

Opinión consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 sobre

Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género.

Presentación y trámite de la consulta

En julio de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó una solicitud de opinión consultiva ante la Corte interamericana, sobre el alcance de las obligaciones de los Estados, bajo el sistema interamericano, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género. Las preguntas formuladas por la CIDH fueron:

a) Teniendo en cuenta que 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 ¿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, por un lado, y en los procesos de negociación colectiva y huelga, por el otro, a la luz de los artículos 15, 16, 25 y 26 de la Convención Americana, 8 del Protocolo de San Salvador y XXI y XXII de la Declaración Americana? Y ¿Qué acciones deben tomar los Estados para verificar la realización de dichos derechos en cumplimiento de sus obligaciones de progresividad? Bajo este marco normativo ¿Qué procedimientos deben adoptar los Estados para identificar y eliminar los principales riesgos que impiden su realización 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?

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 ¿Cómo se manifiesta la relación entre la libertad sindical, la negociación colectiva y la libertad de asociación? ¿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? ¿Es posible permitir de manera general que las protecciones establecidas por la legislación puedan ser derogadas “in peius” por medio de la negociación colectiva? ¿Qué especificidades se deben tener en cuenta cuando son mujeres quienes ejercen estos derechos?

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 ¿Cómo se manifiesta la relación entre la libertad sindical,

libertad de expresión, el derecho a huelga y el derecho a reunión? ¿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? ¿Qué especificidades se deben tener en cuenta cuando son mujeres quienes ejercen estos derechos?

d) ¿De qué manera aplica el derecho de las mujeres a ser libre de toda forma de discriminación y violencia de acuerdo a 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 ese marco ¿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?

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

f) ¿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?

Las disposiciones que la CIDH sometió a consulta fueron: los artículos 34.g, 44.b, c y g y 45.c y g de la Carta de la Organización de Estados Americanos (Carta de la OEA); 1.1, 2, 3, 13, 15, 16, 24, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); 3, 6, 7, y 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana); y los artículos 2.b, 3, 4.f, 5 y 6.a de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”.

En octubre de 2019 la Secretaría de la Corte notificó a los Estados miembros de la OEA, así como a diversos órganos de la misma, para que presentaran sus observaciones con relación a la consulta. Asimismo, se abrió el periodo para recibir observaciones de organizaciones internacionales, de la sociedad civil e instituciones académicas sobre los puntos sometidos a consulta. En abril de 2020 concluyó el periodo para recibir observaciones y en abril de 2021 la Corte Interamericana inició la deliberación de la opinión.

Competencia y admisibilidad

Competencia en razón de la persona

La Corte determinó que la CIDH estaba facultada para solicitar la opinión de acuerdo con el artículo 64.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), en virtud de que la Comisión es uno de los órganos de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Especificar disposiciones que deben ser interpretadas

Como parte del análisis de forma, la Corte consideró que la Comisión precisó las disposiciones jurídicas a ser interpretadas, y por lo tanto, era dable admitir la solicitud de interpretación.

Competencia en razón de la materia

Por lo que toca al análisis competencial sobre los instrumentos regionales invocados, así como de otras fuentes del derecho internacional, la Corte indicó que el artículo 64 la autorizaba no solo a rendir interpretaciones sobre la propia CADH, el Protocolo de San Salvador y la Convención Belém Do Pará, sino también sobre la Declaración Americana, la Carta de la OEA y otros tratados, siempre que éstas sean en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

Procedencia de la opinión

La Corte notó que la solicitud formulada por la Comisión incluía supuestos específicos de garantías, procedimientos y acciones de algunos Estados para la realización de los derechos en consulta, sin embargo, consideró que ello no era obstáculo para responder la consulta. En ese sentido, el Tribunal destacó que el señalamiento de algunos ejemplos sirve para ilustrar la trascendencia de fijar criterios de alcance amplio y general sobre la cuestión jurídica en consulta y que su función consultiva perdería su capacidad si se limitara a una especulación abstracta.

Formulación precisa de las preguntas y la facultad de reformular la pregunta

La Corte consideró que las preguntas A, B, C, D y F, se relacionaban con los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, mientras que la pregunta E se relacionaba con proteger la libertad de funcionamiento y autonomía de los sindicatos, al tiempo que se garantiza la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales. En ese sentido, la Corte decidió modificar la estructura de las preguntas con el fin de dar claridad a la opinión.

Por lo tanto, la Corte precisó y reformuló las preguntas en consulta de la siguiente forma:

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

1) ¿Cuál es el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y cuál es su relación con los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias?

2) ¿Cuál es el contenido del derecho de las mujeres de ser libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga?

3) ¿Cuál es el alcance del deber del Estado para proteger la autonomía sindical y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y líderes sindicales?, y ¿cuál es el alcance de las obligaciones del Estado respecto a garantizar la participación de los sindicatos en el diseño de las normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías?

Fondo

Para realizar la interpretación, la Corte recurrió a la regla consuetudinaria contemplada en el artículo 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, la regla interpretativa contemplada en el artículo 29 de la CADH que reconoce el principio pro persona, así como el principio de interpretación evolutiva.

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

Consideraciones de la Corte

- La libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga son derechos incorporados en el artículo 26 de la Convención.
- El derecho de las personas a asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses incluye el derecho de sindicación, el cual comprende, a su vez, la libertad de agruparse para constituir un sindicato, el derecho de afiliarse a un sindicato ya constituido, y el derecho de desafiliarse de un sindicato, sin discriminación.

- El derecho a la libertad sindical es un derecho con connotaciones colectivas e individuales. En su dimensión colectiva, la libertad sindical protege la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha la estructura interna, actividades y programas de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, en su dimensión individual, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Además, este derecho no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar agrupaciones, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad.
- El Estado debe garantizar que no se requiera ninguna autorización administrativa previa que anule el ejercicio del derecho de los trabajadores y las trabajadoras a crear los sindicatos que estimen conveniente constituir. De esta forma, los Estados deben abstenerse de requerir licencias o autorizaciones respecto al contenido de los estatutos para la creación de organizaciones de trabajadores y de trabajadoras.
- Las organizaciones sindicales deben gozar plenamente del derecho a elegir libremente a sus representantes. Este derecho constituye un elemento indispensable de la libertad sindical, pues es a través de sus representantes que las organizaciones pueden actuar con independencia y eficacia en la defensa de los trabajadores y las trabajadoras.
- El derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical, en tanto comprende los medios necesarios para que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en condiciones de defender y promover sus intereses.
- El derecho a la negociación colectiva está compuesto de diversos elementos, que incluyen, como mínimo: a) el principio de no discriminación del trabajador o trabajadora en ejercicio de la actividad sindical, pues la garantía de igualdad es un elemento previo para una negociación entre empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras; b) la no injerencia directa o indirecta de los empleadores en los sindicatos de trabajadores y trabajadoras en las etapas de constitución, funcionamiento y administración, pues puede producir desbalances en la negociación que atentan en contra del objetivo de los trabajadores y las trabajadoras de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo mediante negociaciones colectivas y por otros medios lícitos; y c) el estímulo progresivo a procesos de negociación voluntaria entre empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras, que permitan mejorar, a través de contratos colectivos, las condiciones del empleo.
- El derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, y de sus organizaciones, pues constituye un

medio legítimo de defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales. La huelga es “la interrupción temporal del trabajo (o disminución) voluntaria efectuada por uno o más grupos de trabajadores con el fin de obtener reivindicaciones o rechazar exigencias o expresar quejas o de apoyar las reivindicaciones o las quejas de otros trabajadores”.

- Las huelgas pueden tener finalidades o reivindicaciones que pueden sintetizarse en tres categorías: i) las de naturaleza laboral, que buscan mejorar las condiciones de trabajo o de vida de los trabajadores y las trabajadoras; ii) las de naturaleza sindical, que persiguen las reivindicaciones colectivas de las organizaciones sindicales; y III) las que impugnan políticas públicas.
- Salvo las excepciones permitidas por el derecho internacional, la ley debe proteger el ejercicio del derecho de huelga de todos los trabajadores y las trabajadoras por lo que las condiciones y requisitos previos que la legislación establezca para que una huelga se considere un acto lícito, no deben ser complicados al punto de producir que en la práctica resulte imposible una huelga legal. En este sentido, la obligación de dar un preaviso al empleador antes de emplazar a la huelga puede resultar admisible, mientras que el requerimiento de poner un límite a la duración de la medida es contrario al propósito y naturaleza de la medida.
- La facultad de declarar una huelga como ilegal no debe recaer en un órgano administrativo, sino que corresponde al Poder Judicial, en aplicación de causales taxativas establecidas previamente en la ley, y conforme a los derechos a las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la Convención Americana.
- El ejercicio del derecho de huelga puede limitarse o prohibirse solo con respecto a: i) los funcionarios públicos que actúan como órganos del poder público que ejercen funciones de autoridad a nombre del Estado, y ii) los trabajadores y las trabajadoras de los servicios esenciales entendidos como aquellos que proveen servicios cuya interrupción conlleva una amenaza evidente e inminente a la vida, la seguridad, la salud o la libertad de toda o parte de la población.
- El acceso a la justicia en materia laboral requiere de un sistema de administración de justicia que reúna las siguientes características: 1) la irrenunciabilidad del derecho de los trabajadores y las trabajadoras a acudir a las autoridades judiciales competentes para someter conflictos laborales de toda índole, salvo los casos en que estén legalmente previstos otros medios de resolución de conflictos; 2) una jurisdicción especializada y con competencia exclusiva en materia laboral, conforme al número de casos y de demandas en materia laboral; 3) la aplicación de la perspectiva de género en la resolución de conflictos laborales; 4) la previsión de un procedimiento

especializado que atienda a las particularidades de los asuntos laborales; 5) la distribución de las cargas probatorias, el análisis probatorio y la motivación de las providencias judiciales conforme a principios que compensen las desigualdades propias del mundo del trabajo, tales como el principio in dubio pro operario y el principio de favorabilidad; 6) la gratuidad de la justicia laboral y 7) la garantía del derecho de defensa especializada.

- Si bien los derechos reconocidos en el artículo 26 de la Convención Americana exigen obligaciones de carácter inmediato y otras de carácter progresivo, la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga son derechos de exigibilidad inmediata en tanto constituyen libertades y por lo tanto, son ajenos a la limitación de recursos con los que pueda contar el Estado.
- Los Estados tienen la obligación de regular, supervisar y fiscalizar de las condiciones laborales, y la adopción de medidas para implementar una política sistemática de inspecciones periódicas que verifiquen las condiciones de seguridad y salubridad del trabajo.
- El derecho a la estabilidad laboral, en el ámbito privado, se traduce en principio en los siguientes deberes: a) adoptar las medidas adecuadas para la debida regulación y fiscalización de dicho derecho; b) proteger al trabajador y trabajadora, disuadiendo la conducta disvaliosa por parte del empleador, a través de sus órganos competentes, contra el despido injustificado; c) en caso de despido injustificado, remediar la situación; y d) disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una situación de despido injustificado, a fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de tales derechos.

Conclusión

La Corte señaló que los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga son derechos protegidos por la Convención Americana, por lo tanto, se encuentran sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención, que contienen los deberes de respetar y garantizar los derechos reconocidos en ella sin discriminación, y de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos y libertades contenidos en ella. El tribunal precisó el alcance de las obligaciones para los Estados y las acciones reforzadas necesarias para garantizar los derechos de todas las personas.