y responsabilidades. (...)*".

Adicionalmente, la referida Ley en su artículo 173.I ha establecido la igualdad de los cónyuges en el mantenimiento y responsabilidades del hogar<sup>35</sup>.

f. Obligaciones de los Estado respecto al fomento de políticas públicas

i) *¿Cuál es el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas que se desprenden de los artículos 34.g y 44 incisos b. c. y g. de la Carta de la OEA, 1.1, 2 y 26 de la Convención Americana y XIV y XXII de la Declaración Americana para la participación efectiva de los trabajadores y trabajadoras por medio del ejercicio de la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, en los procesos de diseño, construcción y evaluación de normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías?*

De la revisión sistemática de los artículos referidos, a *prima facie* no se identifica el establecimiento de un derecho a la participación efectiva a los procesos de diseño, construcción y evaluación de normas y políticas públicas, menos aún relacionadas al trabajo, como parte de los instrumentos de derechos humanos.

<sup>34</sup> Constitución Política del Estado - Artículo 62: El Estado reconoce y protege a las familias como el núcleo fundamental de la sociedad, y garantizará las condiciones sociales y económicas necesarias para su desarrollo integral. Todos sus integrantes tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades.

<sup>35</sup> Ley Nro. 603 de 19 de noviembre de 2014 (Códigos de las Familias) - Artículo 173. I: Los cónyuges tienen los mismos derechos y deberes en la dirección y gestión de los asuntos del matrimonio o de la unión libre como el mantenimiento y responsabilidades del hogar y la formación integral de las y los hijos, si los hay.







PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
BOLIVIA

DESFACHO

Sin embargo, cabe hacer notar que los Artículos 15 (derecho de reunión) y 16 (derecho de asociación) de la Convención ADH, señalan que todas las personas tienen el derecho a reunirse de forma pacífica y sin armas, y de asociarse libremente con fines de cualquier índole, entre los que destaca al caso particular, los fines políticos, económicos, laborales y sociales.

Por otra parte, el Artículo 23.1.a (derechos políticos) de la misma Convención y 25.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establecen el derecho de todos los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

En una interpretación amplia de dichos artículos, el Estado debe garantizar la participación de trabajadores y trabajadoras en la dirección de los asuntos políticos que se definan a través de políticas públicas, sea por los mismos trabajadores y/o sus dirigentes, en negociaciones colectivas o espacios de huelga, en el marco de una democracia participativa.

Dicha posibilidad, debe considerar políticas públicas posibles de cumplimiento para el Estado; en tal sentido, es pertinente recordar que conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH en el caso *Xákmok Kásck vs. Paraguay*, la definición de la planificación y adopción de políticas públicas deben ser tomadas en función de de prioridades y recursos, *las obligaciones positivas del Estado deben interpretarse de forma que no se imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada.*<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*. FRC. 2006, párr. 186.