



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
REIP LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

DOCUMENTOS RELEVANTES DE APOYO LEGISLATIVO

No. 3

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21

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

(EL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS PRESENTÓ OBSERVACIONES ESCRITAS).



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21
DE 5 DE MAYO DE 2021
SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

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

(INTERPRETACIÓN Y ALCANCE DE LOS ARTÍCULOS 13, 15, 16, 24, 25 Y 26, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1 Y 2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, DE LOS ARTÍCULOS 3, 6, 7 Y 8 DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR, DE LOS ARTÍCULOS 2, 3, 4, 5 Y 6 DE LA CONVENCIÓN DE BELEM DO PARÁ, DE LOS ARTÍCULOS 34, 44 Y 45 DE LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Y DE LOS ARTÍCULOS II, IV, XIV, XXI Y XXII DE LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE)

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”), integrada por los siguientes Jueces:

Elizabeth Odio Benito, Presidenta;
L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente;
Eduardo Vio Grossi, Juez;
Humberto Antonio Sierra Porto, Juez;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez;
Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez, y
Ricardo Pérez Manrique, Juez;

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta,

de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”) y con los artículos 70 a 75 del Reglamento de la Corte (en adelante “el Reglamento”), emite la siguiente Opinión Consultiva, que se estructura en el siguiente orden:

Contenido

| | |
|--|----|
| I. PRESENTACIÓN DE LA CONSULTA..... | 3 |
| II. PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE..... | 5 |
| III. COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD | 9 |
| A. El requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas..... | 10 |
| B. La competencia <i>ratione personae</i> | 11 |
| C. La competencia sobre los instrumentos regionales involucrados y otras fuentes de derecho internacional | 11 |
| D. La procedencia de la solicitud de opinión consultiva | 12 |
| E. El requisito de formular las preguntas con precisión y la facultad de la Corte de reformular las preguntas planteadas..... | 13 |
| IV. INTRODUCCIÓN..... | 15 |
| V. 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 | 17 |
| A. Consideraciones..... | 18 |
| B. El derecho a la libertad sindical..... | 21 |
| C. El derecho a la negociación colectiva | 34 |
| D. El derecho de huelga..... | 37 |
| E. Sobre las preguntas específicas de la Comisión Interamericana | 40 |
| F. Relación entre la libertad de asociación, el derecho de reunión, la libertad de expresión, la libertad sindical y la negociación colectiva y su consecuencia sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias..... | 45 |
| G. Posibilidad de que las protecciones establecidas en la legislación sean derogadas <i>in peius</i> por medio de la negociación colectiva..... | 54 |
| VI. EL 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..... | 56 |
| A. El derecho a la igualdad y no discriminación | 56 |
| B. Aplicación del principio de igualdad y no discriminación para las mujeres en el ejercicio de sus derechos sindicales | 59 |
| VII. LA AUTONOMÍA SINDICAL, LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES COMO INTEGRANTES Y LIDERESAS SINDICALES, Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS SINDICATOS EN EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS NORMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS AL TRABAJO EN CONTEXTOS DE CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO MEDIANTE EL USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS..... | 69 |
| A. Autonomía sindical y participación de las mujeres..... | 70 |
| B. Participación sindical en los procesos de diseño, construcción y evaluación de políticas públicas relacionadas con el trabajo en contextos de cambio en el mercado de trabajo mediante nuevas tecnologías | 73 |
| VIII. OPINIÓN | 77 |

I. PRESENTACIÓN DE LA CONSULTA

1. El 31 de julio de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”), con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70.1 y 70.2 del Reglamento, presentó una solicitud de opinión consultiva 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” (en adelante “la solicitud” o “la consulta”).
2. La Comisión expuso las consideraciones que originaron la consulta en los términos siguientes:

La libertad sindical y la libertad de asociación son derechos humanos fundamentales que, junto con el derecho de negociación colectiva, reunión y huelga forman el núcleo básico para proteger y promover el derecho al trabajo y a sus condiciones justas y satisfactorias [...]. [E]l desarrollo del contenido del derecho al trabajo es clave para fortalecer los sistemas económicos y sociales desde un enfoque de derechos, en particular tienen importancia vital para la garantía y [el] disfrute de otros derechos humanos y el desarrollo autónomo de la persona. Esto incluye la existencia de un sistema que garantice a cada trabajador o trabajadora acceso a empleo digno y a no ser privado injustamente de este. La Corte [...] se ha referido al contenido del derecho al trabajo como un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención Americana respecto del cual los Estados tienen obligaciones específicas.

[...] En octubre de 2018, la [Comisión] recibió información sobre restricciones al ejercicio de la libertad sindical, [el] derecho de manifestación y [el] derecho de huelga y la criminalización de la protesta en el continente americano, con enfoque en Brasil, Colombia, Chile, Honduras, Argentina y Costa Rica. Por su parte, en el índice global de derechos colectivos de los trabajadores y trabajadoras publicado por la Confederación Sindical Internacional se registra a 5 países del continente como lugares donde no se garantizarían tales derechos; eso significa que, si bien la legislación puede enumerar ciertos derechos, los trabajadores carecen efectivamente de acceso a ellos y están por tanto expuestos a regímenes de abuso y a unas prácticas laborales injustas. [Asimismo], se registran 8 países del continente donde se violarían sistemáticamente tales derechos, lo que implica acallar[los] y poner[los] en riesgo [...]. Ese escenario se torna más complejo con la expansión de nuevas tecnologías y la incertidumbre sobre sus impactos en el mercado de trabajo latinoamericano.

Desde una perspectiva de igualdad de género, debe tomarse en cuenta que, las mujeres constituyen aproximadamente el 51% de la población total y solo acceden al 38% de la masa de ingresos monetarios que generan y perciben las personas, correspondiendo el otro 62% a los hombres. La [Comisión sostuvo] que las mujeres sufren distintas formas de discriminación tanto en la ley como en la práctica con respecto al acceso y control de recursos económicos; la distribución y el control de estos recursos al interior de la familia y fuera del hogar; y continúan enfrentando obstáculos para adquirir los medios para obtener estos recursos, situación que resulta particularmente grave en el ámbito laboral. También la [Comisión identificó] algunos temas de preocupación que afectan a las mujeres en dicho ámbito, entre los cuales están la brecha salarial, el trabajo no remunerado, el acoso y la segregación ocupacional.

Pese a estos desarrollos, aún no hay criterios claros sobre las obligaciones específicas de los Estados relacionados con la libertad sindical, incluyendo los derechos a la negociación colectiva y [la] huelga, ni sobre su interdependencia directa con las condiciones justas y equitativas de trabajo. Tampoco se ha determinado con especificidad las garantías que los Estados deben poner en práctica cuando estos actúan como empleadores o cuando existen otros actores involucrados como empresas privadas, organismos internacionales u organizaciones sin fines de lucro ejerciendo ese rol. Teniendo en cuenta además que históricamente los derechos sindicales y laborales han sido entendidos desde una visión de la fuerza laboral masculina, el desarrollo de estándares sobre las obligaciones del Estado para garantizar el principio de la igualdad y no discriminación de las mujeres en este ámbito resulta de suma relevancia para la protección de sus derechos laborales.

En ese sentido, [la Comisión señaló que] el objeto de esta solicitud es que se realice una interpretación conjunta de varias normas interamericanas claves sobre las obligaciones de los Estados en relación [con el] ejercicio de la libertad sindical, y la negociación colectiva y [la] huelga como parte de esta, en tanto catalizadores para la protección de derechos laborales, así como de la interpretación de estas normas desde un enfoque de género. En contextos de prácticas antisindicales, desempleo, pérdida del valor real de los salarios, precarización laboral, discriminación y violencia de género contra las mujeres en el trabajo e impactos laborales por el uso intensivo de nuevas tecnologías en el continente, resulta pertinente y oportuno que la Corte Interamericana desarrolle estos temas y dé orientaciones a los Estados para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones [...].

3. Con fundamento en lo anterior, la Comisión presentó a la Corte las siguientes preguntas específicas:

- 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 Belém 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?

4. La Comisión designó como delegadas a la Comisionada Margarette May Macaulay , y a Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (en adelante "REDESCA"), y como asesores legales a Christian González Chacón, Luis Carlo Buob Concha y Renan Bernardi Kalil.

II. PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

5. Mediante las notas de 14 de octubre de 2019, la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría"), de conformidad con los artículos 73.1¹ y 73.2² del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"), transmitió la consulta a todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA"), al Secretario General de la OEA y al Presidente del Consejo Permanente de la OEA, y les informó que la Presidenta de la Corte, en consulta con el Tribunal, había fijado el 15 de enero de 2020 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas respecto de la solicitud mencionada. De igual modo, a través de las notas de 14 de enero de 2020, la Secretaría informó a todos aquellos referidos anteriormente que dicho plazo fue prorrogado hasta el 13 de abril de 2020.

6. Mediante las notas de 14 de octubre de 2019 y la publicación en el sitio web de la Corte en la misma fecha, de conformidad con las instrucciones de la Presidenta y lo establecido en el artículo 73.3³ de dicho Reglamento, la Secretaría invitó a diversas organizaciones internacionales, de la sociedad civil, instituciones académicas de la región y a todas las personas interesadas, a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta y les informó que se había fijado el 15 de enero de 2020 como plazo límite para tal efecto. Mediante las notas de 14 de enero de 2020 y la publicación en el sitio web de la Corte, la Secretaría les informó que el referido plazo fue prorrogado hasta el 13 de abril de 2020⁴.

¹ El artículo 73.1 del Reglamento de la Corte establece lo siguiente: "Una vez recibida una solicitud de opinión consultiva, el Secretario transmitirá copia a todos los Estados miembros, a la Comisión, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al Secretario General y a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta, si fuere del caso".

² El artículo 73.2 del Reglamento de la Corte establece lo siguiente: "La Presidencia fijará un plazo para que los interesados remitan sus observaciones escritas".

³ El artículo 73.3 del Reglamento de la Corte establece lo siguiente: "La Presidencia podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de aquéllas a que se refiere el artículo 64.2 de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente".

⁴ Debido a que numerosos países de la región se vieron afectados por la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud de impacto mundial, la Corte suscribió los acuerdos 1/20 de 17 de marzo de 2020 y 2/20 de 16 de abril de 2020, mediante los cuales suspendió el cómputo de todos

7. El plazo otorgado llegó a su vencimiento y se recibieron en la Secretaría los siguientes escritos de observaciones⁵:

- a) *Observaciones escritas presentadas por Estados de la OEA:* 1) República Argentina; 2) Estado Plurinacional de Bolivia; 3) República de Costa Rica; 4) República de El Salvador; 5) República de Honduras; 6) República de Nicaragua, y 7) República de Panamá.
- b) *Observaciones escritas presentadas por órganos de la OEA:* 1) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 2) Comisión Interamericana de Mujeres, y 3) Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS).
- c) *Observaciones escritas presentadas por organismos internacionales:* 1) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra, y 2) Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- d) *Observaciones escritas presentadas por organismos intergubernamentales y estatales, asociaciones internacionales y nacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas:* 1) Internacional de Servicios Públicos (ISP); 2) Confederación Sindical Internacional, Confederación Sindical de los trabajadores/as de las Américas y Centro de Solidaridad AFL-CIO; 3) Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE); 4) Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC); 5) Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP); 6) Asociación de Abogados Laboralistas; 7) Cámara Colombiana de Comercio Electrónico; 8) Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); 9) Central Única dos Trabalhadores; 10) Confederación de Trabajadores de Venezuela; 11) Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza; 12) Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas (ALAL); 13) Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA); 14) Agrupación Nacional de Empleados Fiscales; 15) Confederación Latinoamericana de Trabajadores del Poder Judicial (CLTPJ); 16) Ministério Público do Trabalho; 17) Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; 18) Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos; 19) Clínica de Derecho Laboral y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 20) Bonavero Institute of Human Rights, Faculty of Law, University of Oxford; 21) Academia Interamericana de Derechos Humanos; 22) Comisión Colombiana de Juristas (CCJ); 23) Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; 24) Red de Profesoras y del Programa Género y Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; 25) Centro de Estudios en Derechos Humanos (CEDH), Facultad de Derecho, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, y Observatorio de Derecho Internacional Humanitario (Observatorio DIH), Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; 26) Centro de Investigación Científica Aplicada y Consultoría Integral (CICACI); 27) Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas y Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazonia; 28) Akahatá, Equipo

los plazos del 17 de marzo al 20 de mayo de 2020, por lo que el plazo para la presentación de las observaciones escritas fue extendido hasta el 15 de junio de 2020.

⁵ La solicitud de opinión consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las observaciones escritas y orales de los Estados participantes, así como de organismos internacionales y estatales, asociaciones internacionales y nacionales, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y personas de la sociedad civil, pueden ser consultadas en el sitio *web* de la Corte en el siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=2093

de Trabajo en Sexualidades y Géneros; 29) Asociación de Abogadas Feministas de Chile (ABOFEM); 30) Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR); 31) Ciudadanos del Mundo por Derechos Humanos; 32) Corporación Centro de Interés Público y Justicia; 33) Bernard Duhaime, Professeur Titulaire de Droit International Public au Département des Sciences Juridiques de la Faculté de Science Politique et de Droit de l' Université du Québec à Montréal; 34) Instituto Internacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos (IIRESODH); 35) Desarrollo Gradual Directo, A.C.; 36) Cátedra de Derechos Humanos "A" de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán; 37) Instituto Autónomo de Occidente; 38) Cátedra de Derechos Humanos y Garantías de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Congreso; 39) Semillero de Litigio ante Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos (SELIDH) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquía; 40) Alunos e Professores do Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente; 41) Grupo "3C" de la Escuela Libre de Derecho de México, 42) Estudiantes de la Universidad EAFIT; y 43) Clínica Interamericana de Direitos Humanos de la Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- e) *Observaciones escritas presentadas por individuos de la sociedad civil:* 1) Héctor Pedro Recalde; 2) Joaquín Ignacio Mogaburu, Natalia Julieta Assalone y Siro de Martini; 3) Quetzalli Cruz Sosa; 4) Ángel Iván González Rodríguez; 5) Manuel Fernando García Barrios; 6) Daniel Valverde Mesén, y 7) Carlos Javier Spaventa Domenech.

8. Una vez concluido el procedimiento escrito, el 3 de julio de 2020 la Presidencia de la Corte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.4⁶ del Reglamento, emitió una Resolución⁷, mediante la cual convocó a una audiencia pública a celebrarse de modo virtual e invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a los Estados miembros de la OEA, a su Secretario General, al Presidente del Consejo Permanente de la OEA, al Presidente del Comité Jurídico Interamericano, a los integrantes de diversas organizaciones internacionales, de la sociedad civil, instituciones académicas y personas que remitieron observaciones escritas, con el propósito de presentar al Tribunal sus comentarios orales respecto de la consulta.

9. La audiencia pública se celebró de manera virtual los días 27, 28, y 29 de julio de 2020, en el marco del 135^o Período Ordinario de Sesiones⁸.

10. Comparecieron ante la Corte las siguientes personas:

- 1) Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: el señor Joel Hernández García, Presidente, y la señora Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA).
- 2) Por la República Argentina: la señora Elizabeth Gómez Alcorta, Ministra de Mujeres, Género y Diversidad, y el señor Alberto Javier Salgado, Director de la Dirección de Contencioso Internacional en Materia de Derechos Humanos.

⁶ El artículo 73.4 del Reglamento de la Corte establece lo siguiente: “[u]na vez concluido el procedimiento escrito, la Corte decidirá si considera conveniente la realización del procedimiento oral y fijará la audiencia, a menos que delegue este último cometido en la Presidencia. En el caso de lo previsto en el artículo 64.2 de la Convención se hará previa consulta con el Agente”.

⁷ *Cfr. Solicitud de Opinión Consultiva OC-27.* Convocatoria a audiencia. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de julio de 2020. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/solicitud_03_07_2020_spa.pdf

⁸ Adicionalmente, el 24 de agosto de 2020, en el marco del 136^o Período Ordinario de Sesiones, la Corte celebró una sesión virtual con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) para escuchar sus observaciones orales respecto a la solicitud de opinión consultiva. En dicha sesión comparecieron las señoras Alejandra Mora Mora, Secretaria Ejecutiva de la CIM, y Luz Patricia Mejía Guerrero, Secretaria Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém Do Pará.

- 3) Por la República de Costa Rica: el señor Ricardo Marín Azofeifa, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social del Área Laboral, y la señora Natalia Córdoba Ulate, Directora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- 4) Por la República de Honduras: la señora Rosa Seaman Sheran, Viceministra de Derechos Humanos, y los señores Nelson Gerardo Molina Flores, Director Nacional de Derechos Humanos y Litigios Internacionales de la Procuraduría General de la República, y Juan Miguel Ochoa, Asesor del Despacho de la Procuraduría General de la República.
- 5) Por la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE): los señores Julio Fuentes y José Pérez Debelli.
- 6) Por la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC): los señores Jaime Hernández Sierra y Carlos Roncancio Castillo.
- 7) Por la Asociación de Abogados Laboralistas (AAL): los señores Matías Cremonte y Rolando E. Gialdino.
- 8) Por la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico: la señora María Fernanda Quiñones Zapata y el señor Juan Sebastián Rozo Rengifo.
- 9) Por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE): la señora Soralla Bañuelos.
- 10) Por la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza: el señor Manuel Hernández Venegas.
- 11) Por la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas (ALAL): la señora Luisa Fernanda Gómez Duque y el señor César Landelino Franco López.
- 12) Por la Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA): el señor Manuel Hernández Venegas.
- 13) Por la Internacional de Servicios Públicos: los señores Euan Gibb y Arturo Ruíz.
- 14) Por la Confederación Latinoamericana de Trabajadores del Poder Judicial: el señor Óscar Ariel Pringles Farabelli.
- 15) Por la Confederación Sindical Internacional, la Confederación Sindical de los Trabajadores/as de las Américas y el Centro de Solidaridad: los señores Rafael Freire y la señora Sharan Burrow, respectivamente.
- 16) Por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México: las señoras Nashieli Ramírez Hernández y Nadia Sierra Campos.
- 17) Por el Ministério Público do Trabalho de Brasil: los señores Mauricio Ferreira Britto y Renan Berdani Kalil.
- 18) Por el Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: las señoras Magdalena Cervantes Alcayde y María Fernanda Téllez Girón García.
- 19) Por la Clínica de Derecho Laboral y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú: la señora Lucy Marmanillo Tárraga y el señor Álvaro Eduardo Vidal Bermúdez.
- 20) Por la Comisión Colombiana de Juristas: los señores José Luciano Sanín Vásquez y Gustavo Gallón.
- 21) Por la Red de Profesoras y del Programa de Género de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires: las señoras Victoria Flores Beltrán y Laura Pautassi.
- 22) Por el Instituto Internacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos: el señor Víctor Rodríguez Rescia y la señora Roxanne Cabrera Baptista.
- 23) Por Ciudadanos del Mundo por los Derechos Humanos: las señoras Gloria Perico de Galindo y Gloria Ríos.
- 24) Por la Academia Interamericana de Derechos Humanos: la señora Magda Yadira Robles Garza.
- 25) Por la Asociación de Abogadas Feministas: las señoras Consuelo Navarro Pérez y Carol Alejandra Ortiz Romo.
- 26) Por la Corporación Centro de Interés Público y Justicia: el señor Alexander López Maya y la señora Ana María Moya.

- 27) Por la Clínica Interamericana de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro: el señor Siddharta Legale y la señora Thainá Mamede.
- 28) Por el Instituto Autónomo de Occidente, y el Centro de Derecho Corporativo, Derechos Humanos y Paz: el señor José Benjamín González Mauricio.
- 29) Por la Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas: los señores Túlio Macedo Rosa e Silva y Gabriel Henrique Pinheiro Andion, y la señora Sílvia Maria da Silveira Loureiro.
- 30) Por el Semillero de Litigio ante Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia: la señora Ángela Benavides Cerón, y el señor Alejandro Gómez Restrepo.
- 31) Por la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina: la señora Georgina Orellano, y el señor Jorge Alejandro Mamani.
- 32) Por la Cátedra de Derechos Humanos "A" de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán: las señoras María Alicia Noli y Eleonora Inés Casa.
- 33) Por los estudiantes de la Universidad EAFIT: el señor Matías Aguirre Gómez y la señora Amalia Cadavid Moll.
- 34) Por el Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente: los señores Fernando Batistuzo y Vinícius Franco.
- 35) El señor Ángel Iván González Rodríguez.
- 36) El señor Daniel Valverde Mesén.
- 37) La señora Quetzalli Cruz Sosa.

11. Para la resolución de esta solicitud de opinión consultiva, la Corte examinó, tomó en cuenta y analizó los 61 escritos de observaciones, así como las 38 participaciones en audiencia e intervenciones por parte de Estados, órganos de la Organización de los Estados Americanos, organizaciones internacionales, organismos estatales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y personas de la sociedad civil. La Corte agradece estas valiosas contribuciones, las cuales asistieron en ilustrar al Tribunal sobre los distintos temas sometidos a consulta, a efecto de la emisión de la presente opinión consultiva.

12. La Corte inició la deliberación de la presente opinión consultiva el 28 de abril de 2021 a través de una sesión virtual⁹.

III. COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

13. El artículo 64.1 de la Convención Americana marca una de las vertientes de la función consultiva de la Corte Interamericana, al establecer que:

Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

14. La consulta sometida a la Corte por la Comisión se ampara en el anteriormente citado artículo 64.1 de la Convención. La Comisión es uno de los órganos de la OEA y, por tanto, está facultada para solicitar a la Corte Interamericana opiniones consultivas acerca de la interpretación de dicho tratado

⁹ Debido a las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia del COVID-19, esta Opinión Consultiva fue deliberada y aprobada durante el 140° Período Ordinario de Sesiones, el cual se llevó a cabo de forma no presencial utilizando medios tecnológicos de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Corte.

o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos¹⁰.

15. El propósito central de dicha función consultiva es que la Corte Interamericana emita una opinión acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, fijando de este modo su ámbito de competencia. En esta línea, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una opinión sobre “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”, es amplio y no restrictivo¹¹.

16. En forma concordante, los artículos 70¹² y 71¹³ del Reglamento regulan los requisitos formales que deben verificarse para que una solicitud sea considerada por la Corte. Básicamente, imponen sobre el Estado u órgano solicitante las siguientes exigencias: (i) formular con precisión las preguntas; (ii) especificar las disposiciones que deben ser interpretadas; (iii) indicar las consideraciones que la originan, y (iv) suministrar el nombre y dirección del agente. Como fue establecido previamente, los requisitos (iii) y (iv) fueron debidamente cumplimentados (*supra* párrs. 2 y 4).

17. Durante el procedimiento relativo a esta solicitud no fueron efectuadas consideraciones que cuestionaran la competencia de la Corte para emitir la presente opinión consultiva, ni sobre la admisibilidad y procedencia de las preguntas formuladas. Sin embargo, el Tribunal considera pertinente realizar algunas consideraciones generales sobre la competencia, admisibilidad y procedencia de dar respuesta a las preguntas formuladas por la Comisión, para lo cual se procederá en el siguiente orden: a) el requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas; b) la competencia *ratione personae*; c) la competencia sobre los instrumentos regionales involucrados y otras fuentes de derecho internacional; d) la procedencia de la solicitud de opinión consultiva; y e) el requisito formal de formular las preguntas con precisión y la facultad de la Corte de reformular las preguntas planteadas.

A. El requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas

18. La Corte nota que la Comisión incorporó en sus preguntas las siguientes disposiciones para ser interpretadas: a) en la primera, los artículos 45 incisos c y g de la Carta de la Organización de Estados Americanos (en adelante “Carta de la OEA”), 15, 16, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “Convención”), 8 del Protocolo

¹⁰ Cfr. *Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002*. Serie A No. 17, párr. 16.

¹¹ Cfr. “*Otros Tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, punto decisivo primero, y *La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos)*. Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26., párr. 14.

¹² El artículo 70 del Reglamento de la Corte establece lo siguiente: “Interpretación de la Convención: 1. Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1 de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte. 2. Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados [...]”.

¹³ El artículo 71 del Reglamento de la Corte dispone que: “Interpretación de otros tratados: 1. Si la solicitud se refiere a la interpretación de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos prevista en el artículo 64.1 de la Convención, deberá ser identificado el tratado y las partes en él, las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte y las consideraciones que originan la consulta [...]”.

Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (en adelante “Protocolo de San Salvador”), y XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “Declaración Americana”); b) en la segunda, los artículos 16 y 26 de la Convención, 6, 7 y 8.1 del Protocolo de San Salvador, y XIV de la Declaración Americana; c) en la tercera, los artículos 13, 15 y 26 de la Convención Americana, IV, XIV y XXI de la Declaración Americana, 6, 7 y 8.1 del Protocolo de San Salvador; d) en la cuarta, 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 adelante “Convención de Belém Do Pará”), 1.1, 3, 24 y 26 de la Convención Americana, 3 del Protocolo de San Salvador, y II de la Declaración Americana; e) en la quinta, los artículos 26 de la Convención, XXII de la Declaración Americana, y 8.1.a del Protocolo de San Salvador; y f) en la sexta, los artículos 34.g y 44.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.

19. Por lo anterior, la Corte estima que la Comisión cumplió con el deber de especificar las disposiciones de la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, la Convención de Belém Do Pará, la Carta de la OEA y la Declaración Americana que requieren interpretación de acuerdo a la consulta presentada.

B. La competencia *ratione personae*

20. Desde su primera Opinión Consultiva, la Corte ha señalado que, de acuerdo con el artículo 64 de la Convención, los órganos de la OEA disfrutaban del derecho de solicitar una opinión consultiva “acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”, solamente en lo que les compete. Así, mientras los Estados miembros de la OEA tienen un amplia facultad de pedir opiniones consultivas, el derecho de los órganos de la OEA está restringido, consecuentemente, a asuntos en los que tengan un legítimo interés institucional¹⁴.

21. La Comisión Interamericana es uno de los órganos principales de la OEA, y tiene como función principal “la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”¹⁵. Asimismo, el Estatuto de la Comisión Interamericana reconoce la atribución de “consultar a la Corte sobre la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o de otros tratados sobre la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”¹⁶. De esta forma, es evidente que la Comisión tiene un legítimo interés institucional sobre la consulta que presenta, pues trata sobre la interpretación del alcance de diversas disposiciones en materia de derechos humanos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos (en adelante “sistema interamericano”), contenidas en la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, la Convención de Belém Do Pará, la Carta de la OEA y la Declaración Americana.

C. La competencia sobre los instrumentos regionales involucrados y otras fuentes de derecho internacional

22. En cuanto a su competencia *ratione materiae*, el Tribunal reitera que la Comisión requirió una interpretación de algunos artículos de la Convención Americana, del Protocolo de San Salvador, la Convención de Belém Do Pará, la Carta de la OEA y la Declaración Americana.

¹⁴ Cfr. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. 14.

¹⁵ Carta de la Organización de Estados Americanos, artículo 106.

¹⁶ Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Artículo 19 d).

23. En lo que se refiere a la Convención Americana, la Corte ya ha establecido que la función consultiva le permite interpretar cualquier norma de dicho tratado, sin que ninguna parte o aspecto de dicho instrumento esté excluido del ámbito de interpretación. En este sentido, es evidente que la Corte tiene, en virtud de ser “intérprete última de la Convención Americana”, competencia para emitir, con plena autoridad, interpretaciones sobre todas las disposiciones de la Convención, incluso aquellas de carácter procesal¹⁷.

24. Asimismo, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una opinión sobre “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos” es amplio y no restrictivo. De ese modo, la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano¹⁸. De esta forma, el Tribunal tiene competencia para emitir interpretaciones sobre el Protocolo de San Salvador y la Convención de Belém Do Pará.

25. Por otro lado, como ya fue afirmado en otros precedentes, la Carta de la OEA es un tratado respecto del cual la Corte puede ejercer su competencia consultiva en virtud del artículo 64.1 de la Convención¹⁹. Además, el artículo 64.1 de la Convención Americana autoriza a la Corte para rendir opiniones consultivas sobre la interpretación de la Declaración Americana, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta de la OEA y la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos²⁰. En este sentido, en la presente Opinión, la Corte recurrirá a la Declaración Americana, al interpretar las obligaciones emanadas de la Carta de la OEA, en su abordaje de las preguntas planteadas por la Comisión.

26. En conclusión, la Corte está facultada para pronunciarse en su esfera consultiva sobre las cláusulas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, la Convención de Belém Do Pará, la Carta de la OEA y la Declaración Americana, traídas a consulta por la Comisión Interamericana, en los términos indicados y en tanto conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, por lo que recaen en el ámbito de la competencia de la Corte.

D. La procedencia de la solicitud de opinión consultiva

27. La Corte nota que, en sus preguntas, la Comisión realizó señalamientos de algunos supuestos específicos relacionados con las garantías, procedimientos y acciones que los Estados deben adoptar para la realización de los derechos objeto de la consulta, así como una pregunta específica sobre la posibilidad de permitir que las protecciones a los derechos establecidos en la legislación nacional sean derogadas por medio de la negociación colectiva. Al respecto, la Corte considera que el

¹⁷ Cfr. *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-20/09 de 29 de septiembre de 2009. Serie A No. 20, párr. 18, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 25.

¹⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, punto decisivo primero, y *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr. 30.

¹⁹ Cfr. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 44, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 26.

²⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-10/89, *supra*, punto decisivo primero y único, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 26.

señalamiento de algunos supuestos sirve al propósito de ilustrar sobre la potencial trascendencia de fijar criterios e interpretaciones de alcance amplio y general sobre la cuestión jurídica planteada, sin que esto implique que el Tribunal esté emitiendo un pronunciamiento jurídico sobre situaciones específicas. Por el contrario, ello permite a la Corte señalar que su opinión consultiva no constituye una mera especulación abstracta y que el interés en la misma se justifica por el beneficio que pueda traer a la protección internacional de los derechos humanos, en tanto se refiere a una cuestión basal que toca al sistema interamericano como un todo²¹.

28. En suma, la Corte ha entendido que, si bien no debe perder de vista que su función consultiva implica esencialmente el ejercicio de una facultad interpretativa, las consultas deben revestir un alcance práctico y tener previsibilidad de aplicación, al mismo tiempo que no deben circunscribirse a un presupuesto fáctico en extremo preciso que torne difícil desvincularla de un pronunciamiento sobre un caso específico, lo cual iría en desmedro del interés general que pudiera suscitar una consulta. Ello requiere, en última instancia, un ejercicio delicado de apreciación judicial para discernir el objeto sustancial de la solicitud que pueda alcanzar pretensiones de validez generalizada y trascender a todos los Estados americanos, más allá de los motivos que puedan haberla originado o de la referencia a hechos particulares, a fin de coadyuvar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales²².

29. En consecuencia, corresponde dar curso a la consideración de la presente solicitud, a fin de atender el interés general de que la Corte se pronuncie sobre una materia de significancia jurídica en el ámbito regional, esto es sobre el alcance de los derechos de las personas a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y su relación con los derechos a la libertad de expresión y asociación, el derecho de reunión, y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, en el marco de sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos, con perspectiva de género, a toda persona bajo su jurisdicción. Esto conllevará a la determinación de los principios y obligaciones concretas que los Estados deben cumplir respecto de los derechos de los trabajadores y trabajadoras en un momento de retos producidos por las afectaciones económicas y sociales producidas por la pandemia de COVID-19, por los cambios en el mercado laboral producidos por los programas económicos y financieros, los de ajuste estructural, y las nuevas tecnologías.

E. El requisito de formular las preguntas con precisión y la facultad de la Corte de reformular las preguntas planteadas

30. En el ejercicio de su función consultiva, la Corte está llamada a desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos²³. Así, en ejercicio de sus facultades inherentes a la competencia otorgada por el artículo 64 de la Convención, puede tener que precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular, las preguntas que se le plantean, con el fin de determinar con claridad el objeto sustancial de su labor interpretativa²⁴.

31. La Corte advierte que las cuestiones planteadas por la Comisión en las preguntas a), b), c), d) y f) se refieren de manera directa a los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, ya sea para solicitar a la Corte que i) se pronuncie sobre el alcance de las obligaciones estatales respecto de dichos derechos; ii) establezca las consecuencias jurídicas de su relación con

²¹ Cfr. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 49, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 30.

²² Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 49, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 31.

²³ Cfr. *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 23, y Opinión Consultiva OC-26//20 *supra*, párr. 36.

²⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-25/18, *supra*, párr. 55, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 33.

otros derechos como la libertad de asociación, la libertad de expresión, el derecho de reunión, el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, y el derecho de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación y violencia; y iii) responda cuestionamientos puntuales en relación con las consecuencias jurídicas que emanan del reconocimiento de estos derechos y su relación, como son el tipo de procedimientos que los Estados deben tomar para eliminar riesgos a la realización de los derechos sindicales teniendo en cuenta la naturaleza del órgano empleador, si es posible derogar "*in peius*" las protecciones establecidas por la legislación laboral a través de la negociación colectiva, las obligaciones específicas que surgen ante prácticas de discriminación o violencia en el trabajo basadas en género, o el alcance de las obligaciones específicas para la participación efectiva de las trabajadoras y trabajadores en el diseño, construcción y evaluación de políticas públicas. Por otro lado, la Corte advierte que la pregunta e) se encuentra primordialmente dirigida a 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.

32. La Corte considera que para responder adecuadamente las preguntas planteadas por la Comisión es necesario, en primer lugar, desentrañar el contenido de las obligaciones de los Estados respecto de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, los cuales son temas transversales a la consulta, para posteriormente abordar su relación con los derechos de reunión, la libertad de asociación y de expresión, la garantía de los derechos al trabajo y sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias. En segundo lugar, sobre la base del anterior análisis, es posible abordar las preguntas específicas respecto de los supuestos concretos de aplicación de las obligaciones emanadas del reconocimiento de los derechos antes mencionados. En tercer lugar, debido a la centralidad que goza la perspectiva de género en las preguntas planteadas por la Comisión, resulta pertinente dar un tratamiento diferenciado a la aplicación del derecho a la igualdad y no discriminación y al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, para establecer las particularidades que tienen las obligaciones estatales respecto a la garantía de los derechos laborales y sindicales, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Finalmente, la Corte considera que las preguntas relacionadas con la autonomía sindical, la participación de las mujeres en los sindicatos como integrantes y lideresas, y la participación de los sindicatos en el diseño, construcción y evaluación de política pública, constituye un tipo particular de pregunta que, si bien se relaciona con las dos categorías antes mencionadas, requiere ser analizada de manera autónoma.

33. En razón de lo anterior, para un ejercicio más eficaz de su función consultiva, y teniendo en cuenta que ésta consiste esencialmente en interpretar y aplicar la Convención Americana u otros tratados sobre los cuales tenga competencia, la Corte estima pertinente reformular en tres cuestiones generales y englobantes, a partir de las disposiciones jurídicas relevantes, las preguntas que se encuentran dentro de su competencia consultiva, como se indica seguidamente:

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 lideresas sindicales?, y ¿cuál es el alcance de las obligaciones del Estado respecto a garantizar la participación de los sindicatos

en el diseño de las normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías?

34. De acuerdo a esta división, y considerando el contenido de las preguntas planteadas por la Comisión, en el primer tema se dará respuesta a las preguntas 1, 2 y 3 (*supra*, párr. 3), en el segundo se contestará la pregunta 4 (*supra*, párr. 3) y, finalmente, en el tercero se responderán las preguntas 5 y 6 (*supra*, párr. 3). En lo pertinente, cada pregunta será abordada con perspectiva de género.

35. Asimismo, la Corte recuerda que la función consultiva constituye “un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales” sobre derechos humanos²⁵. Además, la Corte reitera, como lo ha hecho en otras oportunidades²⁶, que la labor interpretativa que debe cumplir en ejercicio de su función consultiva busca no sólo desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos, sino, sobre todo, coadyuvar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en la materia y definan y desarrollen políticas públicas en derechos humanos. Se trata, en efecto, de interpretaciones que contribuyan a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos.

36. La Corte estima necesario, además, recordar que, conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél. Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa, el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, el cual es, “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”²⁷.

37. En consideración a lo anterior, la Corte procede, a continuación, a dar respuesta a las cuestiones antes mencionadas en el cumplimiento de la misión que tiene encomendada dentro del sistema interamericano.

IV. INTRODUCCIÓN

38. La presente opinión consultiva se refiere al alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. En ese sentido, previo al análisis de las cuestiones sustantivas traídas a consulta por la Comisión Interamericana, este Tribunal considera pertinente resaltar, a manera de introducción, que el combate a la pobreza y a la desigualdad, y la garantía de los derechos humanos, resultan un componente esencial para el pleno desarrollo democrático de los pueblos. En este sentido, la Corte

²⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, párr. 39, y Opinión Consultiva OC-25/18, *supra*, párr. 54.

²⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, párr. 25, y Cfr. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 22.

²⁷ Cfr. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, *supra*, párr. 31, y Opinión Consultiva OC-25/18, *supra*, párr. 58.

nota que la Carta de la OEA establece, como uno de sus objetivos, “[e]rradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio”²⁸. Asimismo, dicho instrumento señala, como uno de sus principios, que “[l]a eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos”²⁹.

39. En el sistema interamericano, la relación entre derechos humanos y democracia representativa quedó plasmada en diversos instrumentos, y ha sido reafirmada por la Corte, desde sus primeras decisiones, cuando estableció que “[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”³⁰. En ese sentido, el Preámbulo de la Convención Americana establece el propósito de los Estados de “consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”³¹. Asimismo, el Protocolo de San Salvador reconoce la gran importancia de que los DESCAs sean “reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales [...]”³².

40. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana reconoce que “la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente”³³. En particular, dicho instrumento señala, en sus artículos 1, 10 y 13, que:

Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 10

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

Artículo 13

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

²⁸ Carta de la OEA, *supra*, artículo 2.g.

²⁹ Carta de la OEA, *supra*, artículo 3.f.

³⁰ *Cfr. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26.

³¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Preámbulo.

³² Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales “Protocolo de San Salvador”, Preámbulo.

³³ Carta Democrática Interamericana, Preámbulo.

41. La Carta Democrática Interamericana hace entonces referencia al derecho de los pueblos a la democracia, destaca su importancia para el desarrollo social, político y económico de los mismos, y señala que la democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores. En ese sentido, el Tribunal destaca que la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, la cual fue reconocida en el artículo 10 de la Carta Democrática como fuente de obligaciones, establece que todos los Estados que pertenecen a la Organización Internacional del Trabajo (en adelante "OIT") deben respetar, promover y cumplir con sus obligaciones relativas a: "a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva"; "b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio"; "c) la abolición efectiva del trabajo infantil"; y "d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación"³⁴.

42. En relación con lo anterior, la Corte resalta que la protección de los derechos humanos resulta de particular importancia debido a las graves consecuencias que ha tenido para las personas y las familias la pandemia global causada por el coronavirus COVID-19. En este sentido, la Corte reitera que, dada la naturaleza de la pandemia, los Estados deben garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a toda persona bajo la jurisdicción del Estado, sin discriminación³⁵. La pandemia ha impactado desproporcionadamente a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y en esa medida los Estados deben adoptar medidas especiales de protección. Lo anterior debe ser tomado en cuenta en relación con todos los derechos —es decir tanto los derechos civiles y políticos, como los DESC— pero, en el marco de la presente opinión consultiva, resulta pertinente enfatizar la necesidad de que los Estados realicen el máximo de sus esfuerzos disponibles para que se preserven las fuentes de trabajo, y se respeten los derechos laborales y sindicales de todos los trabajadores y trabajadoras³⁶. La obligación de los Estados de garantizar los derechos antes mencionados mantiene su vigencia una vez que la crisis provocada por el COVID-19 desaparezca o disminuya, y en relación con otros fenómenos que pudieran generar efectos similares.

43. Finalmente, en lo que respecta a esta introducción, conviene puntualizar, desde un comienzo, que tal como lo pone de manifiesto el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas: "[s]in derechos de reunión y asociación, los trabajadores tienen poca fuerza para cambiar las condiciones que blindan la pobreza, alimentan la desigualdad y limitan la democracia". En este sentido, los Estados deben crear un entorno propicio para el pleno ejercicio de estos derechos, como medio para combatir la desigualdad mundial, la pobreza, la violencia y el trabajo infantil y forzoso. Las herramientas tradicionales del trabajo para reivindicar los derechos —sindicatos, huelgas, negociación colectiva, etc.— resultan fundamentales en esta tarea, por lo que los Estados deben velar por su vigencia³⁷. Asimismo, el Tribunal destaca que, en cualquier contratación financiera internacional, los Estados deberán cuidar que los compromisos que adquieran no importen reales o eventuales exigencias de flexibilización o derogación de normas de derecho laboral en perjuicio de los trabajadores y las trabajadoras.

V.

LOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LA HUELGA, Y

³⁴ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 19 de junio de 1998, artículo 2.

³⁵ Cfr. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20 de 9 de abril de 2020, pág. 2.

³⁶ Cfr. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20 de 9 de abril de 2020, pág. 3.

³⁷ Cfr. Organización de las Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/71/385, 14 de septiembre de 2016, párr. 4, 9 y 11.

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

A. Consideraciones

44. Para emitir su opinión sobre la interpretación de las disposiciones jurídicas traídas a consulta, la Corte recurrirá a los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que recogen la regla general de interpretación de los tratados internacionales de naturaleza consuetudinaria³⁸. Ello implica la aplicación simultánea de la buena fe, el sentido ordinario de los términos empleados en el tratado de que se trate, el contexto de éstos y el objeto y fin de aquél. Asimismo, al tratarse de un tratado de derechos humanos, la Corte debe recurrir a las pautas interpretativas propias del sistema. Es en este sentido que la Convención Americana prevé expresamente determinadas pautas de interpretación en su artículo 29, entre las que alberga el principio *pro persona*³⁹. Además, la Corte ha reiteradamente señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales⁴⁰.

45. La Corte estima que el principal problema jurídico que le ha sido planteado requiere interpretar el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y su relación con los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, en el marco de protección establecido por la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, la Carta de la OEA y la Declaración Americana. Para dar respuesta a esta cuestión, y dada la centralidad que goza la Convención Americana en el régimen de protección del sistema interamericano, el Tribunal considera pertinente realizar el análisis sobre la base del artículo 26 de la Convención Americana, en su relación con los artículos 45 incisos c y g de la Carta de la OEA, los artículos 1.1, 2, 13, 15, 16 y 25 de la Convención Americana, los artículos 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, y los artículos IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana, así como el *corpus iuris* relevante de derecho laboral internacional.

46. Respecto al alcance del artículo 26 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, esta Corte ha interpretado que la Convención incorporó en su catálogo de derechos protegidos los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), a través de una derivación de las normas reconocidas en la Carta de la OEA, así como de las normas de interpretación dispuestas en el propio artículo 29 de la Convención. Dicho dispositivo impide limitar o excluir el goce de los derechos establecidos en la Declaración Americana, e inclusive los reconocidos en materia interna. Asimismo, de conformidad con una interpretación sistemática, teleológica y evolutiva, la Corte ha recurrido al *corpus iuris* internacional y nacional en la materia para dar contenido específico al alcance de los derechos tutelados por la Convención, a fin de derivar el alcance de las obligaciones específicas de cada derecho⁴¹.

³⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 52, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 41. Véase también, entre otros, Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Caso relativo a la soberanía sobre Pulau Ligitan y Pulau Sipadan (Indonesia Vs. Malasia)*. Sentencia de 17 de diciembre de 2002, párr. 37, y Corte Internacional de Justicia, *Avena y otros nacionales mexicanos (México Vs. los Estados Unidos de América)*. Sentencia de 31 de marzo de 2004, párr. 83. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y Las Granadinas, Suriname, y Uruguay.

³⁹ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 54, y Opinión Consultiva OC-26/20, *supra*, párr. 41.

⁴⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 114, y Opinión Consultiva OC-25/18, *supra*, párr. 41.

⁴¹ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 141 a 149, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de*

47. Para identificar aquellos derechos que pueden ser derivados interpretativamente del artículo 26 de la Convención Americana, para efectos de esta opinión consultiva, se debe considerar que este dispositivo realiza una remisión directa a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires. De una lectura de este último instrumento, la Corte advierte que su artículo 45 contiene principios jurídicos fundacionales del derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, respecto del cual los Estados miembros de la OEA han asumido la obligación de dedicar sus máximos esfuerzos a su aplicación “convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz”⁴². En particular, la Corte nota que los incisos c y g de dicho artículo establecen lo siguiente:

c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva;

g) El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo(.)

48. De esta forma, la Corte considera que existe una referencia con el suficiente grado de especificidad a los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga para derivar su existencia y reconocimiento en la Carta de la OEA. Conforme a lo anterior, concluye que se trata de derechos protegidos por el artículo 26 de la Convención, cuyos alcances deberán ser determinados a la luz del *corpus iuris* internacional. Al respecto, el Tribunal recuerda que las obligaciones contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana constituyen, en definitiva, la base para la determinación de responsabilidad internacional a un Estado por violaciones a los derechos reconocidos en la Convención en el marco de un procedimiento contencioso, incluidos aquellos reconocidos en virtud del artículo 26⁴³. Sin embargo, la misma Convención hace expresa referencia a las normas del derecho internacional para su interpretación y aplicación, específicamente a través del artículo 29, el cual, como fue mencionado, prevé el principio *pro persona*⁴⁴. De esta manera, como

Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 153.

⁴² Carta de la OEA, *supra*, artículo 45.b.

⁴³ *Cfr. Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 65, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra*, párr. 156.

⁴⁴ *Cfr. Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 143, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra*, párr. 157.

ha sido la práctica constante de este Tribunal⁴⁵, la Corte puede interpretar las obligaciones y derechos en ellos contenidos a la luz de otros tratados y normas pertinentes⁴⁶.

49. Por lo anterior, la Corte utilizará las fuentes, principios y criterios del *corpus iuris* internacional como normativa especial aplicable en la determinación del contenido de los derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga. Este Tribunal señala que la utilización de la normativa antes mencionada para la determinación de los derechos en cuestión se utilizará en forma complementaria a la normativa convencional, que es el punto de partida de análisis en el presente capítulo. La Corte afirma que no está asumiendo competencia sobre tratados en los que no la tiene, ni otorgando jerarquía convencional a normas contenidas en otros instrumentos nacionales o internacionales relacionados con los DESCA⁴⁷. Por el contrario, la Corte realizará una interpretación de conformidad con las pautas previstas por el artículo 29 y conforme a su práctica jurisprudencial, que permita actualizar el sentido de los derechos derivados de la Carta de la OEA, que se encuentran reconocidos por el artículo 26 de la Convención.

50. Además, en la determinación de los derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga dará un especial énfasis a la Declaración Americana, pues tal y como lo estableció este Tribunal:

[...] [L]os Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA⁴⁸.

51. En el mismo sentido, la Corte reitera que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales (*supra*, párr. 44). Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como con la Convención de Viena⁴⁹. Además, el párrafo tercero del artículo 31 de la Convención de Viena autoriza la utilización de medios interpretativos tales como los acuerdos o la práctica o reglas relevantes del derecho internacional que los Estados hayan manifestado sobre la materia del tratado, los cuales son algunos de los métodos que se relacionan con una visión evolutiva del Tratado. De esta forma, con el objetivo de determinar el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, tal como se deriva de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura de la Carta de la OEA y el Protocolo de San Salvador, y en el marco de la interpretación en la presente opinión consultiva, el Tribunal hará referencia a los instrumentos relevantes del *corpus iuris* internacional.

⁴⁵ Cfr. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 78 y 121; *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 83; *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, supra*, párr. 129; *Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 168; *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 145; *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 103; *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359., párr. 100; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394., párr. 158, y *Caso Hernández Vs. Argentina, supra*, párr. 65, *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra*, párr. 157.

⁴⁶ Cfr. *Caso Muelle Flores Vs. Perú, supra*, párr. 176, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra*, párr. 157.

⁴⁷ *Mutatis mutandi*, cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, supra*, párr. 143, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra*, párr. 157.

⁴⁸ Opinión Consultiva OC-10/89, *supra*, párr. 43.

⁴⁹ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 114, y *Caso Hernández Vs. Argentina, supra*, párr. 158.

52. En el marco de la presente opinión consultiva, la Corte considera pertinente subrayar que, aunque no le corresponde emitir una interpretación directa de los distintos instrumentos de derecho laboral en el ámbito internacional, indudablemente los principios, derechos y obligaciones allí contenidos contribuyen en forma decisiva a fijar el alcance de la Convención Americana. De esta forma, en virtud de la materia sometida a consulta, la Corte tendrá en especial consideración, como fuentes de derecho internacional adicionales, los convenios y recomendaciones, y otros instrumentos relevantes, así como opiniones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ambos de la OIT, a fin de efectuar una interpretación armónica de las obligaciones internacionales en los términos de las convenciones citadas. En adición, la Corte considerará las obligaciones aplicables y la jurisprudencia y decisiones al respecto emitidas por otros organismos, así como las resoluciones, pronunciamientos y declaraciones referentes al tema que hubieren sido adoptados a nivel internacional o nacional.

53. En suma, al dar respuesta a la presente consulta, la Corte actúa en su condición de tribunal de derechos humanos, guiada por las normas que gobiernan su competencia consultiva y procede al análisis estrictamente jurídico de las cuestiones planteadas ante ella, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, teniendo en cuenta las fuentes de derecho internacional relevantes. Al respecto, corresponde precisar que el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos se compone de una serie de reglas expresamente establecidas en tratados internacionales o recogidas en el derecho internacional consuetudinario como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho, así como de los principios generales de derecho y de un conjunto de normas de carácter general o de *soft law*, que sirven como guía de interpretación de las primeras, pues dotan de mayor precisión a los contenidos mínimos fijados convencionalmente⁵⁰. Asimismo, y naturalmente, la Corte se basará en su propia jurisprudencia desde el momento en que, de acuerdo con lo anticipado, resulta la "intérprete última de la Convención Americana".

54. A continuación, y en consideración a lo antes mencionado, este Tribunal procede a verificar lo siguiente: a) el contenido de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga; b) las preguntas específicas planteadas por la Comisión Interamericana; c) la relación entre estos derechos y los derechos a la libertad de expresión, de reunión y la libertad de asociación, así como sus consecuencias sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias; y d) la posibilidad de que las protecciones establecidas en la legislación nacional sean derogadas *in peius* por medio de la negociación colectiva.

B. El derecho a la libertad sindical

55. Como se indicó en el apartado anterior, el artículo 45 incisos c) y g) de la Carta de la OEA señala expresamente que los empleadores y trabajadores podrán asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y de huelga por parte de los trabajadores. Asimismo, la Declaración Americana reconoce en su artículo XXII el derecho de toda persona de "asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden"⁵¹. El derecho a la libertad sindical ha sido también reconocido por diversos instrumentos regionales que se suman a la Carta de la OEA y la Declaración Americana. Dichos instrumentos, adoptados por los Estados americanos, y a los que se hará referencia a continuación, entienden a la libertad sindical como un derecho humano, y resaltan su importancia para el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y las trabajadoras.

⁵⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 60.

⁵¹ Declaración Americana *supra*, artículo XXII.

56. La Declaración de Principios Sociales de América, adoptada en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de 1945, recomendó a los Estados el reconocimiento del derecho de asociación de los trabajadores, del contrato colectivo y del derecho de huelga⁵². La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948, estableció los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase, constituyendo el mínimo que deben gozar en los Estados Americanos, incluyendo el derecho de “asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales y sindicatos que, a su vez, puedan federarse entre sí”. El mismo instrumento reconoce el derecho de las asociaciones a gozar de personería jurídica y a ser protegidas en el ejercicio de sus derechos. También prevé que “[l]os trabajadores tienen derecho a la huelga”, así como establece que “[l]a ley reconocerá y reglamentará los contratos y convenios colectivos de trabajo”⁵³.

57. En el ámbito del derecho de los tratados en el Sistema Interamericano, el Protocolo de San Salvador incluye en el régimen de protección a los derechos sindicales en su artículo 8, en los siguientes términos:

Artículo 8

Derechos Sindicales

1. Los Estados partes garantizarán:

a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

b. el derecho a la huelga.

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

58. Asimismo, la libertad sindical, como un derecho inherente e inalienable de toda persona humana, ha sido reconocido en el ámbito universal y regional, y en el ámbito interno de los Estados.

59. En el ámbito universal, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, “Declaración Universal”) reconoce, en su artículo 23.4, que “toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”⁵⁴. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, también “PIDCP”) reconoce en su artículo 22.1 el derecho de toda

⁵² Cfr. Declaración de Principios Sociales de América, adoptada en la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz, Ciudad de México, 1945, recomendación g).

⁵³ Cfr. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, Adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948, artículos 7, 26 y 27.

⁵⁴ Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, artículo 23.

persona a “asociarse libremente con otras, incluso el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”⁵⁵. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, también “PIDESC”) prescribe, con mayor alcance, en su artículo 8⁵⁶, los derechos sindicales, de la siguiente manera:

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

60. En sentido similar, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares señala, en su artículo 26, la obligación de los Estados de reconocer el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a “participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente”; asimismo, reconoce el derecho de los trabajadores y sus familiares a “[a]filiarse libremente a cualquier sindicato o a cualquiera de las asociaciones citadas, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente”⁵⁷.

⁵⁵ Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966, artículo 22.1. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁵⁶ Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966, artículo 8. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁵⁷ Organización de las Naciones Unidas. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada el 18 de diciembre de 1990, artículo 26. Los siguientes Estados

61. Adicionalmente, la Declaración y programa de acción de Viena de 1993 declaró su apoyo a todas las medidas adoptadas por las Naciones Unidas y sus organismos especializados competentes para garantizar la protección y promoción efectiva de los derechos sindicales, tal como se estipula en el PIDESC y en otros instrumentos internacionales. Asimismo, la Conferencia pidió a todos los Estados que cumplan cabalmente las obligaciones que les imponen a este respecto los instrumentos internacionales⁵⁸. En un sentido similar, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha indicado que la protección de los sindicatos es un factor clave para asegurar el acceso al trabajo decente y la igualdad, pues pueden ayudar a las mujeres trabajadoras, especialmente las que trabajan en el hogar, las empleadas domésticas o las trabajadoras migratorias a reivindicar sus derechos. En ese sentido, señaló que existe un vínculo histórico entre un sindicalismo firme y una sociedad más equitativa⁵⁹.

62. En el ámbito regional europeo, la Corte advierte, a manera ilustrativa, que la Carta Social Europea reconoce, en su artículo 5, el “derecho sindical” para “garantizar o promover la libertad de los trabajadores y empleadores de constituir organizaciones locales, nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales y de adherirse a esas organizaciones [...]”⁶⁰. Asimismo, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante “Convenio Europeo”) consagra, en su artículo 11, el derecho de libertad reunión y asociación, lo que incluye “el derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otros sindicatos y de afiliarse a los mismos en defensa de sus intereses”, y establece las condiciones que permiten la regulación al ejercicio de dichos derechos⁶¹. En esta línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante “el Tribunal Europeo”) ha señalado que las demoras significativas en los procedimientos de registro de asociaciones constituyen una violación de la libertad de asociación⁶².

63. El Tribunal considera de especial relevancia destacar el contenido de la Constitución de la OIT, que reconoce, entre los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz y armonía universales, “la afirmación del principio de libertad sindical”⁶³. Asimismo, el Convenio 87 de la OIT de 1948 dispone lo siguiente⁶⁴:

miembros de la OEA son parte de este tratado: Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela.

⁵⁸ Cfr. Conferencia Mundial de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio 1993, párr. 77.

⁵⁹ Cfr. *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La efectividad del derecho al trabajo*, 4 de enero de 2018, párr. 53-56.

⁶⁰ Cfr. Consejo de Europa. Carta Social Europea, adoptada el 18 de octubre de 1961, artículo 5.

⁶¹ Cfr. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado el 4 de septiembre de 1950, artículo 11.

⁶² Cfr. TEDH, *Ismayilov v. Azerbaijan*, No. 4439/04, sentencia de 17 de enero de 2008, párr. 48. En una línea similar se ha pronunciado el Comité DESC, exhortando al Estado a armonizar su legislación con el artículo 8 del PIDESC y el Convenio N° 87 de la OIT, mediante la derogación de las normas que impiden “a los trabajadores y a las organizaciones de trabajadores el derecho a establecer las organizaciones de su elección, suprimiendo la autorización previa del Ministerio del Interior para su establecimiento”. Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Senegal*, 13 de noviembre de 2019, párr. 23.

⁶³ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Preámbulo.

⁶⁴ Organización Internacional del Trabajo. Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, adoptado el 9 de julio de 1948 (núm. 87), artículos 2-5. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kittis y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

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.

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.

Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

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.

64. Adicionalmente, el Convenio 98 de la OIT de 1949 regula aspectos específicos del derecho de sindicación y de negociación colectiva, estableciendo lo siguiente⁶⁵:

Artículo 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:
 - (a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;
 - (b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Artículo 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.
2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener

⁶⁵ Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), artículos 1 y 2. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kittis y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

Artículo 4

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Artículo 5

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.
2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que 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 las garantías prescritas en este Convenio.

Artículo 6

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

65. En este punto es pertinente reiterar que la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (*supra*, párr. 41), reconoce que todos los miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios reconocidos como fundamentales dentro de dicha organización, se encuentran obligados a promover y hacer realidad, de buena fe, los principios fundamentales que son objeto de esos convenios, lo que incluye, entre otros, “la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva”⁶⁶.

66. Además de estar ampliamente reconocido en el *corpus iuris* internacional, el derecho a la libertad sindical también ha sido reconocido en las Constituciones y en la legislación de los Estados miembros de la OEA⁶⁷, como bien lo resaltaron aquellos que remitieron sus observaciones ante este

⁶⁶ Cfr. Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, *supra*, artículo 2.

⁶⁷ Cfr. *Constitución de la Nación Argentina*, artículo 14 bis, y *Ley de Asociaciones Sindicales* No. 23551, artículo 4; *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, artículo 51, y *Ley General del Trabajo*, artículo 99; *Constitución de la República Federativa del Brasil*, artículo 8, *Código del Trabajo*, artículo 511; *Constitución Política de la República de Chile*, artículo 19, *Código del Trabajo*, artículo 212; *Constitución Política de Colombia*, artículo 39, y *Código Sustantivo del Trabajo*, artículo 353; *Constitución Política de la República de Costa Rica*, artículo 60 y *Código de Trabajo*, artículo 341; *Constitución de la República de Ecuador*, artículo 326.7 y *Código del Trabajo*, artículo 440; *Constitución Política de El Salvador*, artículo 47 y *Código de Trabajo*, artículo 204; *Constitución Política de Guatemala*, artículo 102 r; *Constitución de la República de Honduras*, artículo 128, y *Código de Trabajo*, artículos 470 a 474; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 123 A XVI y *Ley Federal del Trabajo*, artículo 357; *Constitución Política de la República de Nicaragua*, artículo 87 y *Código del Trabajo*, artículos 100 a 105; *Constitución Política de Panamá*, artículo 68 y *Código del Trabajo*, artículo 335; *Constitución de la República del Paraguay*, artículo 96 y *Código del Trabajo*, artículos 64 y 67; *Constitución Política de Perú*, artículo 28 y *Ley*

Tribunal en el procedimiento de la presente opinión consultiva⁶⁸. En ese sentido, cabe resaltar, a manera ejemplificativa, cómo diversos Estados de la región han reconocido el derecho a la libertad sindical en sus ordenamientos constitucionales.

67. En ese sentido, la Constitución de la Nación Argentina consagra en su artículo 14 la libertad asociativa en los siguientes términos: “[t]odos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: [d]e trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”, y el artículo 14 bis señala que: “[e]l trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador [...] organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo⁶⁹”.

68. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece en su artículo 51 que “[t]odas las trabajadoras y los trabajadores tienen derecho a organizarse en sindicatos de acuerdo con la ley”, asimismo, reconoce que el Estado “respetará los principios sindicales de unidad, democracia sindical, pluralismo político, autosostenimiento, solidaridad e internacionalismo”; reconoce “la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de las trabajadoras y los trabajadores del campo y de la ciudad”; dispone que el Estado “respetará la independencia ideológica y organizativa de los sindicatos” [y que] “[l]os sindicatos gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de organizarse y ser reconocidos por sus entidades matrices”. Asimismo, prevé protección al patrimonio de las organizaciones sindicales, concede un fuero sindical a las dirigentes y los dirigentes sindicales, a los cuales “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”; y, reconoce el derecho de las trabajadoras y los trabajadores a organizarse para la defensa de sus intereses⁷⁰.

69. La Constitución Política de Costa Rica prevé diversas disposiciones en materia de protección al derecho a la libertad sindical. El artículo 25 señala que “[l]os habitantes de la República tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna”; el artículo 60 establece que “[t]anto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales y profesionales [...]”; el artículo 61 “[r]econoce el derecho de los patronos al paro y al de los trabajadores a la huelga, salvo los servicios públicos, de acuerdo con la determinación de que estos hagan la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia”; el artículo 62 prevé que “[t]endrán fuerza de ley las

General del Trabajo, artículo 329; *Constitución Política de la República Dominicana*, artículo 62 y *Código del Trabajo de República Dominicana*, artículo 318; *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, artículo 57, y *Ley 17.940*; *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, artículo 2, y *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, párr. 37.

⁶⁸ Cfr. *Observaciones de la República Argentina* (expediente de observaciones, folios 2690 a 2756); del Estado Plurinacional de Bolivia (expediente de observaciones, folios 2761 a 2783); de la República de Costa Rica (expediente de observaciones, folios 1023 a 1082); del Estado de El Salvador (expediente de observaciones, folios 28 a 35); del Estado de Honduras (expediente de observaciones, folios 215 a 230); y del Estado de Nicaragua (expediente de observaciones, folios 1 a 26).

⁶⁹ Constitución de la Nación Argentina, artículos 14 y 14 bis.

⁷⁰ Cfr. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 51.

convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos y sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados”⁷¹.

70. De lo anterior también se puede concluir que la libertad sindical constituye, además de un derecho consagrado en el derecho interno de los Estados, y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, un principio general de derecho internacional.

71. El derecho humano a la libertad sindical ha sido entendido por este Tribunal, en el marco de la protección del derecho a la libertad de asociación en materia laboral, como un derecho con connotaciones colectivas e individuales⁷². 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 derecho⁷³. 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 asociación⁷⁴. Adicionalmente, en el marco de la protección de este derecho, la Corte ha señalado que el Estado tiene el deber de garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, pues de lo contrario se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses⁷⁵. En este sentido, la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar agrupaciones, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad⁷⁶.

72. Asimismo, la Corte ha señalado que los sindicatos y sus representantes gozan de una protección específica para el correcto desempeño de sus funciones, pues tal como lo ha establecido este Tribunal en su jurisprudencia⁷⁷, y como se advierte en diversos instrumentos internacionales (*supra* párrs. 56 a 65), incluido el artículo 8 del Protocolo de San Salvador, la libertad sindical reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y las trabajadoras, y se enmarca en el *corpus iuris* de derechos humanos. Incluso, la importancia que los Estados le han reconocido a los derechos sindicales se refleja en el hecho de que el artículo 19 del Protocolo de San Salvador le confiere a esta Corte competencia para pronunciarse sobre violaciones

⁷¹ Cfr. Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 25, 60, 61 y 62. Al respecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha interpretado que "El artículo 60 de la Constitución Política, íntimamente relacionado con el numeral 25 del mismo cuerpo legal, establece el derecho de trabajadores y patronos de asociarse con el fin de obtener beneficios económicos y sociales, ya sea por medio de sindicatos de trabajadores o cámaras patronales. Ese derecho de asociación debe ir siempre acompañado de la libertad que tienen los sujetos de afiliarse y desafiliarse de la agrupación a que pertenecen, todo con el objeto de resguardar el principio fundamental de la libertad". Cfr. Observaciones de la República de Costa Rica (expediente de observaciones, folio 1030).

⁷² Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 153-159; *Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 69-77; *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 144-146; *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador)*. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22., párr. 87; y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340., párr. 156-157.

⁷³ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, supra*, párr. 156, y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 156.

⁷⁴ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, supra*, párr. 158, y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 156-157.

⁷⁵ Cfr. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú, supra*, párr. 77, y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 156.

⁷⁶ Cfr. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú, supra*, párr. 70., y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 156.

⁷⁷ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, supra*, párr. 156, y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 157.

a la obligación del Estado de permitir que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente⁷⁸.

73. En el mismo sentido, este Tribunal ha señalado que, cuando el artículo 8 del Protocolo de San Salvador señala que los Estados “permitirán” que los sindicatos funcionen libremente, esto significa que deben hacer posible que estas organizaciones colectivas tengan la capacidad de, por ejemplo, crear sus propios estatutos, elegir a sus representantes o manejar sus finanzas. De esta forma, asociarse y formar otras organizaciones colectivas también supone que tienen la capacidad para llevar a cabo dichos actos. La capacidad de obrar implica la existencia de la personalidad jurídica de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones. Ello ha llevado a la Corte a concluir que el uso del término “permitir”, presupone que los sindicatos, las federaciones y las confederaciones constituyen personas jurídicas distintas a sus asociados con capacidad diferente a las de ellos para contraer obligaciones, y adquirir y ejercer derechos, tales como, al libre funcionamiento. Además, esta Corte ha señalado que las organizaciones sindicales tendrían el derecho de asociarse y formar federaciones y confederaciones nacionales, y organizaciones sindicales internacionales⁷⁹. En consecuencia, los Estados deberán adoptar aquellas medidas necesarias en el orden interno para garantizar el derecho a la libertad sindical, lo que incluye adoptar aquellas medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos tales derechos, tal como lo establecen los artículos 1 y 2 del mencionado Protocolo.

74. Tomando en consideración lo antes mencionado, a la luz del artículo 45 inciso c y g de la Carta de la OEA, en su relación con el artículo 26 de la Convención, y en consideración del artículo 29 de ésta, así como el artículo 8 del Protocolo de San Salvador, este Tribunal considera pertinente realizar las siguientes consideraciones adicionales respecto del contenido del derecho a la libertad sindical.

75. En primer lugar, el Tribunal considera que el derecho de las personas “a asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses”, en términos del artículo 45.c de la Carta de la OEA, 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. Por esta razón, el derecho de sindicación debe garantizarse a los trabajadores y las trabajadoras públicos y privados, incluidos aquellos que trabajan en empresas de carácter económico pertenecientes al Estado. En ese sentido, el Tribunal reitera que los principios de equidad y no discriminación en materia sindical son plenamente aplicables para los trabajadores y las trabajadoras públicos, pues tal como lo ha señalado el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “Comité de Libertad Sindical”), “no [es] 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”⁸⁰. De esta forma, los Estados tienen la obligación de garantizar que las asociaciones de trabajadores y de trabajadoras del sector público gocen de las mismas ventajas y privilegios que aquellas del sector privado⁸¹.

⁷⁸ Cfr. Protocolo de San Salvador, *supra*, artículo 19.6; Opinión Consultiva OC-22/16, *supra*, párr. 87, y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, *supra*, párr. 157.

⁷⁹ Cfr. Protocolo de San Salvador, *supra*, artículo 19.6; Opinión Consultiva OC-22/16, *supra*, párr. 91.

⁸⁰ Organización Internacional del Trabajo. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, Sexta Edición, 2018, párr. 334. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 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.

⁸¹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 339. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 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.

76. En relación con lo anterior, respecto al derecho de sindicación de las fuerzas armadas, el Tribunal coincide con el Comité de Libertad Sindical en el sentido que “debería darse una definición restrictiva de los miembros de las fuerzas armadas que pueden ser excluidos de la aplicación del Convenio [...] en caso de duda los trabajadores deberían tener consideración de civiles”⁸². En ese sentido, el Tribunal advierte que, dado que la categoría de “personal de fuerzas armadas” debe ser interpretado de manera restrictiva, el personal civil de las fuerzas armadas, como con aquellos de los establecimientos manufactureros de fuerzas armadas, del banco del ejército, o civiles empleados por el ejército, deben tener derecho a formar sindicatos. En caso de duda, los trabajadores y las trabajadoras deben ser considerados civiles⁸³.

77. Asimismo, esta Corte no puede dejar de advertir que los integrantes de las fuerzas armadas y el personal policial cumplen funciones por completo diferentes, dado que a los primeros corresponde en primer término velar por la defensa nacional y a los segundos velar por la seguridad pública y la prevención e investigación o función auxiliar en la investigación de delitos. Por ende, debe reconocerse que la función policial es básicamente civil, con las limitaciones indispensables impuestas por el cumplimiento de su función, en particular en lo referente al derecho de huelga, que debe estar limitado por tratarse de una categoría particular de trabajadores y de trabajadoras de servicios públicos indispensables. En cualquier caso, los Estados deben garantizar que los trabajadores y las trabajadoras policiales gocen del derecho a organizarse para discutir entre ellos sus condiciones de trabajo, a petitionar a sus superiores y a las autoridades y a expresarse públicamente en forma pacífica, todo lo cual es indispensable para desarrollar su conciencia profesional.

78. En segundo lugar, respecto del ámbito objetivo del derecho a la libertad sindical, este Tribunal considera que este derecho obliga al Estado a 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 trabajadoras⁸⁴. Lo anterior no impide que los Estados establezcan en su legislación interna el cumplimiento de las formalidades simples que resulten necesarias para la constitución y el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de trabajadoras, pero estas no deben establecer condiciones que imposibiliten o entorpezcan su libre creación, o que impongan requisitos que las obliguen a incluir en sus estatutos exigencias que entren en contradicción con los principios de la libertad sindical⁸⁵. En ese sentido, los únicos objetivos de las eventuales limitaciones que se introduzcan deben radicar en “garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados”⁸⁶. Asimismo, este

⁸² Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 347.

⁸³ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 348-350. *Cfr.* Comité de Libertad Sindical, 343° informe, Caso núm. 2432, párrafo 1027; 348° informe, Caso núm. 2520, párrafo 1032; 349° informe, Caso núm. 2520, párrafo 206; 353° informe, Caso núm. 2520, párrafo 188; y 355° informe, Caso núm. 2520, párrafo 111; Caso núm. 2273, párrafo 147, Caso núm. 2454, párrafo 1065; y 371° informe, Caso núm. 2988, párrafo 841.

⁸⁴ *Cfr.* Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 419. *Cfr.* Comité de Libertad Sindical 357° informe, Caso núm. 2701, párrafo 137; 367° informe, Caso núm. 2944, párrafo 138, Caso núm. 2952, párrafo 876; y 370° informe, Caso núm. 2961, párrafo 489.

⁸⁵ *Cfr.* Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 427-434. *Cfr.* Comité de Libertad Sindical, 340° informe, Caso núm. 2439, párrafo 360, Caso núm. 2431, párrafo 923; 342° informe, Caso núm. 2441, párrafo 624; 354° informe, Caso núm. 2672, párrafo 1137; 356° informe, Caso núm. 2672, párrafo 1275; 357° informe, Caso núm. 2701, párrafo 137; 359° informe, Caso núm. 2751, párrafo 1043; 360° informe, Caso núm. 2777, párrafo 779; 363° informe, Caso núm. 1865, párrafo 125; 365° informe, Caso núm. 2840, párrafo 1057; 367° informe, Caso núm. 2944, párrafo 138; 375° informe, Caso núm. 2777, párrafo 39; y 376° informe, Caso núm. 3042, párrafo 535.

⁸⁶ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 563. *Cfr.* Comité de Libertad Sindical, 342° informe, Caso núm. 2453, párrafo 716; 358° informe, Caso núm. 2740, párrafo 658; y 363° informe, Caso núm. 2740, párrafo 703.

Tribunal considera que los Estados deben garantizar que los requisitos formales para la constitución de organizaciones de trabajadores y de trabajadoras no tengan un grado de detalle que genere un efecto disuasivo para su constitución por parte de los trabajadores y las trabajadoras, o que exijan un número de afiliados tan alto que impida su creación⁸⁷.

79. En tercer lugar, el Tribunal recuerda que la libertad sindical incluye el derecho de los trabajadores y las trabajadoras a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones y poner en marcha su estructura interna. En razón de ello, los trabajadores y las trabajadoras deben gozar del derecho de creación y afiliación a las organizaciones que consideren convenientes, con independencia de aquellas que ya estén constituidas en determinados sectores⁸⁸. Asimismo, el Estado no debe prohibir la creación de más de un sindicato categoría profesional o económica, o en una sola empresa, pues esto constituiría una violación al derecho a libertad sindical⁸⁹.

80. En cuarto lugar, el Tribunal reitera que la libertad sindical, en su dimensión individual, supone que cada persona pueda determinar sin coacción si desea o no formar parte de la asociación (*supra*, párr. 71). La tutela de este derecho requiere a los Estados garantizar que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, gocen de una adecuada protección en el empleo contra todo acto de coacción o de discriminación, directa o indirecta, tendiente a menoscabar el ejercicio de su libertad sindical. Dicha protección contra los actos de discriminación antisindical comprende no sólo la contratación y el despido, sino también cualquier eventual medida discriminatoria que se adopte durante el empleo tales como traslados, suspensiones, postergaciones u otros actos perjudiciales⁹⁰. Esto implica que los trabajadores y las trabajadoras deben poder ejercer efectivamente su derecho, de forma tal que gocen de una adecuada protección contra todo acto que tenga por objeto despedirlos o perjudicarlos con motivo de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera del trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante la jornada laboral⁹¹.

81. En razón de lo anterior, el Tribunal considera que el derecho de los trabajadores y las trabajadoras de pertenecer a un sindicato comprende, lógicamente, el derecho de desarrollar actividades sindicales. El espectro de acciones comprendidas en este derecho tiene un contenido amplio, y debe estar regulado en el estatuto de las organizaciones sindicales, las cuales deben ser determinadas por sus miembros. Estas actividades pueden comprender, por ejemplo, la participación en las reuniones sindicales, el derecho a emitir opiniones, el derecho de recibir o distribuir información, el derecho a participar en las decisiones que se adopten en las reuniones o asambleas

⁸⁷ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 435. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 376° informe, Caso núm. 3042, párrafo 540.

⁸⁸ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 477. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 365° informe, Caso núm. 2516, párrafo 685; y 378° informe, Caso núm. 2952, párrafo 68.

⁸⁹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 478. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 346° informe, Caso núm. 2523, párrafo 350. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que el principio de pluralismo sindical "se basa en el derecho de los trabajadores de reunirse y constituir de manera independiente, las organizaciones de su elección, organizaciones cuya estructura debe permitir a sus miembros elegir a sus propios dirigentes, de elaborar y aprobar sus propios estatutos, de organizar su administración y actividades y de formular sus programas sin injerencia de las autoridades públicas, para defender los intereses de los trabajadores". Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 483. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 359° informe, Caso núm. 2807, párrafo 701; 360° informe, Caso núm. 2508, párrafo 803, Caso núm. 2747, párrafo 838; y 363° informe, Caso núm. 2807, párrafo 720.

⁹⁰ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1087. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 349° informe, Caso núm. 2580, párrafo 870, Caso núm. 2546, párrafo 1217; 351° informe, Caso núm. 2566, párrafo 986; 353° informe, Caso núm. 2546, párrafo 242; 354° informe, Caso núm. 2633, párrafo 719; 356° informe, Caso núm. 2681, párrafo 1034; 362° informe, Caso núm. 2825, párrafo 1258; 372° informe, Caso núm. 3025, párrafo 154; 374° informe, Caso núm. 2811, párrafo 367; y 376° informe, Caso núm. 2892, párrafo 145.

⁹¹ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1086; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 355° informe, Caso núm. 2648, párrafo 960.

sindicales, el derecho a elegir representantes sindicales, o el derecho a ser elegido como representante sindical. El Estado tiene la obligación de tutelar el adecuado ejercicio de las actividades de los trabajadores y las trabajadoras en la vida sindical, evitando cualquier acción por parte de las autoridades que permita la limitación en el ejercicio de estos derechos, así como adoptando las medidas necesarias para que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, pueda realizar sus actividades sindicales de manera eficaz en las empresas u organismos en que laboren.

82. Asimismo, el Tribunal resalta el contenido del Convenio 135 de la OIT, el cual reconoce que los representantes de los trabajadores deben gozar de la libertad para desempeñar adecuadamente su labor de representación⁹². El artículo 2 de dicho instrumento prevé que “los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones”. Por su parte, la Recomendación 143 de la OIT sobre los representantes de los trabajadores dispone que estos deberán contar con las facilidades para el correcto desempeño de sus funciones, las cuales requieren, entre otras, tener el tiempo suficiente para desempeñar sus actividades de representación, sin temor a represalias, y la posibilidad de asistir a reuniones o cursos de formación; la posibilidad de poder entrar a todos los lugares de trabajo de la empresa cuando sea necesario, y de poder mantener comunicación con la dirección de la empresa y sus representantes; y tener autorización para cobrar periódicamente cuotas sindicales, y de realizar otras acciones de comunicación y difusión de las actividades sindicales⁹³.

83. En quinto lugar, el Tribunal considera que la libertad sindical reconoce el derecho de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras a la reglamentación del sindicato, a la representación, a organizar su administración interna, y a la no disolución por vía administrativa. Al respecto, la Corte recuerda que el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT señala que “las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos, reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”. Asimismo, establece que “las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”⁹⁴. En este sentido, son los propios trabajadores afiliados y las trabajadoras afiliadas, a través de los mecanismos internos establecidos para ello, quienes deben determinar los reglamentos que rigen la administración y actividades del sindicato⁹⁵.

⁹² Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), artículo 1. Dicho artículo reconoce lo siguiente: “[l]os representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor.” Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Guyana, México, Nicaragua, Suriname y Uruguay.

⁹³ *Cfr.* Organización Internacional del Trabajo. Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143), artículos 5-17.

⁹⁴ Convenio 87 de la OIT, *supra*, artículo 3.

⁹⁵ *Cfr.* Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 669. *Cfr.* Comité de Libertad Sindical, 359° informe, Caso núm. 2753, párrafo 408; y 363° informe, Caso núm. 2753, párrafo 484. 1. Asimismo, dicho Comité ha establecido el siguiente criterio respecto de las restricciones a este principio: Las disposiciones legislativas que regulan detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores y de empleadores entrañan graves riesgos de injerencia por las autoridades públicas. En caso de que su adopción fuera considerada indispensable por las autoridades, estas disposiciones deberían limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración. Las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados. Por otra parte, debería preverse un recurso ante un órgano judicial, imparcial e independiente, a fin de evitar todo riesgo de injerencia excesiva o arbitraria en el libre funcionamiento de las organizaciones. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 563; *Cfr.* Comité de Libertad Sindical, Caso núm. 2453, párrafo 716; 358° informe, Caso núm. 2740, párrafo 658; y 363° informe, Caso núm. 2740, párrafo 703.

84. En lo que respecta al derecho a la representación, el Tribunal considera que las organizaciones sindicales deben gozar plenamente del derecho a elegir libremente a sus representantes⁹⁶. 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. En consecuencia, los Estados deben evitar acciones que limiten o entorpezcan el ejercicio de este derecho de los trabajadores y las trabajadoras, ya sea mediante disposiciones legislativas, como mediante actos de las autoridades. Por lo tanto, la fijación de condiciones de elegibilidad de los dirigentes, incluyendo los procesos de reelección, o bien el desarrollo de las elecciones de los mismos, debe estar a cargo de los propios trabajadores y trabajadoras en cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y constitucionales. Por esta razón, por ejemplo, tal como lo ha señalado el Comité de Libertad Sindical, una legislación que reglamente minuciosamente los procedimientos electorales internos, fija los días de reunión, la fecha precisa de las asambleas, o la fecha en que concluirá el mandato de los dirigentes, es incompatible con el derecho a la libertad sindical⁹⁷.

85. El Tribunal entiende necesario referir que el Comité de Libertad Sindical ha indicado lo siguiente respecto de los privilegios admisibles a favor de las organizaciones más representativas:

El Comité indicó que, en diversas oportunidades, y en particular a propósito de la discusión del proyecto de Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, la Conferencia Internacional del Trabajo había evocado la cuestión del carácter representativo de los sindicatos y admitido, hasta cierto punto, la distinción que a veces se hace entre los diferentes sindicatos de acuerdo con su grado de representatividad. La Constitución de la OIT en el párrafo 5 del artículo 3, consagra la noción de «organizaciones profesionales más representativas». Por consiguiente, el Comité estimó que el simple hecho de que la legislación de un país establezca una distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás organizaciones sindicales no debería ser en sí criticable. Sin embargo, es necesario que una distinción de este género no tenga como consecuencia conceder a las organizaciones más representativas – carácter que se deriva de un número más elevado de afiliados – privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos, o incluso en materia de designación de los delegados ante organismos internacionales. En otras palabras, tal distinción no debería tener por consecuencia el privar a las organizaciones sindicales, que no hayan sido reconocidas como las más representativas, de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni del derecho de organizar su gestión y su actividad y de formular su programa de acción, previsto por el Convenio núm. 87⁹⁸.

86. Asimismo, la Corte advierte que las organizaciones sindicales deben gozar del derecho a organizar su administración interna sin interferencias indebidas por parte del Estado, esto es sin trabas ni obstáculos y de conformidad con los principios de la libertad sindical y la democracia⁹⁹. La garantía de este derecho requiere que dichas organizaciones cuenten con independencia financiera,

⁹⁶ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 585; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 350° informe, Caso núm. 2621, párrafo 1238; 355° informe, Caso núm. 2642, párrafo 1162; 367° informe, Caso núm. 2952, párrafo 876; 370° informe, Caso núm. 2971, párrafo 225; y 374° informe, Caso núm. 3034, párrafo 284.

⁹⁷ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 594-595; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 340° informe, Caso núm. 2411, párrafo 1391; y 342° informe, Caso núm. 2422, párrafo 1036.

⁹⁸ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 525; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 343° informe, Caso núm. 2438, párrafo 226; 358° informe, Caso núm. 2759, párrafo 520; 362° informe, Caso núm. 2843, párrafo 1487; 364° informe, Caso núm. 2898, párrafo 910; 367° informe, Caso núm. 2940, párrafo 257; 372° informe, Caso núm. 3007, párrafo 224; y 378° informe, Caso núm. 3169, párrafo 349.

⁹⁹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 668. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 376° informe, Caso núm. 3113, párrafo 986.

lo que implica que no estén sujetas a la discrecionalidad de los poderes públicos¹⁰⁰; puedan utilizar sus fondos según las decisiones de sus autoridades para llevar a cabo sus actividades normales¹⁰¹; puedan administrar e invertir sus fondos como lo deseen, dentro de los objetivos sindicales y en el marco de la ley¹⁰²; y puedan decidir si reciben financiamiento externo para sus actividades legítimas de promoción y defensa de los derechos humanos de sus trabajadores y trabajadoras¹⁰³. En relación con las cotizaciones sindicales, el Tribunal resalta que el derecho a la libertad sindical, para poder ser plenamente ejercido, requiere que las cuestiones relativas a la financiación de las organizaciones sindicales, incluyendo el cobro y reparto de cuotas entre las diversas estructuras sindicales, deberá regularse por los estatutos y reglamentos de la organización. En ese sentido, el Estado deberá abstenerse de regular esta cuestión por vía constitucional o legal¹⁰⁴.

87. Por otro lado, el Tribunal considera que el derecho a la libertad sindical protege a las organizaciones sindicales de su disolución administrativa, de forma que solo deben disolverse de forma voluntaria o por vía judicial¹⁰⁵. Por tanto, las medidas de suspensión o de disolución por parte de las autoridades administrativas pueden constituir una violación a la libertad sindical, al igual que aquellas cuyo efecto sea la cancelación o exclusión del registro de una organización¹⁰⁶. De igual forma, la suspensión o disolución de un sindicato no debe ser realizada en virtud de que algunos de sus miembros, aún en el marco de la actividad sindical, hubieren cometido actividades ilegales¹⁰⁷. La Corte concuerda con que la disolución de un sindicato, al constituir una medida extrema que puede afectar gravemente la libertad sindical, debe producirse solo como consecuencia de una decisión judicial a fin de garantizar plenamente el derecho al debido proceso y a la protección judicial de los trabajadores y las trabajadoras¹⁰⁸.

C. El derecho a la negociación colectiva

88. La Declaración de Filadelfia de 1944, relativa a los fines y objetivos de la OIT, estableció como una de las obligaciones de dicha Organización “lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas”¹⁰⁹. En el derecho de los tratados, además de lo ya señalado previamente (*supra* párrs. 47 y 48), el derecho a la negociación colectiva ha sido reconocido de forma genérica a favor de las organizaciones de trabajadores en los Convenios 98 y 154 de la

¹⁰⁰ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 680.

¹⁰¹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 683.

¹⁰² Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 706. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 342º informe, Caso núm. 2453, párrafo 713; y 358º informe, Caso núm. 2740, párrafo 654.

¹⁰³ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 715.

¹⁰⁴ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 687-689. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 360º informe, Caso núm. 2777, párrafo 778, y 372º informe, Caso núm. 2954, párrafo 96.

¹⁰⁵ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 979; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 363º informe, Caso núm. 2684, párrafo 564.

¹⁰⁶ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 988. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 348º informe, Caso núm. 2520, párrafo 1031.

¹⁰⁷ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 995. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 344º informe, Caso núm. 2169, párrafo 139.

¹⁰⁸ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1002. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 348º informe, Caso núm. 2520, párrafo 1031; y 376º informe, Caso núm. 3113, párrafo 990.

¹⁰⁹ Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), adoptada el 10 de mayo de 1944, artículo III (e).

OIT¹¹⁰, y de forma específica a favor de las organizaciones de trabajadores y la administración pública en el Convenio 151 de la OIT¹¹¹. Asimismo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, ha señalado que la libertad de asociación incluye la participación en la negociación colectiva y la huelga como medios de los trabajadores para defender y promover sus intereses¹¹².

89. El Convenio 98 de la OIT dispone, en su artículo 4, que los Estados deberán adoptar “medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”¹¹³. Por su parte, el Convenio 154 de la OIT define la negociación colectiva como “todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra”, cuando estas tengan la finalidad de “(a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o (b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o (c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”¹¹⁴.

90. El Convenio 154 de la OIT también establece la obligación de adoptar medidas adecuadas para el fomento de la negociación colectiva, las cuales deben tener por objeto que a) “la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio”; b) “la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio”, el cual se refiere a las condiciones de trabajo y empleo, las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre empleadores y sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores; c) “sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores”; d) “la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas”; y e) “los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva”¹¹⁵.

91. El Tribunal considera que el derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical, en tanto comprende los medios necesarios para que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en condiciones de defender y promover sus intereses. De esta forma, en consideración a lo señalado por los Convenios 98 y 154 de la OIT, los Estados deben abstenerse de realizar conductas que limiten a los sindicatos ejercer el derecho de negociar para tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representen, lo que implica que las autoridades se abstengan de intervenir en los procesos de negociación. Por lo tanto,

¹¹⁰ Cfr. Convenio 98 de la OIT, *supra*, artículo 4, y Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Guatemala, Santa Lucía, Suriname y Uruguay.

¹¹¹ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151). Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guyana, Perú, Suriname y Uruguay.

¹¹² Cfr. ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *supra*, párr. 40.

¹¹³ Convenio 98 de la OIT, *supra*, artículo 4.

¹¹⁴ Convenio 154 de la OIT, *supra*, artículo 2.

¹¹⁵ Convenio 154 de la OIT, *supra*, artículos 4 y 5.

tal como lo ha señalado el Comité de Libertad Sindical, la intervención del Estado para limitar la negociación colectiva viola el derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y formular su programa¹¹⁶. Sin embargo, los Estados deben adoptar medidas que estimulen y fomenten entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y las empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones del empleo¹¹⁷. Evidentemente, las disposiciones que prohíben a los sindicatos entablar negociaciones colectivas, frustran el propósito y contradicen el contenido del derecho a la negociación colectiva¹¹⁸.

92. Este Tribunal encuentra que son compatibles con la libertad sindical tanto los sistemas de negociación colectiva con derechos exclusivos para el sindicato más representativo como aquellos en los que son posibles varios convenios colectivos concluidos por varios sindicatos dentro de una empresa¹¹⁹. En esa medida, no resultan contrarias a la libertad sindical las legislaciones que autorizan de manera exclusiva a los sindicatos representativos a firmar convenios colectivos, formar parte de comités paritarios y participar en eventos internacionales¹²⁰, si bien en estos casos las organizaciones sindicales minoritarias, a las cuales se niegan los derechos de negociación colectiva, deben poder desempeñarse y tener por lo menos el derecho de actuar como portavoces de sus miembros y de representarlos en caso de reclamación individual¹²¹. En esta línea, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que: “[...] cuando la legislación de un país establece una distinción entre el sindicato más representativo y los demás sindicatos, este sistema no debería impedir el funcionamiento de los sindicatos minoritarios y menos aún privarlos del derecho de presentar demandas en nombre de sus miembros y de representarlos en caso de conflictos individuales”¹²²; y que “[s]on compatibles con el Convenio núm. 98 tanto los sistemas de agente negociador único (el más representativo) como los que integran a todas las organizaciones o a las más representativas de acuerdo con criterios claros preestablecidos para determinar las organizaciones habilitadas para negociar”¹²³.

93. Por otro lado, el Tribunal considera que los empleados o empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo, de

¹¹⁶ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1431. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 342º informe, Caso núm. 2447, párrafo 751; 344º informe, Caso núm. 2502, párrafo 1020; y 365º informe, Caso núm. 2820, párrafo 995.

¹¹⁷ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1231. Cfr. Comité de Libertad Sindical, Caso núm. 2460, párrafo 993; 349º informe, Caso núm. 2481, párrafo 78; 350º informe, Caso núm. 2602, párrafo 676; 356º informe, Caso núm. 2611, párrafo 174; 358º informe, Caso núm. 2704, párrafo 357; 362º informe, Caso núm. 2826, párrafo 1298; 363º informe, Caso núm. 2819, párrafo 538; 364º informe, Caso núm. 2848, párrafo 426; 370º informe, Caso núm. 2900, párrafo 627; y 371º informe, Caso núm. 3010, párrafo 668.

¹¹⁸ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1249. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 344º informe, Caso núm. 2460, párrafo 989 y Caso núm. 2437, párrafo 1320.

¹¹⁹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1351. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 344º informe, Caso núm. 2437, párrafo 1315; 356º informe, Caso núm. 2691, párrafo 258; 358º informe, Caso núm. 2729, párrafo 887; 362º informe, Caso núm. 2750, párrafo 933; 363º informe, Caso núm. 1865, párrafo 115; 364º informe, Caso núm. 2881, párrafo 229; 367º informe, Caso núm. 2952, párrafo 878; 370º informe, Caso núm. 2971, párrafo 220; y 372º informe, Caso núm. 3024, párrafo 421.

¹²⁰ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 526. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 362º informe, Caso núm. 2843, párrafo 1487.

¹²¹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 545. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 340º informe, Caso núm. 2351, párrafo 1347; 348º informe, Caso núm. 2153, párrafo 23; 362º informe, Caso núm. 2805, párrafo 201, Caso núm. 2750, párrafo 933; 363º informe, Caso núm. 1865, párrafo 115; y 372º informe, Caso núm. 3007, párrafo 224.

¹²² Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1387. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 356º informe, Caso núm. 2691, párrafo 258.

¹²³ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1360. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 368º informe, Caso núm. 2919, párrafo 651.

forma tal que el Estado debe dar prioridad a la negociación colectiva como medio para solucionar conflictos respecto de la determinación de condiciones de empleo en la administración pública¹²⁴. De este modo, los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, deben poder participar plenamente y de manera significativa en la determinación de las negociaciones, por lo que el Estado debe permitir el acceso a los trabajadores y las trabajadoras a la información necesaria para poder tener conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo dichas negociaciones. Esto resulta particularmente relevante en relación con la negociación del salario, ya que los Estados deben, en contextos de estabilización económica, privilegiar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de promulgar una ley que limite los salarios en el sector público¹²⁵. Asimismo, el Tribunal considera que se encuentra prohibido todo acto que implique obligar al trabajador o trabajadora a pertenecer a alguna organización de empleados o empleadas públicos para continuar en su empleo, o bien despedirlo por participar en actividades sindicales.

94. En consideración a lo antes mencionado, y a manera de corolario, la Corte considera pertinente señalar que el derecho a la negociación colectiva, como parte esencial de la libertad sindical, 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.

D. El derecho de huelga

95. El derecho de huelga es uno de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, que pueden ejercer con independencia de sus organizaciones. Así lo precisan los citados artículos 45.c de la Carta de la OEA (derecho de huelga “por parte de los trabajadores”), 27 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (“[l]os trabajadores tienen derecho a la huelga”), y lo indican, por la deliberada ubicación de su enunciado de manera aislada de los derechos de las asociaciones sindicales, los artículos 8.b del Protocolo de San Salvador y 8.1.d del PIDESC¹²⁶ (*supra*, párr. 47 y 48, y 56 a 60). De lo contrario, además, podría verse conculcada la dimensión negativa de la libertad de asociación en su faz individual. También resulta un derecho en cabeza de las asociaciones gremiales en general.

96. El Tribunal advierte que, si bien el derecho de huelga no se encuentra expresamente reconocido en los convenios de la OIT, cabe destacar que el artículo 3 del Convenio 87 reconoce el derecho de las organizaciones de trabajadores de “organizar con plena libertad sus actividades y el

¹²⁴ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1241. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 343º informe, Caso núm. 2430, párrafo 361 y Caso núm. 2292, párrafo 794; 344º informe, Caso núm. 2364, párrafo 91; 376º informe, Caso núm. 3042, párrafo 560; 377º informe, Caso núm. 3118, párrafo 177; y 378º informe, Caso núm. 3135, párrafo 418.

¹²⁵ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1492. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 368º informe, Caso núm. 2918, párrafo 362.

¹²⁶ La ubicación de una norma puede ser un factor de gran importancia para su interpretación. Cfr. *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta* (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986*. Serie A No. 7, párr. 25, y *La colegiación obligatoria de periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985*. Serie A No. 5, párr. 47.

de formular su programa de acción” (*supra* párr. 63). En ese sentido, el Comité de Libertad Sindical ha reconocido la importancia del derecho a la huelga como un “corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el convenio 87”¹²⁷. En ambos casos, la huelga constituye un medio legítimo de defensa de los intereses económicos, sociales y profesionales. Se trata de un recurso que ejercen los trabajadores y las trabajadoras como medio de presión sobre el empleador a fin de corregir una injusticia, o bien para la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en las empresas y que interesan directamente a los trabajadores y las trabajadoras.

97. Asimismo, la Corte advierte que, además de estar ampliamente reconocido en el *corpus iuris* internacional, el derecho a la huelga también ha sido reconocido en las Constituciones y en la legislación de los Estados miembros de la OEA¹²⁸. En ese sentido, puede ser considerado como un principio general de derecho internacional.

98. Para el Comité de Libertad Sindical se entiende por huelga, por lo general, “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”¹²⁹. El Tribunal coincide con esta definición, y considera que 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. Se trata de un recurso que ejercen los trabajadores y las trabajadoras como medio de presión sobre el empleador, a fin de corregir una injusticia, o bien para la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social, y a los problemas que se plantean en las empresas y que interesan directamente a los trabajadores y las trabajadoras¹³⁰. En ese sentido, el Tribunal Europeo ha calificado a la huelga como el instrumento “más poderoso” de protección de los derechos laborales¹³¹.

99. Respecto a la finalidad o reivindicaciones perseguidas por la huelga y que son objeto de protección, este Tribunal considera que pueden sintetizarse en tres categorías: las de naturaleza laboral, que buscan mejorar las condiciones de trabajo o de vida de los trabajadores y las

¹²⁷ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 754. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 344º informe, Caso núm. 2471, párrafo 891; 346º informe, Caso núm. 2506, párrafo 1076, Caso núm. 2473, párrafo 1532; 349º informe, Caso núm. 2552, párrafo 419; 354º informe, Caso núm. 2581, párrafo 1114; y 362º informe, Caso núm. 2838, párrafo 1077.

¹²⁸ Cfr. *Constitución de la Nación Argentina*, artículo 14 bis; *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, artículo 53; *Constitución Política de Brasil*, artículo 9; *Constitución Política de la República de Chile*, artículo 16; *Constitución Política de Colombia*, artículo 56; *Constitución Política de la República de Costa Rica*, artículo 61; *Constitución de la República de Ecuador*, artículo 35.10; *Constitución Política de El Salvador*, artículo 48; *Constitución Política de Guatemala*, artículo 104; *Constitución de la República de Honduras*, artículo 128; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 123 A XVIII; *Constitución Política de la República de Nicaragua*, artículo 83; *Constitución Política de Panamá*, artículo 69; *Constitución de la República del Paraguay*, artículo 98; *Constitución Política de Perú*, artículo 28; *Constitución Política de la República Dominicana*, artículo 62.6, y *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, artículo 57, *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, firmado en 1982, artículo 2.b, y *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*, 2015 SCC 4, [2015] 1 S.C.R. 245, párr.3.

¹²⁹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 783; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 358º informe, Caso núm. 2716, párrafo 862.

¹³⁰ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 758; Cfr. Comité de Libertad Sindical 344º informe, Caso núm. 2496, párrafo 407; 353º informe, Caso núm. 2619, párrafo 573; 355º informe, Caso núm. 2602, párrafo 668; 357º informe, Caso núm. 2698, párrafo 224; 371º informe, Caso núm. 2963, párrafo 236, Caso núm. 2988, párrafo 852; y 378º informe, Caso núm. 3111, párrafo 712.

¹³¹ TEDH, *Hrvatski Liječnički sindikat Vs. Croacia*, No. 36701/09, sentencia de 27 de noviembre de 2014, párr 59.

trabajadoras; las de naturaleza sindical, que persiguen las reivindicaciones colectivas de las organizaciones sindicales; y las que impugnan políticas públicas¹³².

100. Por otro lado, la Corte advierte que el criterio de legalidad de la huelga es un elemento central respecto de la posibilidad de ejercicio del derecho de huelga. En ese sentido, este Tribunal considera la necesidad de que los Estados adopten las medidas de derecho interno necesarias para hacer compatible sus legislaciones al contenido de dicho derecho. Para tales efectos, los Estados deben tener en consideración que, salvo las excepciones permitidas por el derecho internacional, la ley debe proteger el ejercicio del derecho de huelga de todos los trabajadores y las trabajadoras. De esta forma, las condiciones y requisitos previos que la legislación establezca para que una huelga se considere un acto lícito, no deben ser complicados al punto de producir que en la práctica resulte imposible una huelga legal. En este sentido, la obligación de dar un preaviso al empleador antes de emplazar a la huelga es admisible, siempre que este sea razonable¹³³. No ocurre lo mismo con el requerimiento de poner un límite a la duración de la medida puesto que, por su naturaleza de último recurso para la defensa de los intereses de los trabajadores y las trabajadoras, no puede predeterminarse¹³⁴.

101. En relación con la facultad de declarar la ilegalidad de la huelga, el Tribunal resalta que ésta 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 Americana¹³⁵. Asimismo, el Tribunal considera que el Estado debe abstenerse de aplicar sanciones a los trabajadores y a las trabajadoras, cuando participen en una huelga legal, en tanto se trata de una actividad sindical lícita que constituye además el ejercicio de un derecho humano, y garantizar que estas sanciones tampoco sean aplicadas por las empresas privadas.

102. Adicionalmente, el Tribunal considera que el ejercicio del derecho de huelga puede limitarse o prohibirse solo con respecto a: a) los funcionarios públicos que actúan como órganos del poder público que ejercen funciones de autoridad a nombre del Estado, y b) los trabajadores y las trabajadoras de los servicios esenciales¹³⁶.

¹³² Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 758 y 763. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 344° informe, Caso núm. 2509, párrafo 1247; 348° informe, Caso núm. 2530, párrafo 1190; 351° informe, Caso núm. 2616, párrafo 1012; 353° informe, Caso núm. 2619, párrafo 573; 355° informe, Caso núm. 2602, párrafo 668; 360° informe, Caso núm. 2747, párrafo 841; y 372° informe, Caso núm. 3011, párrafo 646.

¹³³ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 799; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 340° informe, Caso núm. 2415, párrafo 1257; 344° informe, Caso núm. 2509, párrafo 1246; 346° informe, Caso núm. 2473, párrafo 1542; y 376° informe, Caso núm. 2994, párrafo 1002.

¹³⁴ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 815. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 376° informe, Caso núm. 2994, párrafo 1002.

¹³⁵ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 910. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 343° informe, Caso núm. 2355, párrafo 471; y 348° informe, Caso núm. 2355, párrafo 309 y Caso núm. 2356, párrafo 368.

¹³⁶ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 830. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 340° informe, Caso núm. 1865, párrafo 751; 344° informe, Caso núm. 2467, párrafo 578; 346° informe, Caso núm. 2500, párrafo 324; 348° informe, Caso núm. 2433, párrafo 48, Caso núm. 2519, párrafo 1141; 349° informe, Caso núm. 2552, párrafo 421; 351° informe, Caso núm. 2355, párrafo 361, Caso núm. 2581, párrafo 1336; 353° informe, Caso núm. 2631, párrafo 1357; 354° informe, Caso núm. 2649, párrafo 395; 356° informe, Caso núm. 2654, párrafo 370; 357° informe, Caso núm. 2698, párrafo 224; 362° informe, Caso núm. 2741, párrafo 767, Caso núm. 2723, párrafo 842; 365° informe, Caso núm. 2723, párrafo 778; 367° informe, Caso núm. 2894, párrafo 335, Caso núm. 2885, párrafo 384, Caso núm. 2929, párrafo 637, Caso núm. 2860, párrafo 1182; 370° informe, Caso núm. 2956, párrafo 142; 371° informe, Caso núm. 3001, párrafo 211, Caso núm. 2988, párrafo 851; 372° informe, Caso núm. 3022, párrafo 614; 374° informe, Caso núm. 3057, párrafo 213; 377° informe, Caso núm. 3107, párrafo 240; y 378° informe, Caso núm. 3111, párrafo 715.

103. En relación con los trabajadores y las trabajadoras que brinden servicios esenciales, ha de estarse al sentido estricto del término, esto es, 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 (por ejemplo, aquellos que laboran en el servicio hospitalario, los servicios de electricidad, o los servicios de abastecimiento de agua)¹³⁷. En este aspecto, el Tribunal constata la necesidad de que existan garantías compensatorias a favor de aquellos servicios considerados esenciales y para la función pública, de forma que la limitación al derecho de huelga deberá estar acompañada de procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en los que los interesados puedan participar en todas las etapas, y en que los laudos dictados sean aplicados por completo y rápidamente¹³⁸.

104. Asimismo, en relación con los servicios esenciales, la Corte destaca que los Estados deberán buscar soluciones sustitutivas para aquellos casos en que la prohibición total de la huelga se pueda evitar cuando un servicio mínimo fuese una solución adecuada para garantizar las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento seguro de las instalaciones en que se presta el servicio considerado como "esencial"¹³⁹. En este sentido, cabe resaltar que el servicio mínimo debe limitarse a las operaciones que sean necesarias para satisfacer las necesidades básicas de la población o las exigencias mínimas del servicio, garantizando que el alcance de los servicios mínimos no tenga como resultado que la huelga sea inoperante. Las negociaciones sobre los servicios mínimos deben celebrarse antes de haberse producido un conflicto laboral, de modo que todas las partes interesadas (autoridades públicas, organizaciones de trabajadores y trabajadoras y de empleadores y empleadoras) puedan negociar con la objetividad y la serenidad posibles.

105. Por otro lado, este Tribunal considera posible que los Estados establezcan el cumplimiento de ciertas condiciones previas en el marco de la negociación colectiva antes de optar por el mecanismo de la huelga en defensa de los trabajadores y las trabajadoras. Sin embargo, estas condiciones deben ser razonables y en ningún momento deben afectar el contenido esencial del derecho de huelga, o la autonomía de las organizaciones sindicales¹⁴⁰.

E. Sobre las preguntas específicas de la Comisión Interamericana

106. Este Tribunal reitera que la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga son derechos incorporados en el artículo 26 de la Convención, pues éstos se derivan del artículo 45 incisos c) y g) de la Carta de la OEA (*supra*, párr. 48). Si bien se trata de derechos autónomos, este Tribunal destaca

¹³⁷ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 836 y 840. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 343° informe, Caso núm. 2355, párrafo 469; 346° informe, Caso núm. 2488, párrafo 1328; 348° informe, Caso núm. 2519, párrafo 1141; 349° informe, Caso núm. 2552, párrafo 421; y 364° informe, Caso núm. 2907, párrafo 670.

¹³⁸ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 856. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 340° informe, Caso núm. 2415, párrafo 1256; 344° informe, Caso núm. 2484, párrafo 1095; 349° informe, Caso núm. 2552, párrafo 421; 350° informe, Caso núm. 2543, párrafo 726; 353° informe, Caso núm. 2631, párrafo 1357; 356° informe, Caso núm. 2654, párrafo 376; 359° informe, Caso núm. 2383, párrafo 182; 367° informe, Caso núm. 2885, párrafo 384, Caso núm. 2929, párrafo 637; 370° informe, Caso núm. 2956, párrafo 142; y 371° informe, Caso núm. 2203, párrafo 534.

¹³⁹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 867. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 344° informe, caso núm. 2461, párrafo 313, caso núm. 2484, párrafo 1094; 348° informe, caso núm. 2433, párrafo 48; 349° informe, caso núm. 2545, párrafo 1153; 350° informe, caso núm. 2543, párrafo 727; 354° informe, caso núm. 2581, párrafo 1114; 356° informe, caso núm. 2654, párrafo 371; 362° informe, caso núm. 2741, párrafo 768, caso núm. 2841, párrafo 1041; 371° informe, caso núm. 2988, párrafo 851; 372° informe, caso núm. 3022, párrafo 614, y 377° informe, caso núm. 3107, párrafo 240.

¹⁴⁰ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 789-790. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 343° informe, Caso núm. 2432, párrafo 1026; 346° informe, Caso núm. 2488, párrafo 1331; 357° informe, Caso núm. 2698, párrafo 225; 359° informe, Caso núm. 2203, párrafo 524; 371° informe, Caso núm. 2988, párrafo 850; y 375° informe, Caso núm. 2871, párrafo 231.

su interdependencia e indivisibilidad¹⁴¹. En esa medida, 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.

107. Este Tribunal ha señalado, desde sus primeras sentencias, en relación con el artículo 1.1 de la Convención, que la primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. En ese sentido, la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal¹⁴².

108. La segunda obligación de los Estados es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos¹⁴³.

109. Por otro lado, la Corte ha señalado que el artículo 2 de la Convención contempla el deber general de los Estados Partes de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías¹⁴⁴. Precisamente, respecto a la adopción de dichas medidas, esta Corte ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de

¹⁴¹ Cfr. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 101, y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 141.

¹⁴² Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 165, y *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252, párr. 13.

¹⁴³ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra*, párr. 166 y 167, y *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281., párr. 214.

¹⁴⁴ Cfr. *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207, y *Caso Gorioitía Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019*. Serie C No. 382., párr. 55.

forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos¹⁴⁵.

110. De esta forma, en relación a lo mencionado anteriormente (*supra* párrs. 55 a 87), y en consideración a las preguntas planteadas por la Comisión (*supra* párr. 3), el Tribunal advierte que de las obligaciones generales se desprende que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para respetar y garantizar la plena efectividad del derecho a la libertad sindical tanto en su dimensión individual como colectiva. En la dimensión individual, los trabajadores y trabajadoras, y empleadores y empleadoras, sin ninguna distinción y sin autorización previa, deben gozar del derecho a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para realizar cualquier actividad lícita de índole sindical en la defensa y promoción de sus intereses, y a poner en marcha su estructura interna, actividades y programas de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite el ejercicio del derecho, con la sola condición de observar el estatuto de la organización. En el ejercicio de este derecho, el Estado tiene la obligación de garantizar, a los trabajadores y las trabajadoras, y a sus representantes, una adecuada protección contra actos de violencia y de discriminación antisindical, y que estos gocen de las condiciones necesarias para poder ejercer eficazmente sus libertades sindicales. En este sentido, las disposiciones que reglamenten el funcionamiento sindical deben privilegiar la autonomía sindical, y a tal fin deben ser las mínimas necesarias para garantizar el funcionamiento democrático del sindicato, y a salvaguardar los intereses de sus afiliados.

111. En relación con el derecho de huelga (*supra* párrs. 95 a 105), el Tribunal advierte que los Estados deben respetar y garantizar que éste pueda ser ejercido de manera efectiva por todos los trabajadores y las trabajadoras, sin discriminación. Para tales efectos, deben adoptarse aquellas medidas necesarias para evitar que las condiciones y requisitos previos para que se establezca la huelga constituyan un obstáculo para su efectiva realización. Asimismo, el Estado debe garantizar que los trabajadores y las trabajadoras puedan ejercer su derecho a huelga sin ser objeto de penalización por parte del empleador particular, o del propio Estado. En ese sentido, los Estados deben suprimir aquellas normas penales que puedan ser utilizadas para perseguir el ejercicio del derecho de huelga. Por otro lado, en lo que respecta a los trabajadores y las trabajadoras que brinden servicios esenciales, o que ejerzan funciones de autoridad a nombre del Estado, se debe garantizar que la lista de servicios esenciales que no son sujetos del ejercicio del derecho de huelga se encuentre claramente definida en el ámbito interno, y de conformidad con las disposiciones establecidas por la OIT. Asimismo, los trabajadores y las trabajadoras que realicen dichas funciones esenciales deben contar con mecanismos de conciliación y arbitraje que les permitan obtener respuesta a sus reclamos.

112. Adicionalmente, el Tribunal recuerda que la obligación de garantía comprende deberes específicos de los Estados de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos (*supra* párr. 108). En materia de libertad sindical, los Estados deben adoptar todas aquellas medidas de carácter político, administrativo y cultural, con perspectiva de género, que promuevan la salvaguarda de la libertad sindical, fomenten el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y la eficacia del accionar colectivo, y que aseguren que las eventuales violaciones sean efectivamente investigadas conforme a la legislación interna y la gravedad de los hechos (*infra*, párr. 168). En relación con las acciones de particulares que vulneren estos derechos, el Estado deberá adoptar aquellas medidas que permitan una adecuada regulación, supervisión y fiscalización de las empresas privadas. En ese sentido, este Tribunal ha señalado que en cumplimiento de su obligación de protección, los Estados deben hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer

¹⁴⁵ Cfr. *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 340, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406., párr. 103.

respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar las eventuales carencias¹⁴⁶.

113. Lo anterior es fundamental en relación con los actos de violencia cometidos en contra de líderes sindicales, en particular aquellos que atenten en contra de su vida e integridad personal. La Corte ha señalado que el derecho a la vida es de carácter fundamental, por cuanto de su salvaguarda depende la realización de los demás derechos. Por esta razón, los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de este derecho inalienable, y en particular debe impedir que sus agentes atenten contra él¹⁴⁷. De esta forma, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas especiales para la protección de la vida de los líderes y lideresas sindicales, especialmente cuando estos realicen sus labores de representación de los trabajadores y las trabajadoras en contextos de violencia, para de esta forma permitir que ellos y los trabajadores y las trabajadoras a los que representan puedan ejercer su derecho a la libertad sindical. En ese sentido, este Tribunal ha señalado que la ejecución de un líder o lideresa sindical no solo restringe la libertad de asociación de un individuo, sino también la libertad de un grupo de asociarse libremente¹⁴⁸. Por su parte, el Comité de Libertad Sindical ha establecido que "la libertad sindical solo puede ejercerse en una situación en que se respete y garanticen plenamente los derechos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad personales"¹⁴⁹.

114. La Corte destaca que el ejercicio del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que estas sean propias en una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Sin embargo, las restricciones que se establezcan al ejercicio de estos derechos se deben interpretar de manera restrictiva, en aplicación del principio *pro persona*, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico. En este sentido, es fundamental recalcar que, en el marco de protección del Sistema Interamericano, los miembros de las fuerzas armadas y de policía, los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, al igual que en los de servicios públicos esenciales, podrán estar sujetos a restricciones especiales por parte de los Estados en el ejercicio de sus derechos, en los términos establecidos anteriormente (*supra* párrs. 76 y 102 y 103). Esto no obsta a que las restricciones, para ser convencionales, deben perseguir un fin legítimo, cumplir con el requisito de idoneidad, y las medidas impuestas deben ser necesarias y proporcionales.

115. Por otro lado, el Tribunal recuerda, en relación con el artículo 25.1 de la Convención, que dicha norma contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo

¹⁴⁶ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 149 y 150, y Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, UN Doc. A/HRC/17/31, 16 de junio de 2011, principio No. 3.

¹⁴⁷ Cfr. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 116.

¹⁴⁸ Cfr. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. *supra*, párr. 69.

¹⁴⁹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 82. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 342° informe, Caso núm. 2203, párrafo 509; 343° informe, Caso núm. 2445, párrafo 896; 346° informe, Caso núm. 2489, párrafo 461, Caso núm. 2528, párrafo 1437; 348° informe, Caso núm. 2540, párrafo 813, Caso núm. 2254, párrafo 1323; 350° informe, Caso núm. 2570, párrafo 269; 351° informe, Caso núm. 2540, párrafo 894; 355° informe, Caso núm. 2609, párrafo 863; 356° informe, Caso núm. 2727, párrafo 1646; 358° informe, Caso núm. 2727, párrafo 975; 359° informe, Caso núm. 2540, párrafo 61, Caso núm. 2609, párrafo 630; 360° informe, Caso núm. 2745, párrafo 1070; 363° informe, Caso núm. 2761, párrafo 427; 364° informe, Caso núm. 2859, párrafo 551; 368° informe, Caso núm. 2609, párrafo 484; 371° informe, Caso núm. 2982, párrafo 700; 372° informe, Caso núm. 2254, párrafo 733; 374° informe, Caso núm. 2254, párrafo 908; 375° informe, Caso núm. 3070, párrafo 113; y 378° informe, Caso núm. 2254, párrafo 843.

su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales¹⁵⁰, incluidos los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes¹⁵¹. Esto implica que el recurso debe ser idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente¹⁵². De igual manera, esta Corte ha establecido que un recurso judicial efectivo implica que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas¹⁵³. Lo anterior no implica que se evalúe la efectividad de un recurso en función de que éste produzca un resultado favorable para el demandante¹⁵⁴.

116. Asimismo, la Corte constata que algunos Estados miembros de la OEA han establecido una jurisdicción especializada, encargada de resolver los conflictos relacionados con los derechos laborales de las trabajadoras y los trabajadores, de naturaleza individual y colectiva¹⁵⁵. Sobre este particular, la Corte destaca que 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.

117. Por otro lado, la Corte considera pertinente recordar que existen dos tipos de obligaciones que derivan del reconocimiento de los DESCAs, los cuales se encuentran protegidos por el artículo 26 de la Convención: aquellas de exigibilidad inmediata, y aquellas de carácter progresivo. Respecto de las segundas, la Corte reitera lo ya establecido en su jurisprudencia, en el sentido que la flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades de cumplimiento de sus obligaciones de progresividad conforme al artículo 26 implica, esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional

¹⁵⁰ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra*, párr. 91, y *Caso Romero Feris Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 391., párr. 134.

¹⁵¹ Cfr. *Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9., párr. 24, y *Caso Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo*. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383., párr. 88.

¹⁵² Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, *supra*, párr. 24, y *Caso Rico Vs. Argentina, supra*, párr. 88.

¹⁵³ Cfr. *Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 96, y *Caso Amrhein y otros Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de abril de 2018. Serie C No. 354, párr. 267.

¹⁵⁴ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra*, párr. 67, y *Caso Romero Feris Vs. Argentina, supra*, párr. 135.

¹⁵⁵ Cfr. *Constitución Política de la República de Costa Rica*, artículo 70, y *Código del Trabajo de Costa Rica*, artículo 420; *Ley General del Trabajo*, artículo 329; *Nueva Ley Procesal del Trabajo* (Perú), Ley No. 29497, artículo II; *Código del Trabajo* (Guatemala), artículo 283; *Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social* (Colombia), Decreto Ley 2158, artículo 1; *Código del Trabajo* (República Dominicana), Principio XIII; *Código Procesal del Trabajo* (Paraguay), artículo 10.

adquirido¹⁵⁶. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos.

118. Ahora bien, en lo que a esta opinión consultiva concierne, tratándose del ejercicio de una libertad, la sindical, comprensiva, como elementos esenciales, tanto del derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo, cuanto del derecho a la huelga, todo lo cual, a su vez, hace que dicho ejercicio resulte ajeno a la limitación de los recursos con que pudiera contar el Estado, es menester concluir que la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga son derechos de exigibilidad inmediata, sin perjuicio de que su ampliación y perfeccionamiento a estándares superiores sea progresivo. Si algo requiere, sustancialmente, es su respeto por parte de las autoridades, las cuales deberán abstenerse de toda injerencia. En este sentido, esta Corte recuerda, en torno a la negociación colectiva, que es compatible con los principios de la libertad sindical que la legislación nacional otorgue derecho exclusivo para celebrar convenciones colectivas de trabajo al sindicato más representativo en su ámbito, en tanto ello no impida el funcionamiento de los sindicatos minoritarios ni privar a éstos del derecho de presentar demandas en nombre de sus miembros y de representarlos en caso de conflictos individuales (*supra* párr. 92).

119. Finalmente, la Corte recuerda que la Comisión Interamericana presentó un cuestionamiento respecto de los procedimientos que los Estados deben adoptar para identificar y eliminar los principales riesgos que impiden los derechos sindicales, teniendo en cuenta la naturaleza y condición del órgano empleador.

120. Al respecto, el Tribunal advierte que dichos derechos deben ser garantizados sin distinción ni autorización previa por parte del empleador ni de ninguna autoridad, tanto en lo relativo a los trabajadores y las trabajadoras del sector privado, como aquellos del sector público (*supra* párr. 75). El Convenio 87 de la OIT es claro al respecto al establecer que “los trabajadores sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho a constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”¹⁵⁷. En el caso específico de los funcionarios y las funcionarias de la administración pública, resulta igualmente pertinente recordar el contenido del Convenio 151 de la OIT sobre las relaciones de trabajo de la administración pública, el cual señala que “los empleados de la administración pública gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo”, así como cualquier acto de injerencia de la autoridad en su constitución, funcionamiento o administración¹⁵⁸.

F. Relación entre la libertad de asociación, el derecho de reunión, la libertad de expresión, la libertad sindical y la negociación colectiva y su consecuencia sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias

121. El artículo 16.1 de la Convención Americana reconoce el derecho de las personas de asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. Este Tribunal ha señalado que el derecho de asociación se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar

¹⁵⁶ Cfr. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, *supra*, párr. 104, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 172.

¹⁵⁷ Cfr. Convenio 87 de la OIT, *supra*, artículo 2.

¹⁵⁸ Cfr. Convenio 151 de la OIT, *supra*, artículo 4.

colectivamente en la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando estos sean legítimos¹⁵⁹. La Corte ha establecido que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados parte tienen el derecho de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho; se trata del derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, y la correlativa obligación negativa del Estado de no presionar o entrometerse de forma tal que pueda alterar o desnaturalizar dicha finalidad¹⁶⁰. El Tribunal además ha observado que de la libertad de asociación también se derivan obligaciones positivas de prevenir los atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones a dicha libertad; estas obligaciones positivas deben adoptarse incluso en la esfera de relaciones entre particulares, si el caso así lo amerita¹⁶¹.

122. En ese sentido, la Corte recuerda que los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos señalan que “[e]n cumplimiento de su obligación de protección, los Estados deben: a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias [...]”¹⁶². Al respecto, según lo puntualizó esta Corte en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos reconocidos en la Convención Americana, lo que implica la regulación, supervisión y fiscalización 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 trabajo¹⁶³.

123. De esta forma, y en atención a lo señalado en acápites anteriores, este Tribunal entiende que la relación entre la libertad de asociación y la libertad sindical es una relación de género y especie, pues el primero reconoce el derecho de las personas de crear organizaciones y actuar colectivamente en la persecución de fines legítimos, sobre la base del artículo 16 de la Convención Americana, mientras que el segundo debe ser entendido en relación con la especificidad de la actividad y la importancia de la finalidad perseguida por la actividad sindical, así como por su protección específica derivada del artículo 26 de la Convención y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador.

124. Al respecto, cabe señalar que los sindicatos surgen por la necesidad de los trabajadores y las trabajadoras de actuar colectivamente en defensa de sus intereses, y de esta forma son un medio para compensar el desequilibrio de poder que existe entre el trabajador o trabajadora y el empleador o empleadora. La normativa tutelar de los trabajadores y las trabajadoras precisamente se fundamenta en una relación desigual entre ambas partes y que, por lo tanto, protege al trabajador o trabajadora como la parte más vulnerable que es¹⁶⁴. La protección de la libertad sindical cumple una importante función social, pues la labor de los sindicatos y de otras organizaciones de empleadores y trabajadores permite conservar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y trabajadoras, y en esa medida su protección permite la realización de otros derechos humanos. En el mismo sentido, la protección del derecho a la negociación colectiva y a la huelga, como herramientas esenciales de los derechos de asociación y a la libertad sindical, es fundamental

¹⁵⁹ Cfr. *Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 169, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 155.

¹⁶⁰ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, supra*, párr. 156, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 155.

¹⁶¹ Cfr. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú, supra*, párr. 121, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 155.

¹⁶² Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra*, párr. 172, y Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, UN Doc. A/HRC/17/31, 16 de junio de 2011, principio No. 3.

¹⁶³ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra*, párr. 287.

¹⁶⁴ Cfr. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18., párr. 149.

para permitir una adecuada defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. De esta forma, estos derechos están relacionados con los derechos al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, al constituirse como “un medio de nivelar la relación desigual entre trabajadores y empleadores, ayudando así a los primeros a remediar los abusos y acceder a salarios justos, condiciones de trabajo seguras y una voz colectiva”¹⁶⁵.

125. En relación con lo anterior, la Corte advierte que diversos instrumentos establecen que los derechos al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias comprenden una concepción amplia del trabajo, como posibilidad para la realización de la vocación de las personas y de asegurarse un nivel de vida en lo individual y lo familiar. Esta concepción se refleja en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo y a la protección contra el desempleo”¹⁶⁶. En la misma lógica, la Declaración Americana establece que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo”, y que “[t]oda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia”¹⁶⁷. Tal disposición resulta relevante para definir el alcance del artículo 26 de la Convención, dado que “la Declaración Americana, constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales”¹⁶⁸.

126. Por su parte, el artículo 45.b de la Carta de la OEA, establece que el trabajo es un “derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”¹⁶⁹.

127. Asimismo, la Corte resalta que, tal como lo señaló la OIT en la Memoria del Director General de 1999, el “trabajo decente” constituye la convergencia de cuatro objetivos estratégicos en materia laboral: la promoción de los derechos fundamentales del trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social¹⁷⁰. Además, es oportuno recordar que, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, se cuenta *promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas y todos* (objetivo 8), algunas de cuyas metas radican en, “[d]e aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”, y “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”¹⁷¹.

¹⁶⁵ Cfr. ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *supra*, párr. 16.

¹⁶⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, *supra*, artículo 23.

¹⁶⁷ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XIV.

¹⁶⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-10/89, *supra*, párr. 43.

¹⁶⁹ Carta de la OEA, *supra*, artículo 45.b).

¹⁷⁰ Cfr. Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria del Director General: Trabajo decente. OIT, 1999.

¹⁷¹ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 70/01. Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Objetivo 8.

128. El derecho al trabajo comprende una multiplicidad de derechos reconocidos por distintos instrumentos internacionales. En el ámbito del Sistema Interamericano, destacan aquellos contenidos en los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, los cuales consagran lo siguiente:

Artículo 6

Derecho al Trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Artículo 7

Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, 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 trabajo igual, sin ninguna distinción;
- b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;
- c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;
- d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;
- e. la seguridad e higiene en el trabajo;
- f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;
- g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;
- h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

129. Este Tribunal se ha pronunciado sobre diversos aspectos del derecho al trabajo, incluido el derecho a la estabilidad laboral y el derecho a las condiciones que aseguren la seguridad, salud e higiene del trabajador. Respecto de la primera, la Corte ha establecido que 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 (ya sea, a través de la reinstalación o, en su caso, mediante la indemnización y otras prestaciones previstas en la legislación nacional, a opción del trabajador). Por ende, d) el Estado debe 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. Asimismo, ha señalado que la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el

puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho¹⁷².

130. Por otro lado, el Tribunal concluyó, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, que el derecho a las condiciones equitativas y satisfactorias que aseguren la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, es un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención, al paso que el artículo XIV de la Declaración Americana permite identificar el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias al señalar que toda persona tiene derecho “al trabajo en condiciones dignas”¹⁷³. En dicho caso, la Corte consideró que ello se debe garantizar para que el trabajador pueda realizar sus labores en condiciones adecuadas de seguridad, higiene y salud que prevengan accidentes de trabajo, lo cual, si bien es aplicable en toda labor, resulta especialmente relevante cuando se trata de actividades que implican riesgos significativos para la vida e integridad de las personas. Además, de forma particular en el caso en comento, a la luz de la legislación aplicable en Brasil, el Tribunal determinó que este derecho implica la adopción de medidas para la prevención y reducción de riesgos inherentes al trabajo y de accidentes laborales; la obligación de proveer equipos de protección adecuados frente a los riesgos derivados del trabajo; la caracterización, a cargo de las autoridades de trabajo, de la insalubridad e inseguridad en el trabajo; y la obligación de fiscalizar estas condiciones, también cargo de las autoridades laborales¹⁷⁴.

131. La Corte reitera que el derecho a la libertad sindical, entendido como derecho autónomo, y como especie del derecho a la libertad de asociación, es un derecho habilitante para los trabajadores y las trabajadoras en la defensa de sus intereses frente a los empleadores y el Estado, por lo que negar su ejercicio constituye un riesgo para la vigencia de la multiplicidad de derechos laborales reconocidos. Por el contrario, la garantía del derecho a la libertad sindical, con sus componentes del derecho a la negociación colectiva y la huelga, se constituyen como instrumentos que permiten a los trabajadores y las trabajadoras aspirar a tener mejores condiciones laborales y de vida. En ese sentido, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que la limitación legal a la negociación colectiva, que no está en conformidad con los principios de la libertad sindical, tiene en el largo plazo una influencia perjudicial y desestabilizadora de las relaciones profesionales, dado que priva a los trabajadores de un derecho fundamental y de un medio de defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales¹⁷⁵. En el mismo sentido, el Relator Especial sobre libertad de reunión ha advertido sobre los efectos sociales y económicos que tiene la afectación del derecho de asociación para los trabajadores, pues puede “exacerbar la desigualdad, la pobreza, la violencia, el trabajo infantil y el trabajo forzoso a nivel mundial y contribu[ye] directamente a problemas como la trata de personas y la esclavitud”¹⁷⁶.

132. Por otro lado, este Tribunal destaca la relación que existe entre la libertad de expresión, el derecho de reunión y los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga.

¹⁷² Cfr. *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 149-150, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párr. 192.*

¹⁷³ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra*, párr. 155 y 160.

¹⁷⁴ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra*, párr. 174.

¹⁷⁵ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1422-1423. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 372° informe, Casos Núms. 2177 y 2183, párrafo 373; y 378° informe, Casos Núms. 2177 y 2183, párrafo 465.

¹⁷⁶ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *supra*, párr. 40.

133. La jurisprudencia de la Corte ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención. La Corte ha indicado que dicha norma protege el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás¹⁷⁷. Asimismo, ha señalado que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, de las cuales ha desprendido una serie de derechos que se encuentran protegidos en dicho artículo¹⁷⁸. Este Tribunal ha afirmado que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas plenamente en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión, en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención¹⁷⁹. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia¹⁸⁰. Es por ello que, a la luz de ambas dimensiones, la libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno¹⁸¹.

134. El Tribunal ha sostenido que la Convención Americana garantiza el derecho a la libertad de expresión a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe restringirla a una determinada profesión o grupo de personas¹⁸². En este sentido, la libertad de expresión es indispensable para la formación de la opinión pública en una sociedad democrática. En el ámbito laboral, la Corte ha señalado que es *conditio sine qua non* para que los sindicatos y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente¹⁸³. En esta lógica, la libertad de expresión resulta una condición necesaria para el ejercicio de organizaciones de trabajadores y trabajadoras, incluidos los sindicatos, a fin de proteger sus derechos laborales y mejorar sus condiciones e intereses legítimos, puesto que sin este derecho dichas organizaciones carecerían de eficacia y razón de ser¹⁸⁴. Asimismo, la Corte ha establecido que la obligación de garantizar los derechos de la Convención, presupone obligaciones positivas para el Estado, a fin de proteger los derechos inclusive en la esfera privada¹⁸⁵.

135. En ese sentido, la Corte ha puesto de manifiesto que la emisión de información concerniente al ámbito laboral, por lo general, posee un interés público y por lo tanto se encuentra protegida por la libertad de expresión¹⁸⁶. Son de interés público aquellas opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea

¹⁷⁷ Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5*, párr. 30, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 89.

¹⁷⁸ Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas OC-5/85, supra*, párr. 31 y 32, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 89.

¹⁷⁹ Cfr. *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73 *supra*, párr. 67, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 89.

¹⁸⁰ Cfr. *Caso "La Última Tentación de Cristo" Vs. Chile, supra*, párr. 66, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 89.

¹⁸¹ Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas OC-5/85, supra*, párr. 30, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 89.

¹⁸² Cfr. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 90.

¹⁸³ Cfr. *Opinión Consultiva OC-5/85, supra*, párr. 70, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 90.

¹⁸⁴ Cfr. *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 91, y TEDH, *Caso Vereinigung Demokratischer Soldaten österreichs and Gubi Vs. Austria*, No. 15153/89. Sentencia de 19 de diciembre 1994, y TEDH, *Caso Palomo Sánchez y otros Vs. España, [GS]* No. 28955/06, 28957/06, 28959/06 y 28964/06. Sentencia de 12 de septiembre de 2011, párr. 56.

¹⁸⁵ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra*, párr. 166, y *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 92.

¹⁸⁶ Cfr. *Caso Lagos del Campo, supra*, párr. 111.

consecuencias importantes¹⁸⁷. Por esta razón, el ámbito de protección del derecho a la libertad de pensamiento y expresión resulta particularmente aplicable en contextos laborales, respecto del cual el Estado debe no sólo respetar dicho derecho sino también garantizarlo, a fin de que los trabajadores y las trabajadoras o sus representantes puedan también ejercerlo. Es por ello que, en caso en que exista un interés general o público, se requiere de un nivel reforzado de protección de la libertad de expresión, y especialmente respecto de quienes ejercen un cargo de representación de los trabajadores y las trabajadoras¹⁸⁸.

136. Por otra parte, la Corte recuerda que, conforme al artículo 13 de la Convención, el derecho a la libertad de expresión protege el derecho de las personas de acceso a la información. El derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocerla y valorarla¹⁸⁹. En ese sentido, el Tribunal advierte que los trabajadores y las trabajadoras deben tener acceso a toda aquella información pública necesaria para el ejercicio de los derechos sindicales, entre ellos el derecho a la negociación colectiva. Por consiguiente, el derecho al acceso a la información adquiere un carácter instrumental para lograr la satisfacción de otros derechos humanos, a los efectos de la presente opinión consultiva, el derecho a la negociación colectiva. Asimismo, el Tribunal coincide con el Comité de Libertad Sindical en que la libertad de opinión y expresión constituye una de las libertades esenciales para la normal expresión de los derechos sindicales¹⁹⁰. Las libertades de opinión y expresión –tiene dicho el Comité de Derechos Humanos– “constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos. Por ejemplo, la libertad de expresión es fundamental para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión y de asociación [...]”¹⁹¹.

137. Para este Tribunal la existencia de una corriente libre de información, ideas y opiniones es fundamental para el ejercicio de los derechos sindicales y de la negociación colectiva, por lo que la amenaza de iniciar acciones penales por parte de las autoridades en respuesta a opiniones legítimas de los representantes de una organización sindical puede tener efectos intimidatorios y perjudiciales en perjuicio de los trabajadores y las trabajadoras o los empleadores y las empleadoras¹⁹². Por esta razón, es arbitraria la detención o la reclusión como castigo por el ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de opinión y de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación. Asimismo, el Tribunal considera que en el marco de esta relación entre derechos, las organizaciones sindicales deben gozar del derecho de elegir aquellos elementos que los identifiquen (como son la elección de una insignia, banderas, tableros de anuncios, o folletos), así como los medios a través de los cuales estos sean mostrados y distribuidos¹⁹³. De esta forma, la publicación y difusión de ideas e informaciones de interés sindical se encuentran cubiertas por el derecho a la libertad de expresión, por lo que la aplicación de medidas de control de las publicaciones y de los medios de información de los sindicatos puede significar una injerencia grave de las autoridades administrativas¹⁹⁴.

¹⁸⁷ Cfr. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, *supra*, párr. 51, y *Caso Lagos del Campo*, *supra*, párr. 110.

¹⁸⁸ Cfr. *Caso Lagos del Campo*, *supra*, párr. 96.

¹⁸⁹ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77, y *I.V. Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 156.

¹⁹⁰ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 233. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 349º informe, Caso núm. 2546, párrafo 1215.

¹⁹¹ Comité de Derechos Humanos. *Observación general Nº 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, 12 de septiembre de 2011, párr. 4.

¹⁹² Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 237; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 373º informe, Caso núm. 3002, párrafo 73.

¹⁹³ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 254. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 374º informe, Caso núm. 2946, párrafo 244.

¹⁹⁴ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 260; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 351º informe, Caso núm. 2566, párrafo 987.

138. En un sentido similar, el Tribunal Europeo ha señalado que “los miembros de un sindicato deben poder expresar ante el empresario sus reivindicaciones para mejorar la situación de los trabajadores de la empresa”, de forma que “[u]n sindicato que no tiene la posibilidad de expresar libremente sus ideas en tal ámbito se vería, en efecto, privado de un medio de acción esencial”¹⁹⁵. La expresión sindical, añadió con base en la Recomendación N° 143 sobre los representantes de los trabajadores (OIT, 1971), puede manifestarse “en forma de boletines informativos, folletos, publicaciones y otros documentos del sindicato, cuya distribución por los representantes de los trabajadores que actúan en nombre de un sindicato debe ser autorizado por la dirección” de la empresa¹⁹⁶. De esta forma, como lo ha señalado esta Corte, el ámbito de protección del derecho a la libertad de pensamiento y expresión resulta particularmente aplicable en contextos laborales, por lo que se requiere un nivel reforzado de protección a la libertad de expresión de los representantes de los trabajadores¹⁹⁷.

139. Respecto del derecho de reunión, este Tribunal recuerda que el artículo 15 de la Convención Americana “reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas”. La Corte ha señalado que este derecho abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos. La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos. Por tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente¹⁹⁸. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que el derecho de reunión pacífica tiene un valor intrínseco y además “se suele ejercer con el objetivo de promover la efectividad de otros derechos humanos”¹⁹⁹, entre los que este Tribunal destaca la libertad de asociación sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga. En esa medida, “la justificación jurídica del deber de respetar y garantizar el derecho de reunión pacífica procede también de la importancia de otros derechos, normas y principios más amplios cuya aplicación promueve”²⁰⁰. Asimismo, este Tribunal ha expresado que el derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión²⁰¹.

140. En relación con lo anterior, el Tribunal advierte que el derecho de reunión, en tanto derecho que protege la posibilidad de las personas de congregarse, es un elemento fundamental para el ejercicio de la libertad de asociación sindical, y un elemento esencial para que las organizaciones sindicales puedan realizar sus actividades. Tal como lo ha señalado el Comité de Libertad Sindical, “el derecho de reunión y la libertad de expresión son condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad sindical”²⁰². En ese sentido, este Tribunal considera que los sindicatos deben gozar del

¹⁹⁵ *Caso Palomo Sánchez y otros Vs. España*, TEDH, *supra*, párr. 56.

¹⁹⁶ *Caso Palomo Sánchez y otros Vs. España*, TEDH, *supra*, párr. 56.

¹⁹⁷ *Cfr. Caso Lagos del Campo*, *supra*, párr. 96, y TEDH, *Caso Csánics Vs. Hungría*, No. 12188/06. Sentencia 20 de enero de 2009, párr. 441.

¹⁹⁸ *Cfr. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 167, y *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 171. *Cfr. TEDH, Caso Ezelin Vs. Francia*, No. 11800/85. Sentencia de 26 de abril de 1991, párr. 53.

¹⁹⁹ Comité de Derechos Humanos. *Observación General N°. 37. Derecho de reunión pacífica (artículo 21)*, 17 de septiembre de 2020, párr. 102.

²⁰⁰ Comité de Derechos Humanos. *Observación General N°. 37. Derecho de reunión pacífica (artículo 21)*, *supra*, párr. 102.

²⁰¹ *Cfr. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, *supra*, párr. 171.

²⁰² Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 205. *Cfr. Comité de Libertad Sindical*, 362° informe, Caso núm. 2723, párrafo 839.

derecho de realizar sus reuniones sin necesidad de comunicar a las autoridades el orden del día, pues ello conllevaría una contradicción con el principio de libertad sindical²⁰³. Asimismo, los sindicatos deben gozar del derecho de celebrar sus reuniones dentro de sus locales, salvo que tal ejercicio altere el orden público o ponga en peligro inminente el mantenimiento del mismo, sin intervención de autoridades del Estado en los debates de los organizados por los sindicatos²⁰⁴. De esta forma, los Estados deben abstenerse de establecer disposiciones que establezcan la presencia de agentes del Estado como condición para la realización de reuniones sindicales²⁰⁵.

141. Este Tribunal advierte que los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación, en su relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, constituyen derechos fundamentales para que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, se organicen y expresen las reivindicaciones específicas acerca de sus condiciones laborales, para poder así representar efectivamente sus intereses ante el empleador, e incluso participar en cuestiones de interés público con una voz colectiva. Los Estados tienen el deber de respetar y garantizar estos derechos, los cuales permiten nivelar la relación desigual que existe entre trabajadores y trabajadoras, y empleadores y empleadoras, y el acceso a salarios justos, y condiciones de trabajo seguras²⁰⁶. En este sentido, la Corte recuerda que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, de forma que la efectividad del ejercicio de los derechos depende de la efectividad del ejercicio de otros derechos. De esta forma, los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos sociales, culturales y ambientales deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes²⁰⁷.

142. Con relación a las especificidades que se deben tener en cuenta cuando son mujeres quienes ejercen los derechos sindicales, este Tribunal ha señalado que el artículo 1.1 de la Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado²⁰⁸, por lo cual incluye el artículo 26 de la Convención. En ese sentido, no cabe duda que existe una prohibición expresa a realizar cualquier conducta que pueda ser considerada discriminatoria respecto del ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres. Sin embargo, el Tribunal advierte que los Estados deben adoptar aquellas medidas positivas necesarias para revertir o cambiar situaciones discriminatorias, lo cual requiere al Estado avanzar en la existencia de una igualdad real entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos sindicales (*infra* párr. 157). Lo anterior se justifica en que la persistencia de roles y estereotipos de género²⁰⁹, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, constituyen obstáculos para el pleno ejercicio de los derechos mencionados. Asimismo, dado que la negociación colectiva y la huelga son mecanismos habilitantes para las

²⁰³ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 203. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 344º informe, Caso núm. 2456, párrafo 278; 348º informe, Caso núm. 2516, párrafo 678; y 374º informe, Caso núm. 3032, párrafo 418.

²⁰⁴ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 206. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 362º informe, Caso núm. 2723, párrafo 839; 365º informe, Caso núm. 2723, párrafo 775; y 378º informe, Caso núm. 3032, párrafo 393.

²⁰⁵ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 207. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 376º informe, Caso núm. 2988, párrafo 140.

²⁰⁶ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *supra*, párr. 40.

²⁰⁷ Cfr. *Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*, *supra*, párr. 101, y *Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 85.

²⁰⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párr. 53, y *Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 111.

²⁰⁹ Cfr. *Caso I.V. Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 187. La Corte ha definido los estereotipos de género como "una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente."

mujeres para superar la discriminación estructural en el ámbito laboral, su respeto y garantía resulta fundamental para mejorar sus condiciones de vida y laborales. Dada la complejidad de esta temática, y en atención a las preguntas presentadas por la Comisión Interamericana, el Tribunal abordará las implicaciones del derecho a la igualdad y no discriminación en un acápite diferenciado en la presente opinión consultiva (*infra* párr. 151).

G. Posibilidad de que las protecciones establecidas en la legislación sean derogadas *in peius* por medio de la negociación colectiva

143. La Comisión Interamericana planteó la pregunta sobre si “es posible permitir de manera general que las protecciones establecidas por la legislación puedan ser derogadas ‘in peius’ por medio de la negociación colectiva”. Para responder a esta pregunta, el Tribunal considera pertinente hacer referencia a la naturaleza de las normas jurídicas internas como fuentes de derecho laboral, tomando en consideración los principios del derecho del trabajo y de los derechos humanos que subyacen en la interpretación del derecho a la negociación colectiva. En ese sentido, en primer lugar, el Tribunal recuerda que la legislación laboral tiene como fuente de producción principalmente el congreso u otras instancias de gobierno que actúan materialmente como órganos legislativos. La negociación colectiva, por otro lado, es fuente de un acuerdo celebrado entre los trabajadores y las trabajadoras, y el empleador o la empleadora, y que es establecido en un convenio colectivo de trabajo. Así, mientras la legislación es resultado de un acto del Estado a través de sus instituciones democráticas, el convenio colectivo es un acto de autonomía privada que surge del ejercicio de su libertad sindical.

144. Ahora bien, las normas jurídicas laborales, tanto aquellas de origen internacional como nacional, fijan mínimos legales de protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, sin que esto obste a la creación de acuerdos que las complementen por parte de los sindicatos en la negociación colectiva. El Comité de Libertad Sindical ha señalado al respecto que “corresponde a la autoridad legislativa determinar los mínimos legales en materia de condiciones de trabajo y empleo, lo que no restringe ni impide la promoción de la negociación bipartita a los efectos de fijar las condiciones de trabajo, tal como lo dispone el artículo 4 del Convenio 98”²¹⁰. En un sentido similar, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales declaró “los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase”, los cuales “constituye el *mínimum* de derechos de que ellos deben gozar en los Estados Americanos, sin perjuicio de que las leyes de cada uno puedan ampliar esos derechos o reconocerles otros más favorables”²¹¹. Entre estos principios reconocidos figuran que “los derechos de los trabajadores no son renunciables y las leyes que los reconocen obligan y benefician a todos los habitantes del territorio, sean nacionales o extranjeros”²¹².

145. El derecho laboral tiene un carácter protector que se refleja en diversos instrumentos internacionales. La Declaración Americana señala que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas” y a “recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí y su familia”; la Carta de la OEA establece que el trabajo es un derecho que debe desarrollarse en un “régimen de salarios justos, [que] aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”; y el Protocolo de San Salvador señala que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa [...]”. En este sentido, el Tribunal considera relevante recordar que el derecho a la negociación colectiva se dirige a proteger a las organizaciones de trabajadores y trabajadoras para que se encuentren en condiciones de

²¹⁰ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1312. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 365º informe, Caso núm. 2905, párrafo 1218.

²¹¹ Cfr. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, *supra*, artículo 1.

²¹² Cfr. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, *supra*, artículo 2.d).

negociar con sus empleadores, con el objetivo principal de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo (*supra* párr. 94).

146. Asimismo, este Tribunal advierte que la naturaleza protectora del derecho laboral, reflejado en las normas antes mencionadas, tiene como punto de partida el desbalance de poder entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, al momento de negociar sus condiciones laborales. Por esta razón, el Tribunal considera que permitir que la ley laboral pueda ser derogada, de manera general, *in peius*, en virtud de un contrato colectivo, colocaría a los trabajadores y las trabajadoras en una situación mayor de desventaja frente al empleador, potencialmente provocando el desmejoramiento de sus condiciones de trabajo y de vida, y vulnerando así el mínimo de protección establecido por el derecho nacional e internacional. Los contratos colectivos, sin embargo, pueden mejorar la legislación laboral cuando se amplíe el ámbito de protección de los derechos laborales, salvo que la ley interna contenga disposiciones que limiten esa posibilidad de manera justificada²¹³.

147. Adicionalmente, en términos de los artículos 1.1 y 2 de la Convención, la Corte advierte que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el contenido mínimo de los derechos protegidos por dicho tratado y de lograr que estos sean reconocidos en su derecho interno, no pudiendo restringirlos ni limitarlos salvo en las condiciones que el propio tratado permite. En este sentido, el Tribunal considera que aquellos derechos laborales que se encuentren protegidos por el artículo 26 de la Convención deben ser garantizados por el Estado y reconocidos en el derecho interno, constituyendo un límite a la posibilidad de que los mismos sean derogados por acuerdos llevados a cabo en el ejercicio de la negociación colectiva. Por otro lado, la Corte recuerda que el artículo 26 impone al Estado un deber de no regresividad, de forma tal que las medidas de carácter deliberadamente regresivo de los derechos requerirán de la consideración más cuidadosa, y en adecuada justificación respecto a la totalidad de los derechos y al aprovechamiento máximo de los recursos disponibles.

148. De esta forma, el Estado tiene una obligación de garantizar que las medidas que restrinjan derechos reconocidos en la legislación laboral sean realizadas conforme a condiciones establecidas en la Convención Americana, por lo que no sería jurídicamente válido que la legislación nacional autorice a las partes negociantes de un convenio colectivo de trabajo puedan renunciar a la protección de los derechos reconocida en el ámbito interno. Esto constituiría incumplimiento de las obligaciones de desarrollo progresivo, en tanto permitiría que los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, a través de la negociación colectiva, es decir a partir de un acto de autonomía privada, deroguen derechos reconocidos en la legislación nacional, sin que existan garantías adecuadas que permitan al Estado justificar plenamente la regresión en la protección al derecho involucrado, con referencia a la totalidad del resto de los DESCAs.

149. Por otro lado, el derecho a la negociación colectiva debe ser entendido en su relación con el fin y propósito de los tratados de derechos humanos, que es "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos", incluidos sus derechos laborales. Uno de los objetivos fundamentales perseguido por el derecho a la negociación colectiva es la promoción de términos y condiciones laborales que permitan mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y las trabajadoras. En este sentido, permitir en general que los derechos reconocidos por la legislación laboral puedan ser derogados "*in peius*" por medio de la negociación colectiva, cuando esto implica una regresión en la protección del reconocimiento de los derechos de los trabajadores y las

²¹³ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 1456. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 344° informe, Caso núm. 2467, párrafo 574; 354° informe, Caso núm. 2684, párrafo 830; 355° informe, Caso núm. 2639, párrafo 1011; 357° informe, Caso núm. 2690, párrafo 944; 364° informe, Caso núm. 2821, párrafo 379; 365° informe, Caso núm. 2820, párrafo 990; 367° informe, Caso núm. 2894, párrafo 343; 368° informe, Caso núm. 2918, párrafo 362, Caso núm. 2990, párrafo 541; y 376° informe, Caso núm. 3072, párrafo 923.

trabajadoras, debe ser considerado contrario al principio de la negociación libre y voluntaria protegida por los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, en la medida en que podría poner el riesgo otros derechos laborales, como por ejemplo el derecho al trabajo y a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

150. Asimismo, el Tribunal advierte que diversos Estados que presentaron sus observaciones ante este Tribunal coinciden en que, de conformidad con su ordenamiento jurídico, las normas que reconocen derechos laborales no pueden ser derogadas por la voluntad de las partes en una negociación colectiva. En ese sentido, la República de Costa Rica expresó que debe primar la ley sobre la negociación colectiva, puesto que el convenio colectivo solo puede tener eficacia en el marco que la ley señala, y nunca en sentido contrario²¹⁴. Asimismo, el Estado de Nicaragua manifestó que las leyes ordinarias no pueden ser derogadas por medio de una negociación colectiva, puesto que dicha negociación se enmarca dentro de las mismas leyes y su objetivo es mejorar las condiciones y calidad de vida de los trabajadores²¹⁵. En similar sentido se pronunciaron los Estados de Bolivia²¹⁶, El Salvador²¹⁷ y Honduras²¹⁸.

VI.

EL 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

151. La Comisión Interamericana solicitó a este Tribunal que se pronuncie sobre las especificidades que deben ser tomadas en cuenta cuando las mujeres ejercen los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, así como la manera en que aplica el derecho de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación y violencia, en relación con los derechos antes mencionados, en el marco de la protección que ofrecen la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, la Convención de Belém Do Pará, y la Declaración Americana. Para dar respuesta a esta cuestión, y teniendo como eje central el derecho a la igualdad y no discriminación, el Tribunal considera imperativo realizar el análisis correspondiente sobre la base de los artículos 1.1, 2, 24 y 26 de la Convención, el artículo 3 del Protocolo de San Salvador, los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Convención Belém Do Pará, y el artículo III de la Declaración Americana, así como el *corpus iuris* relevante en materia del derecho a la igualdad y no discriminación contra la mujer en materia laboral.

A. El derecho a la igualdad y no discriminación

152. La Corte ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación²¹⁹. Los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de*

²¹⁴ Cfr. *Observaciones de la República de Costa Rica* (expediente de observaciones, folio 1057).

²¹⁵ Cfr. *Observaciones del Estado de Nicaragua* (expediente de observaciones, folio 13).

²¹⁶ Cfr. *Observaciones del Estado Plurinacional de Bolivia* (expediente de observaciones, folio 3).

²¹⁷ Cfr. *Observaciones del Estado de El Salvador* (expediente de observaciones, folio 32).

²¹⁸ Cfr. *Observaciones del Estado de Honduras* (expediente de observaciones, folio 221).

²¹⁹ Cfr. Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párr. 55, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 270.

*facto*²²⁰. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico²²¹.

153. Este Tribunal ha definido la discriminación como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas²²².

154. En este sentido, la Corte ha establecido que el artículo 1.1 de la Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, y dispone la obligación de los Estados Parte de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos “sin discriminación alguna”. Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es, *per se*, incompatible con la misma²²³. El incumplimiento por el Estado de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, mediante cualquier trato diferente que pueda resultar discriminatorio, es decir, que no persiga finalidades legítimas, sea innecesario y/o desproporcionado, le genera responsabilidad internacional. Es por ello que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación²²⁴.

155. Si bien la consulta realizada por la Comisión Interamericana tiene por objeto la interpretación de un conjunto de normas, con enfoque de género, que tenga en cuenta principalmente la situación de las mujeres, esta Corte advierte que esa perspectiva puede ser inclusiva de otros grupos de personas en situación de vulnerabilidad, como son las personas LGBTI. Así, teniendo en cuenta las obligaciones generales de respeto y garantía establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana, y los criterios de interpretación fijados en el artículo 29 de dicha Convención, este Tribunal ha dejado establecido que la orientación sexual y la identidad de género, así como la expresión de género, son categorías protegidas por la Convención. Por ello está proscrita por este instrumento interamericano cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual, identidad de género o expresión de género de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual, su identidad de género y/o su expresión de género²²⁵.

156. Por otra parte, mientras que la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar “sin discriminación” los derechos contenidos en la Convención Americana,

²²⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 103, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 270.

²²¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 101, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 270.

²²² *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*, *supra*, párr. 81, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 269.

²²³ Cfr. Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párr. 53, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 271.

²²⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 85, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 271.

²²⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 78.

el artículo 24 protege el derecho a “igual protección de la ley”²²⁶. Es decir, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación²²⁷. En otras palabras, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el artículo 1.1 de la Convención²²⁸. Por otra parte, la Corte ha señalado que del artículo 24 de la Convención se desprende un mandato orientado a garantizar la igualdad material²²⁹.

157. En ese sentido, el derecho a la igualdad, garantizado por el artículo 24 convencional, tiene dos dimensiones. La primera, una dimensión formal, que establece la igualdad ante la ley. La segunda, una dimensión material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores a los que hace referencia el artículo 1.1 de la Convención Americana. Lo anterior quiere decir que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que dicha igualdad sea real y efectiva, esto es, que se dirija a corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, y garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos. En suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material. Para ello, los Estados deben enfrentar activamente situaciones de exclusión y marginación²³⁰.

158. De esta forma, el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una 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 discriminados²³¹.

159. Respecto de la primera concepción, la Corte advierte que no toda diferencia de trato será reputada discriminatoria, sino solo aquella que se base en criterios que no puedan ser racionalmente apreciados como objetivos y razonables²³², es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido²³³. Asimismo, en casos de tratos diferentes desfavorables, cuando el criterio diferenciador se corresponde con uno de aquellos protegidos por el artículo 1.1 de la Convención, que aluden a: i) rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas no pueden prescindir sin perder su identidad; ii) grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados, y iii) criterios irrelevantes para una

²²⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párr. 53 y 54, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 272.

²²⁷ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 186, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 272.

²²⁸ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 209, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 272.

²²⁹ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 199.

²³⁰ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 199.

²³¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 92, y *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 130.

²³² Cfr. *Caso I.V. Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 240, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 66.

²³³ Cfr. *Caso Norín Catrimán (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 200, y *Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 231.

distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales, la Corte se encuentra ante un indicio de que el Estado ha obrado con arbitrariedad²³⁴.

160. Respecto a la segunda, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias²³⁵. En ese sentido, este Tribunal destaca que en los Objetivos de Desarrollo Sostenible se afirma que “[l]a igualdad de género no es solo un derecho fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible”²³⁶.

161. En relación con lo anterior, este Tribunal ha señalado que aun cuando la pobreza no es considerada una categoría especial de protección al tenor literal del artículo 1.1 de la Convención Americana, ello no es un obstáculo para considerar que la discriminación por esta razón está prohibida por las normas convencionales. Esto es así por dos razones: primero, porque el listado contenido en el artículo 1.1 de la Convención no es taxativo sino enunciativo; segundo, porque la pobreza bien puede entenderse dentro de la categoría de “posición económica” a la que se refiere expresamente el referido artículo, o en relación con otras categorías de protección como el “origen [...] social” u “otra condición social”²³⁷, en función de su carácter multidimensional.

162. Al respecto, la Corte recuerda que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer respecto de actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias y, además, que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la extrema pobreza o marginación²³⁸.

B. Aplicación del principio de igualdad y no discriminación para las mujeres en el ejercicio de sus derechos sindicales

163. El artículo 26 de la Convención, en tanto parte de la Convención Americana, debe ser interpretado en relación con los artículos 1.1 y 24 del mismo instrumento, por lo que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que se deriven de la Carta de la OEA deben ser respetados y garantizados sobre la base del principio de igualdad y no discriminación. De igual forma, otros instrumentos internacionales refuerzan esta protección. El artículo 3 del Protocolo de San Salvador prevé que “los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición

²³⁴ Cfr. *Caso I.V. Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 240, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 66.

²³⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 104, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 65.

²³⁶ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 70/01. Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Objetivo 5.

²³⁷ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 185; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 15 y 27.

²³⁸ Cfr. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 154, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 186.

económica, nacimiento o cualquier otra condición social”²³⁹, y el artículo II de la Declaración Americana señala que “[t]odas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”²⁴⁰. La Convención de Belém Do Pará es un instrumento especialmente adoptado para garantizar la protección especial de la mujer contra la discriminación y para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra ella²⁴¹.

164. Al respecto, el Tribunal recuerda que la Convención de Belém Do Pará señala que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”, los cuales comprenden, entre otros, “el derecho a igualdad protección ante la ley y de la ley”. Asimismo, el mismo instrumento reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia que incluye, “el derecho de la mujer a ser libre de toda discriminación”. El artículo 2 establece que se entenderá como violencia contra la mujer aquella “que tenga lugar en la comunidad o sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro, acoso sexual en el lugar de trabajo [...]”. El artículo 3 señala que toda mujer tiene derecho “a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”, y el artículo 5 establece que “[t]oda mujer puede ejercer libre y plenamente sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”²⁴².

165. Por su parte, el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante “CEDAW”) señala que la discriminación contra la mujer denota “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Los artículos 2 y 3 de la CEDAW establecen la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas legislativas y de otro carácter apropiadas para eliminar toda discriminación contra la mujer y garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre, lo que incluye la obligación de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones y empresas. El artículo 7 del mismo instrumento establece la obligación de garantizar a las mujeres el derecho a participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país²⁴³.

166. Relacionado con lo anterior, el Tribunal advierte que el Comité DESC ha establecido que el apartado a) del párrafo 1 del artículo 8 del PIDESC obliga a los Estados a garantizar el derecho de toda persona a formar sindicatos y a afiliarse al de su elección. Asimismo, determinó que este artículo debe ser leído conjuntamente con el artículo 3 del mismo instrumento, el cual reconoce que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual

²³⁹ Protocolo de San Salvador, *supra*, artículo 3.

²⁴⁰ Declaración Americana, *supra*, artículo II.

²⁴¹ *Cfr.* Convención de Belém Do Pará, *supra*, Preámbulo.

²⁴² Convención de Belém Do Pará, *supra*, artículos 4.f, 6.a, 2, 3 y 5.

²⁴³ *Cfr.* Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), adoptada el 18 de diciembre de 1979, artículos 1, 2, 3 y 7. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kittis y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto". En particular, dicho Comité destacó que "debería prestarse especial atención a los trabajadores domésticos, a las mujeres de las zonas rurales, a las mujeres que trabajan en industrias predominantemente femeninas y las mujeres que trabajan en el hogar, que a menudo se ven privadas de este derecho"²⁴⁴. Esto significa que los hombres y las mujeres tienen el derecho de fundar asociaciones profesionales y sindicatos para atender sus problemas específicos.

167. En el marco de la OIT, el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), establece que los Estados deben llevar a cabo "una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto". En lo que se refiere a la definición de discriminación, dicho Convenio señala que esta comprende: "a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; [y] b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación [...]"²⁴⁵. Por su parte, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT consagra el principio de no discriminación en materia de libertad sindical, pues la expresión "sin ninguna distinción" que contiene este artículo, significa que se reconoce la libertad sindical sin ninguna distinción debida a la ocupación, al sexo, al color, la raza, las creencias, la nacionalidad, las opiniones políticas, tanto para los trabajadores del sector privado como del sector público²⁴⁶.

168. Dentro de este marco normativo, y en consideración a la exclusión histórica de que han sido objeto las mujeres en el espacio laboral y sindical, no queda duda a este Tribunal que los Estados deben garantizar el derecho de las mujeres, en igualdad de circunstancias, a no ser objeto de actos de discriminación, y a participar de todas las asociaciones que se ocupen de la vida pública y política, incluyendo en los sindicatos y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras. Las mujeres son titulares del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, lo que incluye que las trabajadoras gocen de todos los atributos, facultades y beneficios para su ejercicio en los términos señalados con anterioridad (*supra* párr. 140). Esto incluye el derecho a constituir organizaciones de trabajadores o trabajadoras o de afiliarse a estas libremente sin ninguna discriminación, según consideren oportuno y de acuerdo a sus intereses propios. El Estado debe respetar y garantizar los derechos sindicales, no estableciendo ningún tipo de trato diferenciado o de tratamiento injustificado entre personas por su mera condición de mujer. Asimismo, las mujeres deben tener acceso a mecanismos adecuados de tutela judicial de sus derechos cuando sean víctima de discriminación en el acceso, goce y ejercicio de los derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga.

169. Ahora bien, el Tribunal recuerda que el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una negativa, relativa a la prohibición de diferencias de trato arbitrarias; y una positiva, respecto de la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a los

²⁴⁴ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general No. 16, relativa a la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3)*, E/C.12/2005/4, 11 de agosto de 2005, párr. 25.

²⁴⁵ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), artículos 1 y 2. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kittis y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

²⁴⁶ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 315. Cfr. Comité de Libertad Sindical, 353° informe, Caso núm. 2625, párrafo 961, Caso núm. 2637, párrafo 1051; 362° informe, Caso núm. 2620, párrafo 595; 364° informe, Caso núm. 2882, párrafo 302; 367° informe, Caso núm. 2620, párrafo 553; 371° informe, Caso núm. 2988, párrafo 841; 374° informe, Caso núm. 2620, párrafo 301; y 378° informe, Caso núm. 2952, párrafo 69.

grupos que han sido históricamente discriminados. En tal sentido, la Corte recuerda que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer respecto de actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias²⁴⁷ y, además, que los Estados están obligados a adoptar medidas determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre²⁴⁸, como la extrema pobreza o marginación²⁴⁹.

170. Al respecto, la Corte nota que la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante "CIM") señaló, en sus observaciones en el marco de la presente opinión consultiva, que "a pesar de que las organizaciones sindicales mundiales, regionales y locales han asumido compromisos explícitos con la igualdad de género, en general, aún persiste una discriminación sistémica por razones de género, que también se reproduce en el movimiento sindical, la cual tiene sus orígenes en una construcción social que concibe a las mujeres en una posición de subordinación, y que, a la vez, contribuye a su opresión histórica"²⁵⁰. La CIM sostuvo que esta situación se manifiesta, por ejemplo, en la persistencia de desigualdades en el goce de derechos laborales básicos como es la igualdad salarial; en la falta de protección de mujeres trabajadoras embarazadas; en la persistencia de estereotipos de género en el espacio público y privado que impiden el pleno goce de los derechos laborales y sindicales; en la sub-representación femenina en la organización sindical; y en la desproporción entre el número de mujeres afiliadas a los sindicatos, y las personas que ocupan cargos directivos²⁵¹.

171. En ese sentido, el Tribunal advierte que el reconocimiento de la igualdad formal entre hombres y mujeres en el goce de los derechos sindicales no obsta a que existan prácticas que, aunque gocen de la apariencia de neutralidad y no tengan una intensión discriminatoria, en la práctica sí lo sean por sus efectos. La Corte ha utilizado la categoría de discriminación indirecta e impactos diferenciados, señalando que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de la población al momento de ejercer sus derechos²⁵². Por su parte, esta Corte se ha referido a la jurisprudencia del Tribunal Europeo, el cual también ha desarrollado el concepto de discriminación indirecta, estableciendo que cuando una política general o medida tiene un efecto desproporcionadamente perjudicial en un grupo particular, ésta puede ser considerada discriminatoria aún si no fue dirigido específicamente a ese grupo²⁵³.

172. Por su parte, el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer (en adelante "Comité CEDAW") ha interpretado el artículo 2 de la CEDAW en el sentido que el Estado "debe evaluar

²⁴⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 104, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 186.

²⁴⁸ Cfr. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*, *supra*, párr. 111 y 113, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 186.

²⁴⁹ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 186.

²⁵⁰ Observaciones de la Comisión Interamericana de Mujeres (Expediente de observaciones, folio 1265).

²⁵¹ Cfr. Observaciones de la Comisión Interamericana de la Mujer, (Expediente de observaciones, folio 1266).

²⁵² Cfr. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141 y *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 286.

²⁵³ Cfr. *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 286, citando: TEDH, *Caso Hoogendijk Vs. Holanda*, No. 58641/00, Sección Primera, 2005; TEDH, *Gran Camara, D. H. y otros Vs. República Checa*, No. 57325/00, 13 de noviembre de 2007, párr. 175, y TEDH, *Caso Hugh Jordan Vs. Reino Unido*, No. 24746/94, 4 de mayo de 2001, párr. 154.

de inmediato la situación *de jure* y *de facto* de la mujer y adoptar medidas concretas para formular y aplicar una política claramente orientada al objetivo de eliminar por completo todas las formas de discriminación contra la mujer y alcanzar la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre²⁵⁴. En un sentido similar, ha señalado que los Estados “deben tener como finalidad acelerar la participación de las mujeres en igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito”, y que la aplicación de estas medidas debe ser considerada no como una excepción a la regla de no discriminación sino como forma de subrayar que las medidas son necesarias para lograr la igualdad sustantiva de la mujer²⁵⁵. Es importante destacar que, para el Comité, la duración de medidas temporales se deberá determinar dependiendo el resultado funcional que tiene a los fines de la solución del problema concreto y deben suspenderse cuando los objetivos deseados han sido alcanzados²⁵⁶. En tal sentido, ha llamado a los Estados a que “establezca[n] metas con plazos concretos y asignen los recursos suficientes para la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, por ejemplo, cupos y otras medidas proactivas, con el fin de acelerar la igualdad de representación de la mujer en [...] los sindicatos y las asociaciones profesionales”²⁵⁷.

173. El mismo Comité CEDAW ha indicado que tres obligaciones son fundamentales en la labor de los Estados para eliminar la discriminación contra la mujer, los cuales deben cumplirse de forma integral: a) los Estados deben “garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y privado, la mujer esté protegida contra la discriminación [...] por tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación”; b) los Estados deben “mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces”; y c) los Estados deben “hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no solo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales”²⁵⁸. El Comité ha sido enfático en señalar que “la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados”²⁵⁹.

174. En razón de lo anterior, y en particular de los principios de igualdad y no discriminación, y de la discriminación sistémica sufrida por las mujeres en el ámbito laboral y sindical (*supra* párr. 170), la Corte considera, en primer lugar, que los Estados tienen el deber de garantizar el derecho de las mujeres de igual remuneración por igual trabajo. Al respecto, el artículo 7.a del Protocolo de San Salvador reconoce el derecho de las personas a “un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción”²⁶⁰. El artículo 11.1.d de la CEDAW establece, por su parte, que los Estados deben adoptar todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, en particular “el derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo con igual valor [...]”²⁶¹. El Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración igualmente prevé que los Estados deberán “garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre mano de obra masculina y la mano de

²⁵⁴ Comité CEDAW. *Recomendación general No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 24.

²⁵⁵ Cfr. Comité CEDAW. *Recomendación general No. 25 relativa a las medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)*, 2004, párr. 18.

²⁵⁶ Cfr. Comité CEDAW. *Recomendación general No. 25, supra*, párr. 20.

²⁵⁷ Comité CEDAW. *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto combinados de Suriname*, CEDAW/C/SUR/CO/4-6, 14 de marzo de 2018, párr. 23.b.

²⁵⁸ Comité CEDAW. *Recomendación general No. 25, supra*, párr. 7.

²⁵⁹ Comité CEDAW. *Recomendación general No. 25, supra*, párr. 8.

²⁶⁰ Protocolo de San Salvador, *supra*, artículo 7.

²⁶¹ CEDAW, *supra*, artículo 11.1.d).

obra femenina por un trabajo de igual valor”²⁶². Asimismo, la Corte considera que los Estados tienen el deber de garantizar la vigencia de este principio, a) a través de cualquier sistema de fijación de remuneraciones establecido o reconocido por la legislación; b) de los contratos colectivos entre empleadores o empleadoras, y trabajadores y trabajadoras; y c) adoptando medidas conjuntas entre los diversos actores del entorno laboral para lograr este objetivo. Asimismo, d) deberá adoptar medidas para promover la evaluación objetiva del empleo tanto en el ámbito público, como en el privado²⁶³.

175. Adicionalmente, en segundo lugar, la Corte advierte que los Estados deben adoptar medidas para garantizar que las mujeres trabajadoras gocen de una tutela especial cuando se encuentren embarazadas. El Protocolo de San Salvador prevé, en su artículo 9.2, que en el caso de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social deberá cubrir, cuando se trate de mujeres, “licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”²⁶⁴. En el mismo sentido, la CEDAW establece que “[l]a adopción por los Estados Partes de medidas especiales [...] encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria”²⁶⁵. Asimismo, existe un amplio número de normas en el ámbito de la OIT que protegen a la mujer cuando se encuentra embarazada²⁶⁶. En ese sentido, este Tribunal considera que los Estados deben adoptar medidas que permitan a las mujeres: a) gozar de asistencia médica prenatal, durante el parto y posnatal, así como de hospitalización cuando fuere necesario; b) garantizar que las mujeres embarazadas o lactantes no se vean obligadas a desempeñar un trabajo cuando este pueda ser perjudicial para la salud de ella o de su hijo; c) el goce de licencia remunerada en caso de complicaciones antes o después del embarazo; y d) se encuentren protegidas en contra de despido cuando se encuentre embarazada, en período de lactancia, o en período de licencia por maternidad. Sin perjuicio de ello, el Tribunal advierte que la protección de la mujer trabajadora, mientras se encuentre embarazada, debe acompañarse de medidas que permitan a los hombres conciliar la vida laboral con la vida familiar, lo que puede incluir la adopción de medidas como la licencia de paternidad, así como incentivos para que la aprovechen.

176. En tercer lugar, esta Corte advierte que los estereotipos de género en el ámbito de las labores domésticas y de cuidado constituyen una barrera para el ejercicio de los derechos de las mujeres, y de forma particular de los derechos laborales y sindicales, pues impiden que las mujeres se encuentren en condiciones de igualdad para participar en el entorno laboral, y de esa forma limita la posibilidad de acceder a las mismas oportunidades de empleo o de defender sus intereses en el espacio sindical. En ese sentido, este Tribunal se ha referido a los estereotipos de género como una de las causas de la violencia de género contra la mujer, resaltando que estos se refieren a una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Así, ha considerado que es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente

²⁶² Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), artículo 1. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kittis y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

²⁶³ Cfr. Convenio 100 de la OIT, *supra*, artículos 2 y 3.

²⁶⁴ Protocolo de San Salvador, *supra*, artículo 9.2.

²⁶⁵ CEDAW, *supra*, artículo 4.

²⁶⁶ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3); Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157); Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183); Recomendación sobre la protección de la maternidad (agricultura); 1921 (núm. 12); Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (núm. 95), Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167); y Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191).

persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje. La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer²⁶⁷.

177. En el ámbito de la OIT, el Tribunal advierte que el Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares establece en su artículo 3.1 que los Estados deben incluir en dentro de los objetivos de su política nacional el “permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”²⁶⁸. Por su parte, la Recomendación 165 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares señala que, con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras, es una obligación de los Estados “incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, que ejerzan su derecho a hacerlo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”²⁶⁹.

178. En razón de lo anterior, la Corte considera que los Estados deben adoptar medidas que permitan equilibrar las labores domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres, lo que implica adoptar políticas dirigidas a lograr que los hombres participen activamente y equilibradamente en la organización del hogar y en la crianza de los hijos. Dentro de estas medidas se deberá, tal como lo señala la CEDAW, “alentar el suministro de los servicios sociales y apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños”²⁷⁰. En ese mismo sentido, el Tribunal recuerda que la Convención de Belém Do Pará prevé que los Estados deben adoptar por todos los medios y sin dilaciones, políticas orientadas a modificar o abolir normas o prácticas consuetudinarias que busquen respaldar o perpetuar la violencia de género²⁷¹, lo que incluye aquellas que justifican o prescriben la carga laboral exclusiva de la mujer en las labores domésticas. En la medida en que existan condiciones para que las mujeres gocen del tiempo suficiente para realizar su trabajo y participar en el espacio sindical, como lo son las guarderías, licencias de maternidad o paternidad igualitarias, o permisos especiales para atender asuntos familiares, podrán también exigir mejores condiciones laborales y de vida a través del ejercicio de sus derechos sindicales.

179. En relación con lo anterior, la Corte advierte que, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (“CEPAL”), en los países de la región, en general, las mujeres trabajan la mayor parte del tiempo en actividades no remuneradas, mientras lo mismo no ocurre con los hombres. Así, por ejemplo, en Argentina, las mujeres trabajan 15.2 horas semanales en actividades remuneradas y 42.4 en actividades no remuneradas, mientras los hombres desarrollan tareas remuneradas por 33.2 horas semanales y 17.3 para tareas no remuneradas. En Colombia, las mujeres trabajan semanalmente 19.8 horas en actividades remuneradas y 32.9 en las no

²⁶⁷ Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 401, y *Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párr. 188.

²⁶⁸ Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, (núm. 156), 1981, artículo 3. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

²⁶⁹ Organización Internacional del Trabajo. Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165), artículo 6.

²⁷⁰ CEDAW, *supra*, artículo 11.2.

²⁷¹ Cfr. Convención de Belém Do Pará, *supra*, Artículo 7 e).

remuneradas, mientras los hombres trabajan 43.1 horas en tareas remuneradas y 11.4 en las no remuneradas. En Costa Rica, las mujeres trabajan 10.8 horas semanales en actividades remuneradas y 39.6 en actividades no remuneradas, mientras los hombres desarrollan tareas remuneradas por 25.7 horas semanales en actividades remuneradas y 17.7 para tareas no remuneradas. En México, las mujeres trabajan 22.1 horas semanales en actividades remuneradas y 42.9 en actividades no remuneradas, mientras los hombres desarrollan tareas remuneradas por 44.9 horas semanales y 16.6 para tareas no remuneradas²⁷².

180. En cuarto lugar, el Tribunal considera que para lograr una participación equilibrada y proporcional de los hombres y las mujeres en el espacio laboral, los Estados deben adoptar medidas dirigidas a eliminar las barreras que impidan a las mujeres participar activamente en sindicatos, así como en sus cargos de dirección, y de esa forma tener una participación activa en la toma de decisiones²⁷³. Estas medidas pueden incluir acciones del Estado para que más mujeres ejerzan su derecho de sindicación, ya sea a partir de la creación de nuevos sindicatos o de la afiliación a los ya existentes, y la inclusión de la obligación de los sindicatos de adoptar el principio de igualdad y no discriminación en sus estatutos y en la aplicación de sus reglamentos, de forma tal que se asegure una representación equilibrada de mujeres en los órganos directivos²⁷⁴ y, por lo tanto, una representación de sus intereses en la negociación colectiva. En este sentido, el Tribunal recuerda que el Comité DESC ha señalado que los Estados deben adoptar medidas deliberadas y concretas dirigidas a la efectividad progresiva, para que los trabajadores gocen de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias sin discriminación, y tomando en cuenta la especial condición de vulnerabilidad de las personas²⁷⁵. Estas medidas deben incluir la organización, por parte del Estado, de programas o campañas destinados a los sindicatos para combatir los estereotipos de género, así como para eliminar las diversas barreras que existen para el ejercicio pleno de los derechos sindicales de las mujeres.

181. Asimismo, la Corte considera pertinente referirse a las obligaciones de los Estados respecto a las trabajadoras domésticas. Al respecto, el Tribunal advierte que el Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos define a esta categoría de trabajadores como “toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo”²⁷⁶. En relación con esta categoría de trabajadores y trabajadoras, el Tribunal resalta la obligación del Estado de respetar y garantizar sus derechos laborales sin discriminación, y específicamente respecto de su deber de adoptar medidas que permitan el goce de dichos derechos, en particular, “la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho

²⁷² Cfr. CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género, *Tiempo total de trabajo*, disponible en <https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-total-trabajo> La CEPAL señala que el “[t]iempo de trabajo total es la suma del tiempo de trabajo remunerado y el tiempo de trabajo no remunerado. El trabajo remunerado se refiere al trabajo que se realiza para la producción de bienes o prestación de servicios para el mercado y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. El trabajo no remunerado se refiere al trabajo que se realiza sin pago alguno y se desarrolla mayoritariamente en la esfera privada. Se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica a trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remuneradas para el propio hogar o para apoyo a otros hogares”.

²⁷³ Cfr. Comité CEDAW. *Recomendación general No. 23 relativa a la vida política y pública*, A752/38, 1997, párr. 8-12.

²⁷⁴ Cfr. Comité CEDAW. *Recomendación general No. 23, supra*, párr. 34.

²⁷⁵ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, UN Doc. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016, párr. 50 y 53.

²⁷⁶ Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos*, 2011 (núm. 189), artículo 1. Los siguientes Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

a la negociación colectiva²⁷⁷. Asimismo, el Tribunal advierte que las trabajadoras domésticas deben gozar de la posibilidad de formar las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes, en los términos señalados anteriormente (*supra* párrs. 71 a 73)²⁷⁸.

182. La Corte advierte que la economía informal representa un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos de las trabajadoras, incluidos sus derechos sindicales²⁷⁹. Las personas trabajadoras de la economía informal frecuentemente realizan sus tareas en lugares dispersos, lo cual dificulta que se unan para construir una identidad colectiva y coordinar campañas. Adicionalmente, determinadas formas del trabajo, como es el caso de las trabajadoras y los trabajadores sexuales, y los recicladores y las recicladoras, se encuentran estigmatizadas, lo que puede provocar que las personas que realizan estas labores eviten manifestar públicamente la actividad que realizan²⁸⁰. En este sentido, el Tribunal resalta la necesidad de que los Estados adopten medidas que faciliten la transición de las trabajadoras de la economía informal a la formal, y al tiempo adopten aquellas medidas positivas necesarias para lograr el pleno goce de sus derechos sindicales durante la transición²⁸¹.

183. Por otro lado, esta Corte ha señalado que la violencia contra la mujer no solo constituye una violación de los derechos humanos, sino que es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases²⁸². Asimismo, ha establecido que la violencia basada en el género, es decir la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer o la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada, es una forma de discriminación en contra de la mujer, tal como han señalado otros organismos internacionales de protección de derechos humanos, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité CEDAW²⁸³. De esta forma, una vez que se demuestra que la aplicación de una regla lleva a un impacto diferenciado entre mujeres y hombres, el Estado debe probar que se debe a factores objetivos no relacionados con la discriminación²⁸⁴.

184. La Corte resalta que las anteriores consideraciones son relevantes respecto de la violencia de género que ocurre al interior de los espacios laborales y en el ámbito sindical, particularmente aquella que ocurre como resultado de comportamientos o amenazas de comportamientos que tengan por objeto o puedan causar un daño físico, psicológico, sexual o económico, incluyendo la violencia y el acoso por razón de género²⁸⁵. Al respecto, el Convenio 190 de la OIT sobre la violencia y el acoso ha reconocido “el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluidos

²⁷⁷ Convenio 189 de la OIT, *supra*, artículo 2 a).

²⁷⁸ *Cfr.* Convenio 189 de la OIT, *supra*, artículo 3.3.

²⁷⁹ *Cfr.* ONU Mujeres. *El progreso de las mujeres en el mundo. 2015-2016. Transformar las economías para realizar derechos*, 2015, pág. 119.

²⁸⁰ ONU Mujeres. *El progreso de las mujeres en el mundo. 2015-2016. Transformar las economías para realizar derechos*, *supra*, pág. 119.

²⁸¹ *Cfr.* Organización Internacional del Trabajo. Recomendación 24 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 1 de junio de 2015, Preámbulo y artículo 16. A).

²⁸² *Cfr.* Convención de Belém do Pará, *supra*, Preámbulo.

²⁸³ *Cfr. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *supra*, párr. 394 a 402, citando: CEDAW, Recomendación general 19: La Violencia contra la Mujer, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1, párr. 1 y 6, ECHR, y TEDH, *Case of Opuz v. Turkey*, Judgment of 9 June 2009, paras. 180, 191 y 200.

²⁸⁴ *Cfr. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *supra*, párr. 396, y *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 222.

²⁸⁵ *Cfr.* Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), artículo 1.

la violencia y el acoso por razón de género”²⁸⁶. En ese sentido, este Tribunal considera que los Estados deben adoptar medidas que permitan combatir la violencia por motivos de género en el espacio laboral y sindical, las cuales deberán estar dirigidas a: a) prohibir legalmente la violencia y el acoso, y adoptar políticas dirigidas a prevenirlo; b) fomentar la existencia de mecanismos de control internos, tanto en el ámbito público como privado, que permitan combatir la violencia y el acoso laboral y sexual; c) velar porque las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo; y d) desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible; e) garantizar la existencia de mecanismos de inspección e investigación efectivos contra la violencia y el acoso²⁸⁷. Los Estados deben adoptar estas medidas para la prevención y combate a la violencia y acoso sexual en el ámbito público, y deberán exigir a los empleadores privados adoptar medidas que sean razonables y factibles para los mismos efectos.

185. Asimismo, la Corte se ha pronunciado sobre la pobreza y la prohibición de discriminación por posición económica, reconociendo casos en que las violaciones de derechos humanos han estado acompañadas de situaciones de exclusión y marginación por la situación de pobreza de las víctimas, y ha identificado a la pobreza como un factor de vulnerabilidad que profundiza el impacto de la victimización²⁸⁸. Adicionalmente, ha señalado que, en casos de discriminación estructural, se debe considerar en qué medida la victimización del caso concreto evidencia la vulnerabilidad de las personas que pertenecen a un grupo²⁸⁹. De esta forma, ha advertido que la intersección de factores de discriminación incrementa las desventajas comparativas de las víctimas de violaciones a sus derechos, como son aquellas que han enfrentado las mujeres, pobres, afrodescendientes, o las mujeres embarazadas, o las niñas embarazadas²⁹⁰.

186. El Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado la importancia que tiene la garantía de los derechos de reunión y asociación, pues sin ellos los trabajadores tienen “poca fuerza para cambiar las condiciones que blindan la pobreza, alimentan la desigualdad y limitan la democracia”. Esta vulnerabilidad además se agrava en el caso de trabajadores migrantes, quienes a menudo se encuentran desprotegidos por la legislación laboral²⁹¹. Por otro lado, el mismo Relator Especial señaló que las mujeres tienden a concentrarse en los niveles inferiores de la cadena mundial de suministro, en sectores informales donde la remuneración es más baja, y donde las protecciones a sus derechos laborales se encuentran reducidas drásticamente. Esta situación menoscaba su capacidad para unirse y formar organizaciones que defiendan sus intereses, condición que se ve agravada cuando viene acompañada de otros factores como la raza, etnia, el país de origen y la edad²⁹².

187. En relación con lo anterior, la Corte destaca que el deber de respetar y garantizar los derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga se acentúa respecto a grupos de mujeres que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad. La confluencia de factores que generan desventajas comparativas para las mujeres en el espacio laboral, y las consecuencias que estas pueden tener

²⁸⁶ Cfr. Convenio 190 de la OIT, *supra*, Preámbulo.

²⁸⁷ Cfr. Convenio 190 de la OIT, *supra*, artículo 4.

²⁸⁸ Cfr. *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*, *supra*, párr. 262, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 187.

²⁸⁹ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 188.

²⁹⁰ Cfr. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, *supra*, párr. 292, y *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, *supra*, párr. 191.

²⁹¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 112.

²⁹² ONU. *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, *supra*, párr. 11, 27 y 38.

para el ejercicio de sus derechos humanos, impone un deber especial al Estado para tomar acciones positivas que reviertan los aspectos estructurales que no permiten el pleno goce de sus derechos. De esta forma, los Estados deben adoptar medidas específicas que permitan revertir la situación de pobreza y marginación estructural que son una causa que se suma a la discriminación que sufren las mujeres por razón de género en el ejercicio de sus derechos laborales y sindicales. Estas medidas deben incluir una protección adecuada a la estabilidad laboral, el combate a la violencia y el acoso en el lugar de trabajo, la atención adecuada de la salud, y las condiciones para mantener a su familia, para que de esta forma gocen de condiciones adecuadas para defender sus derechos laborales a través de la acción colectiva.

188. Asimismo, la Corte nota que, de acuerdo con ONU Mujeres, el nivel de riqueza o ingresos del hogar favorece las desigualdades entre las labores de cuidado llevadas a cabo por las mujeres en los distintos sectores sociales, ya que las mujeres más pobres compensan los servicios que no pueden costear incrementando el tiempo que dedican a las tareas no remuneradas²⁹³. En ese sentido, para la Corte resulta necesario que los Estados realicen acciones progresivas para combatir las causas estructurales que permitan la igualdad sustancial entre hombres y mujeres, tales como: a) invertir en infraestructura básica y servicios (agua y saneamiento, salud, electricidad y cocinas no contaminantes) para reducir las cargas de trabajo no remunerado de las mujeres de forma tal que estas puedan disponer de tiempo para actividades productivas, incluidas aquellas de naturaleza sindical y de ocio; b) ampliar la cobertura de los servicios de cuidado infantil de manera acorde a las necesidades de las madres y los padres que trabajan de manera remunerada; c) ofrecer sistemas integrales de licencias remuneradas, incluida una licencia de maternidad de al menos 14 semanas, licencia de paternidad y licencia parental que la madre y el padre puedan compartir y disfrutar; y d) ampliar el derecho a la licencia de maternidad, de paternidad y parental a las y los trabajadores informales, junto con la adopción de medidas para asegurar su aplicación²⁹⁴.

189. En suma, este Tribunal advierte que lograr la igualdad entre hombres y mujeres en el espacio laboral y sindical requiere no solo la adopción de medidas formales que prohíban la discriminación, sino también la adopción de medidas positivas, y el necesario cambio de prácticas de las organizaciones sindicales, para lograr la igualdad *de jure* y *de facto* para las mujeres en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. En razón de ello, los Estados se encuentran obligados a incorporar la perspectiva de género dentro de sus políticas y marcos normativos relacionados con la protección de estos derechos, de forma tal que se eviten acciones que conlleven actos de discriminación directa o indirecta contra la mujer, y se produzcan medidas positivas que las protejan y promuevan tanto en sus derechos laborales como sindicales, tomando en consideración los elementos mencionados en la presente opinión consultiva. Dada la permanencia de roles de género y estereotipos que persisten en la sociedad, y que conllevan una limitación de facto en la participación de las mujeres en el ámbito laboral y sindical, para la Corte resulta fundamental la adopción de medidas concretas que permitan la igualdad efectiva de las mujeres en el ejercicio de sus derechos sindicales.

VII.

LA AUTONOMÍA SINDICAL, LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES COMO INTEGRANTES Y LIDERESAS SINDICALES, Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS SINDICATOS EN EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS NORMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS AL TRABAJO EN CONTEXTOS DE CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO MEDIANTE EL USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

²⁹³ Cfr. ONU Mujeres. *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020. Familias en un mundo cambiante*, 2019, pág. 148.

²⁹⁴ Cfr. ONU Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo. 2015-2016. Transformar las economías para realizar derechos*, *supra*, pág. 89.

190. La Comisión Interamericana planteó ante el Tribunal la pregunta acerca del papel de los Estados para proteger la libertad de funcionamiento y autonomía de los sindicatos y de garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales, así como las implicaciones que tiene la división de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres en estos contextos. Asimismo, solicitó a la Corte que se pronuncie sobre el alcance de las obligaciones estatales sobre garantías específicas para la participación efectiva de los trabajadores y las trabajadoras por medio del ejercicio de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, en los procesos de diseño, construcción y evaluación de normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en el contexto de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías. Para dar respuesta a estas cuestiones, y considerando que algunas de ellas ya han sido parcialmente abordadas en acápite anteriores, y que el Tribunal decidió abordar estos temas de manera conjunta (*supra* párr. 33), el Tribunal realizará el análisis de las cuestiones planteadas sobre la base de los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, el artículo 8.1.a del Protocolo de San Salvador, los artículos 34.g y 44 incisos b., c. y g. de la Carta de la OEA, y los artículos XIV y XXII de la Declaración Americana.

A. Autonomía sindical y participación de las mujeres

191. La Corte reitera que el derecho a la libertad sindical protege la libertad de funcionamiento, la autonomía interna y la independencia de las organizaciones sindicales, incluyendo su organización interna relativa a los derechos de representación y reglamentación. En este sentido, el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT señala que “[l]as organizaciones de trabajadores y empleadores tienen 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”, y que “[l]as autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal”²⁹⁵. El Comité de Libertad Sindical ha interpretado que los sindicatos tienen el derecho de incluir los objetivos pacíficos que consideren necesarios para la defensa de sus derechos, y que las disposiciones legislativas que regulen el funcionamiento de los sindicatos deben establecer un marco general que permita a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración. De esta forma, la autonomía sindical requiere que las restricciones tengan como único objetivo garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados²⁹⁶.

192. La Corte considera que la existencia de una legislación sindical no constituye en sí misma una violación a los derechos sindicales, pero por regla general debe estar dirigida a establecer condiciones formales y no menoscabar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en el marco del ejercicio de su libertad sindical. Asimismo, resultan admisibles las disposiciones que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales²⁹⁷, sin que esto constituya necesariamente una afectación a la autonomía o la libertad sindical. En este sentido, el Tribunal recuerda que el artículo 8 del Protocolo de San Salvador establece que el ejercicio de los derechos sindicales podrá estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por ley, siempre que estas sean propias de una sociedad democrática²⁹⁸. En consecuencia, la autonomía sindical debe ser entendida en su interrelación con la protección de principios democráticos, por lo que los Estados y los sindicatos deben adoptar medidas a fin de asegurar la igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres y en sus organizaciones internas.

²⁹⁵ Convenio 87 de la OIT, *supra*, artículo 3

²⁹⁶ *Cfr.* Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 561-563. Comité de Libertad Sindical, 342º informe, Caso núm. 2366, párrafo 915, 342º informe, Caso núm. 2366, párrafo 915; 342º informe, Caso núm. 2453, párrafo 716; 358º informe, Caso núm. 2740, párrafo 658; y 363º informe, Caso núm. 2740, párrafo 703.

²⁹⁷ *Cfr.* Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, *supra*, párr. 572.

²⁹⁸ *Cfr.* Protocolo de San Salvador, *supra*, artículo 8.

193. En razón de lo anterior, la Corte considera que la autonomía sindical no ampara medidas que limiten el ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres dentro de los sindicatos, y por el contrario obliga a los Estados a adoptar medidas que permitan a las mujeres gozar de una igualdad formal y material en el espacio laboral y sindical (*supra* párr. 169). En este punto, el Tribunal considera pertinente recordar que el artículo 3 del Protocolo de San Salvador reconoce la obligación de los Estados de garantizar sin discriminación contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales²⁹⁹, y que el artículo 5 de la Convención de Belém Do Pará establece que toda mujer debe poder ejercer libremente sus derechos consagrados en instrumentos regionales e internacionales de protección³⁰⁰. Por su parte, el artículo 7 de la CEDAW establece que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones su participación en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país³⁰¹.

194. De esta forma, el derecho a la igualdad y no discriminación prohíbe las diferenciaciones arbitrarias de trato en el ámbito de la vida sindical, y obliga a la adopción de medidas para combatir los estereotipos de género y alcanzar la igualdad material dentro de los sindicatos. El Comité CEDAW ha indicado que los Estados asumen obligaciones de adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida pública y política y asegurar que disfrute en ella igualdad con el hombre, lo cual debe también servir como parámetro de actuación para las actividades organizativas de los sindicatos³⁰². En ese sentido, tal como fue mencionado anteriormente (*supra* párr. 180), los Estados tienen la obligación de adoptar medidas que permitan garantizar el principio de igualdad y no discriminación en los estatutos de los sindicatos, sus reglamentos y en la composición de sus miembros con una representación equilibrada de ambos en sus juntas directivas³⁰³.

195. Asimismo, el Tribunal considera que los Estados deben garantizar que no exista discriminación directa ni indirecta en el ámbito laboral y sindical, lo que requiere hacer frente a los factores estructurales que subyacen a la persistencia de estereotipos y roles de género y que no permiten a las mujeres el pleno goce de sus derechos. Por esta razón, en relación con lo antes mencionado (*supra* párr. 178), y a la pregunta planteada por la Comisión, la Corte reitera la necesidad de que los Estados adopten medidas que permitan equilibrar las labores domésticas y familiares, de forma que las mujeres puedan también desempeñar adecuadamente sus actividades laborales y sindicales. En este sentido, el Tribunal considera que la adopción de medidas legislativas y de otra naturaleza dirigidas a lograr la igualdad en el ámbito laboral, como son aquellas que buscan proteger a la mujer durante la maternidad o lograr la conciliación entre la vida laboral y familiar, resultan necesarias para la adecuada participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y para el ejercicio de su derecho a la libertad sindical, sin discriminación. En este sentido, estas medidas no resultan incompatibles con la autonomía sindical.

196. Al respecto, ONU Mujeres ha señalado que, si bien la afiliación de las mujeres a las organizaciones sindicales ha aumentado en los últimos años y se ha logrado que en ellos se consideren algunas cuestiones de género, las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en la dirección de los sindicatos. La falta de mujeres en los puestos superiores de los sindicatos refleja que estos siguen siendo ocupados primordialmente por hombres, lo que a su vez es consecuencia de

²⁹⁹ Cfr. Protocolo de San Salvador, *supra*, artículo 3.

³⁰⁰ Cfr. Convención de Belém Do Pará, *supra*, artículo 5.

³⁰¹ Cfr. CEDAW, *supra*, artículo 7.c).

³⁰² Cfr. Comité CEDAW, *Recomendación general No. 23*, *supra*, párr. 5.

³⁰³ Cfr. Comité CEDAW, *Recomendación general No. 23*, *supra*, párr. 34.

factores como la existencia de una cultura sindical dominada por hombres, quienes ejercen una gran influencia al decidir los puestos de liderazgo, o de la división de responsabilidades en lo que respecta al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que no permite a las mujeres dedicarse a las actividades de establecimiento de redes que necesitarían para apoyar su liderazgo. Asimismo, dicha organización ha identificado que, con frecuencia, se espera que las mujeres ocupen puestos administrativos y no se las identifica como posibles directoras ni se les brinda la capacitación y las oportunidades para desarrollar las aptitudes necesarias³⁰⁴.

197. El Tribunal coincide con el análisis antes mencionado, así como con la necesidad de que los Estados establezcan cuotas y escaños reservados para mujeres en los puestos de toma de decisiones dentro de los sindicatos, como una medida dirigida a superar los obstáculos al liderazgo de las mujeres, que les permita gozar de una mayor y mejor representación de sus intereses, de forma proporcional, pero que tienda hacia la paridad de género en los órganos directivos sindicales, y durante las negociaciones colectivas. En este sentido, los Estados deben implementar medidas dirigidas a alcanzar estas metas, y a supervisar su efectivo cumplimiento. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas que fomenten la creación de espacios para grupos de mujeres dentro de la organización sindical para apoyar a quienes ocupan puestos de toma de decisiones³⁰⁵.

198. Por otro lado, el Tribunal recuerda que el derecho a la libertad de asociación, reconocido en los artículos artículo 16.1 de la Convención, y en el artículo XXII de la Declaración Americana, establece que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados Partes tienen el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, y de reunirse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad (*supra* párr. 121). La Corte ha señalado que este derecho comprende el derecho de toda persona a formar y participar libremente en organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales orientados a la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos³⁰⁶. Asimismo, este derecho conlleva una obligación positiva para los Estados de crear condiciones legales y fácticas para su ejercicio³⁰⁷, que abarca, de ser pertinente, los deberes de prevenir atentados contra la libre asociación, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones de dicha libertad. Estas obligaciones deben adoptarse incluso respecto a relaciones entre particulares, si el caso así lo amerita³⁰⁸.

199. En relación con lo anterior, este Tribunal considera que los Estados deben proteger a las lideresas sindicales contra actos de violencia, y cualquier otra forma de discriminación, que ocurra dentro o fuera de la vida sindical. Las lideresas sindicales defienden los derechos e intereses laborales de los trabajadores y las trabajadoras, y como tales realizan funciones como defensoras de derechos humanos³⁰⁹. Esto implica la existencia de riesgos y amenazas provenientes de agentes estatales y

³⁰⁴ Cfr. *El progreso de las mujeres en el mundo. 2015-2016. Transformar las economías para realizar derechos*, *supra* pág. 118.

³⁰⁵ Cfr. Comité CEDAW. *Recomendación General No. 25*, *supra*, párr. 22 y 23.

³⁰⁶ Cfr. *Caso Nogueira de Carvalho y otro. Excepciones Preliminares y Fondo*. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. Serie C No. 161, párr. 74, y *Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2016, Serie C No. 325, párr. 271.

³⁰⁷ Cfr. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 146, y *Caso Yarce y otras Vs. Colombia*, *supra*, párr. 271.

³⁰⁸ Cfr. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*, *supra*, párr. 76, y *Caso Yarce y otras Vs. Colombia*, *supra*, párr. 271.

³⁰⁹ Cfr. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 129. Este Tribunal ha señalado que la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público. Al respecto, la Corte se ha referido a las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las defensoras y los defensores de derechos humanos, resaltando que la defensa de los derechos no sólo atiende a los derechos civiles y políticos, sino que abarca necesariamente los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los

no estatales, los cuales pueden además verse agravados por normas sociales y estereotipos. En ese sentido, los Estados deben adoptar medidas que permitan el ejercicio de la labor de lideresas en un entorno libre de violencia. El Tribunal advierte que los Estados están obligados a garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de reunión, la libertad de asociación, y la libertad de expresión en contextos de manifestaciones públicas o acciones de protesta de las lideresas sindicales y a las personas que trabajan en derechos de la mujer y cuestiones de género³¹⁰.

200. Esta Corte ha señalado que, del derecho a las mujeres a vivir una vida libre de violencia y los demás derechos específicos consagrados en la Convención de Belém do Pará, surgen las correlativas obligaciones del Estado para respetar y garantizarlos. Las obligaciones estatales especificadas en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará deben alcanzar todas las esferas de actuación del Estado, transversal y verticalmente, es decir, todos los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), tanto a nivel federal como estadual o local, así como en las esferas privadas. Ello requiere la formulación de normas jurídicas y el diseño de políticas públicas, instituciones y mecanismos destinados a combatir toda forma de violencia contra la mujer, pero también demanda la adopción y aplicación de medidas para erradicar los prejuicios, los estereotipos y las prácticas que constituyen las causas fundamentales de la violencia por razón de género contra la mujer³¹¹.

B. Participación sindical en los procesos de diseño, construcción y evaluación de políticas públicas relacionadas con el trabajo en contextos de cambio en el mercado de trabajo mediante nuevas tecnologías

201. La Corte recuerda que los Estados, al dar cumplimiento con sus obligaciones de desarrollo progresivo de los derechos laborales, en términos del artículo 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, deben tener en cuenta el contenido del artículo 34 de la Carta de la OEA, el cual dispone el objetivo de los Estados de que “la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral”, y en particular respecto del derecho de las personas a “salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones aceptables de trabajo”, como lo señala el inciso g) de dicho artículo³¹². Asimismo, resulta relevante recordar que el artículo 45 en sus incisos b, c y g prevé, respectivamente, que el trabajo debe incluir un “régimen de salarios justos y equitativos [que] aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”; que los empleadores y trabajadores tienen “el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores”, y que se reconoce la importancia de la contribución de las organizaciones como los sindicatos en la vida social y el proceso de desarrollo³¹³.

principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. A su vez, esta Corte ha reconocido que existe un consenso internacional respecto a que las actividades realizadas por las defensoras de derechos humanos son las de promoción y protección de los derechos humanos, entre otras.

³¹⁰ Cfr. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. *Comentarios a la Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, 2011, pág. 116, y Asamblea General de la ONU, *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, 8 de marzo de 1999, A/RES/53/144, artículos 4 y 5.

³¹¹ En similar sentido se ha pronunciado el Comité CEDAW respecto de las obligaciones generales de la CEDAW. Cfr. Comité CEDAW. *Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, CEDAW/C/CG/35, 26 de julio de 2017, párr. 22 y 23, y *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, *supra*, párr. 215.

³¹² Carta de la OEA, *supra*, artículo 34 y 34 g).

³¹³ Carta de la OEA, *supra*, artículo 45 b), c) y g).

202. En relación con lo anterior, la Corte reitera que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, entre los cuales se encuentran los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. Asimismo, que el reconocimiento de estos derechos debe estar acompañado de garantías adecuadas para su protección. En ese sentido, y en relación con el cuestionamiento planteado por la Comisión Interamericana, el Tribunal advierte que la protección a los derechos antes mencionados debe ser entendida tomando en cuenta que las relaciones de trabajo evolucionan constantemente debido a diversos factores, entre los cuales destacan el uso de nuevas tecnologías digitales en el trabajo. Al respecto, la Corte destaca que los Estados tienen la obligación de adecuar sus legislaciones y sus prácticas a las nuevas condiciones del mercado laboral, cualesquiera que sean los avances tecnológicos que producen dichos cambios, y en consideración a las obligaciones de protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras que impone el derecho internacional de los derechos humanos. El cumplimiento de esta obligación tiene una importancia especial en regiones como América Latina, donde factores como las desigualdades y la pobreza, que alcanza al 30,1 % de la población³¹⁴, producen condiciones de vulnerabilidad para las personas que las orillan a adoptar formas de trabajo precarizadas.

203. El Tribunal destaca que el trabajo a través de medios digitales no ha sido regulado de forma explícita en el ámbito del derecho internacional. Sin embargo, en el marco de la OIT existen diversos instrumentos que pueden dar forma al contenido de las obligaciones mínimas que deben cumplirse por parte de los Estados en relación con esta modalidad de trabajo.

204. En ese sentido, el Convenio 175 de la OIT sobre el trabajo a tiempo parcial establece la obligación de los Estados para que se adopten medidas que aseguren que todos los trabajadores a tiempo parcial reciban las mismas protecciones que gozan los trabajadores a tiempo completo en situaciones comparables, incluyendo el derecho a la sindicalización, a la seguridad y la salud, y a la no discriminación en el empleo y ocupación³¹⁵. Por otro lado, los trabajadores a tiempo parcial deben percibir un salario que sea proporcional sobre una base horaria, por rendimiento o por pieza, que los trabajadores a tiempo completo. Similarmente, los regímenes de seguridad social, la protección a la maternidad y la paternidad, las condiciones de terminación de la relación de trabajo, vacaciones y la licencia de maternidad y paternidad, deben gozarse en condiciones equivalentes a aquellas gozadas por los trabajadores a tiempo completo³¹⁶.

205. El Convenio 177 de la OIT sobre el trabajo a domicilio reconoce que la política nacional en materia de trabajo a domicilio³¹⁷ debe promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y otros trabajadores asalariados, teniendo en cuenta la naturaleza del trabajo que realicen y las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar efectuado en la empresa. Dicho Convenio

³¹⁴ Cfr. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2019*, diciembre 2019, pág. 96.

³¹⁵ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), artículo 4. Guatemala es el único Estado miembro de la OEA que es parte de este tratado.

³¹⁶ Convenio 175 de la OIT, *supra*, artículos 6-7.

³¹⁷ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), artículo 1. El Convenio 177 de la OIT define el trabajo a domicilio en los siguientes términos: "(a) la expresión *trabajo a domicilio* significa el trabajo que una persona, designada como trabajador a domicilio, realiza: (i) en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador; (ii) a cambio de una remuneración; (iii) con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello, a menos que esa persona tenga el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales; (b) una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará trabajador a domicilio a los efectos del presente Convenio por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual; (c) la palabra *empleador* significa una persona física o jurídica que, de modo directo o por conducto de un intermediario, esté o no prevista esta figura en la legislación nacional, da trabajo a domicilio por cuenta de su empresa. Argentina es el único Estado miembro de la OEA que es parte de este tratado.

señala que la igualdad de trato debe fomentarse en particular respecto del derecho de los trabajadores a afiliarse a las organizaciones que escojan, la protección de la discriminación en el empleo, la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, la remuneración, la protección de seguridad social, el acceso a la formación, la edad mínima de admisión al empleo o el trabajo, y la protección de la maternidad³¹⁸. En esta lógica, la política nacional en materia de trabajo a domicilio debe aplicarse por medio de la legislación, de convenios colectivos, laudos arbitrales o cualquier otra vía procedente con la legislación nacional³¹⁹.

206. Por su parte, la Recomendación 184 de la OIT sobre el trabajo a domicilio establece que deben identificarse y suprimirse las restricciones al ejercicio de los trabajadores a domicilio a constituir sus organizaciones o afiliarse a aquellas que escojan, y al ejercicio de afiliación a federaciones o confederaciones³²⁰. Asimismo, se deben adoptar medidas destinadas a fomentar la negociación colectiva como medio para fijar las condiciones de empleo³²¹, incluyendo la remuneración. En relación con los salarios mínimos, dicha recomendación señala que se deben fijar tasas salariales mínimas de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, y que los trabajadores deben percibir una compensación por los gastos relacionados con su trabajo en el domicilio³²². Respecto a la salud en el trabajo, los trabajadores deberán disfrutar de un tiempo diario de descanso y semanal comparable al de otros trabajadores, así como que deberán gozar de protección en materia de seguridad social y protección de la maternidad³²³. Finalmente, los trabajadores a domicilio deben disfrutar de la misma protección que otros trabajadores en caso de terminación del empleo³²⁴.

207. En sentido similar, el Tribunal advierte, a manera ilustrativa, que el reciente Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, del año 2020, ha abordado la cuestión relacionada con los derechos y obligaciones de los trabajadores que realizan teletrabajo³²⁵. En particular, dicho Acuerdo señala que “los teletrabajadores se benefician de los mismos derechos, garantizados por la legislación y los convenios colectivos aplicables que los trabajadores comparables que trabajan en los locales de la empresa”, sin descartar que las peculiaridades del empleo podrían requerir acuerdos específicos complementarios individuales y colectivos³²⁶. Las consideraciones establecidas en dicho acuerdo resultan relevantes en el entendimiento de los alcances de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras que realicen teletrabajo en aspectos como los siguientes: a) la protección de datos; b) la vida privada; c) equipamientos; d) salud y seguridad; e) organización del trabajo; f) formación; y g) derechos colectivos³²⁷. Cabe destacar que las anteriores consideraciones resultan de la mayor

³¹⁸ Cfr. Convenio 177 de la OIT, *supra*, artículos 3 y 4.

³¹⁹ Cfr. Convenio 177 de la OIT, *supra*, artículo 5.

³²⁰ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184), párr. 11. La recomendación 184 de la OIT define a los trabajadores a domicilio como aquel trabajador que realiza un trabajo: (i) en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador; (ii) a cambio de una remuneración; (iii) con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello.

³²¹ Cfr. Recomendación 184 de la OIT, *supra*, párr. 12.

³²² Cfr. Recomendación 184 de la OIT, *supra*, párr. 13-18.

³²³ Cfr. Recomendación 184 de la OIT, *supra*, párr. 25 y 26.

³²⁴ Cfr. Recomendación 184 de la OIT, *supra*, párr. 27.

³²⁵ Cfr. Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, de 16 de julio de 2002, pág. 1. El teletrabajo se define como “una forma de organización y/o realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular”.

³²⁶ Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, *supra*, pág. 2.

³²⁷ Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, *supra*, págs. 2 y 3.

relevancia en virtud de la situación global provocada por la pandemia de COVID-19, que ha extendido el uso de teletrabajo en los países del continente americano.

208. Asimismo, la Recomendación 198 de la OIT sobre la relación de trabajo señala que los Estados deben “formular y aplicar una política nacional encaminada a examinar a intervalos apropiados y, de ser necesario, a clarificar y a adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente, a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo”³²⁸. En este sentido, el Tribunal destaca el criterio de la OIT respecto a que la política nacional de los Estados debe incluir medidas tendientes a: “(b) luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, en el contexto de, por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica, entendiéndose que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho”³²⁹.

209. Con relación a lo anterior, a criterio de esta Corte, la regulación del trabajo en el contexto de nuevas tecnologías debe realizarse conforme a los criterios de universalidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales, garantizando el trabajo digno y decente. Este Tribunal considera que los Estados deben adoptar medidas legislativas y de otro carácter, centradas en las personas, y no principal ni exclusivamente en los mercados, que respondan a los retos y las oportunidades que plantea la transformación digital del trabajo, incluido el trabajo en plataformas digitales³³⁰. En específico, los Estados deben adoptar medidas dirigidas a: a) el reconocimiento de los trabajadores y las trabajadoras en la legislación como empleados y empleadas, si en la realidad lo son, pues de esta forma deberán tener acceso a los derechos laborales que les corresponden conforme a la legislación nacional; y, en consecuencia, b) el reconocimiento de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. En este sentido, cabe mencionar los derechos laborales son universales, por lo que aplican para todas las personas en todos los países en la medida que las disposiciones de los convenios laborales lo establezcan.

210. En lo que se refiere a las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas para la participación efectiva de los sindicatos en contextos de cambio en el trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías, la Corte considera, en primer lugar, que la obligación de respetar y garantizar los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, en los términos antes mencionados (*supra* párrs. 44 a 105) son prerequisite para la participación efectiva de los trabajadores y las trabajadoras en la elaboración de políticas públicas a través del diálogo social en aspectos que no necesariamente están contempladas en la legislación laboral vigente o en los tratados internacionales. Es un hecho que las relaciones laborales evolucionan constantemente atendiendo a los cambios tecnológicos y del mercado, lo cual crea nuevos desafíos para los derechos humanos en materia laboral. Los retos que surgen se pueden manifestar, por ejemplo, en la posibilidad de que se aumenten los ritmos de trabajo y la extensión de jornadas laborales más allá de lo que indica la constitución y la legislación estatal, el aumento de la precarización laboral y de la economía informal, la extensión del control a distancia y la vigilancia invasiva de la vida íntima y privada. De ahí que los trabajadores y las trabajadoras deben gozar de la posibilidad real para constituir sindicatos y de esta forma encontrarse en condición de negociar adecuadamente condiciones de trabajo justas y equitativas.

³²⁸ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), párr. 1.

³²⁹ Cfr. Recomendación 198 de la OIT, *supra*, párr. 3.

³³⁰ Cfr. Organización Internacional del Trabajo, *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, 2019, pág. 115.

211. En relación con lo anterior, y en consideración de los criterios del Comité de Libertad Sindical, así como de los aspectos del derecho a la negociación colectiva antes mencionados (*supra* párrs. 88 a 94), la Corte considera que los Estados deben fomentar la participación efectiva de representantes de trabajadores y trabajadoras en el diseño de la política y legislación de empleo en contextos de cambio en el mercado de trabajo mediante nuevas tecnologías. Los Estados deberán garantizar esta participación en alguna de las instancias de los procesos legislativos o de normativización³³¹.

212. El Tribunal nota que la emergencia de las plataformas digitales de trabajo ha constituido un importante cambio en la modalidad de trabajo, lo que también conlleva importantes desafíos para los derechos laborales de sus usuarios. La OIT ha señalado que el reto principal que surge del trabajo mediante plataformas, particularmente mediante el uso de *apps* y mediante el *crowdwork*, es que el trabajo realizado por medios digitales no reconoce la condición del trabajador o trabajadora como asalariado o asalariada, sino como trabajador o trabajadora independiente³³². Esta falta de reconocimiento puede excluir al trabajador o trabajadora de los beneficios laborales de los trabajadores y las trabajadoras, incluida su estabilidad laboral, el salario mínimo, y el acceso a condiciones dignas de empleo, dificultando su posibilidad de ejercer sus derechos sindicales. En este sentido, esta Corte resalta la importancia que tiene el diálogo tripartito, que permita que la política pública y la legislación laboral promueva relaciones profesionales estables y sólidas entre empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras, en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos. El respeto a los principios de la consulta y la colaboración debe ser un elemento esencial de la acción estatal en el diseño e implementación de la política estatal en materia laboral.

VIII OPINIÓN

213. Por las razones expuestas, en interpretación de los artículos 26, 13, 15, 16, 24, 25, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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", 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará", 34, 44, y 45 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, y II, IV, XIV, XXI, y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,

LA CORTE,

DECIDE

por unanimidad, que:

1. Es competente para emitir la presente Opinión Consultiva, en los términos de los párrafos 13 a 37.

Y ES DE OPINIÓN

por unanimidad, que:

³³¹ Cfr. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 2018, párr. 1532; 367º informe, Caso núm. 2930, párrafo 732; 368º informe, Caso núm. 2980, párrafo 320, Caso núm. 2945, párrafo 606, Casos núms. 2917 y 2968, párrafo 1021; 375º informe, Caso núm. 3054, párrafo 327; 377º informe, Caso núm. 3118, párrafo 184; y 378º informe, Caso núm. 3155, párrafo 104.

³³² Cfr. OIT. *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, *supra*, pág. XIX.

2. El derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga son derechos humanos protegidos en el marco del sistema interamericano, lo que conlleva la obligación de los Estados de adoptar mecanismos para su garantía, incluyendo el acceso a un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de dichos derechos, la prevención, investigación y sanción de los responsables de violaciones a derechos sindicales, y de adoptar medidas específicas para su plena vigencia, en los términos de los párrafos 38 a 120.
3. La libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga tienen una relación de interdependencia e indivisibilidad. El respeto y garantía de esos derechos resulta fundamental para la defensa de los derechos laborales y las condiciones justas, equitativas y satisfactorias en el trabajo, en los términos de los párrafos 121 a 131.
4. Los derechos de reunión y libertad de expresión, en su relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, constituyen derechos fundamentales para que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, se organicen y expresen las reivindicaciones específicas acerca de sus condiciones laborales, y puedan participar en cuestiones de interés público con una voz colectiva, por lo que los Estados tienen el deber de respetar y garantizar estos derechos, en los términos de los párrafos 132 a 142.
5. El derecho laboral establece un piso mínimo de protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, por lo cual no pueden renunciar "*in peius*" a sus derechos laborales reconocidos en la legislación laboral por medio de la negociación colectiva, en los términos de los párrafos 143 a 150.
6. Los Estados deben garantizar el derecho de las mujeres, en igualdad de circunstancias, a no ser objeto de actos de discriminación, y a participar de todas las asociaciones que se ocupen de la vida pública y política, incluyendo los sindicatos y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras. Esto implica no establecer ningún tipo de trato injustificadamente diferenciado entre personas por su mera condición de mujer, y la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real en el ejercicio de los derechos sindicales, en los términos de los párrafos 142 y 151 a 189.
7. La autonomía sindical no ampara medidas que limiten el ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres dentro de los sindicatos, y por el contrario obliga a los Estados a adoptar medidas positivas que permitan a las mujeres gozar de una igualdad formal y material en el espacio laboral y sindical, en particular aquellas que combatan los factores estructurales que subyacen a la persistencia de estereotipos y roles de género, y que no permiten a las mujeres el pleno goce de sus derechos sindicales, en los términos de los párrafos 190 a 200.
8. Los Estados tienen la obligación de adecuar sus legislaciones y sus prácticas a las nuevas condiciones del mercado laboral, cualesquiera que sean los avances tecnológicos que producen dichos cambios, y en consideración a las obligaciones de protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras que impone el derecho internacional de los derechos humanos, y para ello deben fomentar la participación efectiva de representantes de los trabajadores y trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, en el diseño de la política y legislación de empleo, en los términos de los párrafos 201 a 212.

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

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Corte IDH. Derechos a la Libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. (Interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021.



Elizabeth Odio Benito
Presidenta



L. Patricio Pazmiño Freire



Eduardo Vio Grossi



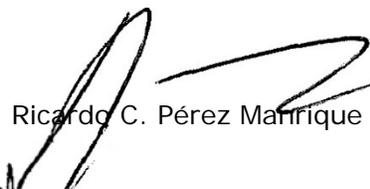
Humberto Antonio Sierra Porto



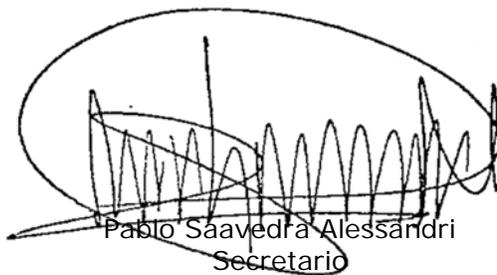
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot



Eugenio Raúl Zaffaroni

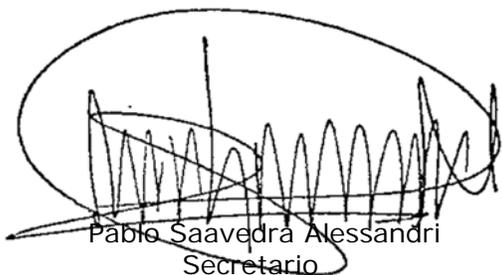


Ricardo C. Pérez Marríque



Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,



Pablo Saavedra Alessandri
Secretario



Elizabeth Odio Benito
Presidenta

VOTO CONCURRENTENTE
JUEZ L. PATRICIO PAZMIÑO FREIRE
OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021
LOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y
HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE
GÉNERO

En la Opinión Consultiva OC-27/21 la Corte continúa fortaleciendo la protección de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Se trata de un ejercicio de interpretación que ratifica la comprensión del estatus de derechos humanos, a los derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, así como analiza algunos aspectos de la relación que existe entre estos derechos sindicales y la libertad de asociación, el derecho de reunión, la libertad de expresión, y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, bajo el marco de protección de la Convención Americana sobre Derechos. Estos derechos –tanto entendidos autónomamente, como en su interdependencia- son fundamentales para la adecuada defensa de los intereses de los trabajadores, y en esa medida deben ser respetados y garantizados por los Estados. El ejercicio del tribunal pone especial atención a la necesidad de incorporar un enfoque de género sin discriminación. Esto último es especialmente importante destacarlo para superar estas barreras que aún persisten y que colocan a las mujeres, no solo históricamente sino implícita y explícitamente, en condiciones de desigualdad y discriminación en el espacio laboral y en las formas de organización y representación sindical, lo que nos conduce a la necesidad imperiosa de promover y adoptar medidas ciertas, determinadas y eficaces para combatir y revertir las condiciones que no permiten el pleno goce de sus derechos sindicales.

La Opinión Consultiva también abordó una cuestión que resulta central en la reflexión contemporánea respecto de los derechos laborales y sindicales de los trabajadores en situaciones novedosas producidas por el surgimiento de las nuevas tecnologías y servicios que revelan inéditas obligaciones y desafíos para los Estados y sus funciones legislativas y judiciales para adecuar su ordenamiento constitucional y legal, así como reformular sus prácticas frente a las nuevas condiciones del mercado laboral, en particular respecto de los cambios que ha producido la irrupción de las nuevas tecnologías. Sin duda, el trabajo a través de nuevas tecnologías –como son el trabajo por plataformas digitales que atraviesan los servicios de comunicación, transporte, compra y venta digital de alimentos y bienes en general- puede representar ventajas en el acceso a diversificadas y novedosas fuentes de empleo, pero a la vez, trae implícito una serie de modificaciones a las relaciones tradicionales de trabajo, en tiempos, horarios, modalidades de remuneración y de asociación gremial, así como en la utilización, en algunos casos, de nuevos conocimientos y manejo de destrezas tecnológicas, no conocidas hace poco tiempo atrás. Sin embargo, esta inédita y diversa modalidad de empleo también conlleva importantes riesgos para el goce de los derechos laborales, especialmente si consideramos que Latinoamérica y el Caribe tienen una alta tasa de desocupación, la cual conduce a las personas a adoptar y someterse, no voluntariamente, a formas precarizadas de empleo, con unas relaciones de trabajadores y empleadores con formas nada conocidas o aún de imprecisos contornos de sus garantías legales y jurisdiccionales que deben ser abordados con inmediatez y preocupación, si de verdad queremos atender los reclamos de miles de nuevos trabajadores en estas novedosísimas circunstancias, máxime si tomamos en serio que en el año 2020 la región tenía una tasa de desocupación de 10,6% según datos de la Organización Internacional del Trabajo, lo que significa que más de 30 millones de personas no tienen empleo¹, y todo aquello sin incorporar las cifras actualizadas de la pérdida de fuentes de empleo, la tremenda

¹ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe*, 2019, pág. 6.

desregulación laboral, las políticas de ajuste estructural, y la incierta, cuando no mal administrada y no resuelta crisis sanitaria del Covid 19 y sus efectos devastadores en las economías, las familias y las personas de nuestro continente.

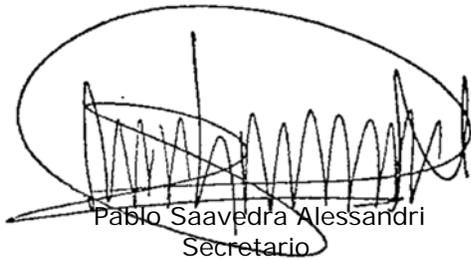
El uso de plataformas digitales en el empleo permite al empleador utilizar la mano de obra de muchas personas de manera ocasional, desprolija, sin que aparentemente exista un vínculo laboral estable, y por lo tanto una obligación de garantizar las prestaciones que corresponden a un trabajador de conformidad con la Constitución, la ley y los tratados internacionales que protegen los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Esto puede colocar a quien presta servicios a través de plataformas en una desprotección jurídica, en una clara situación de desventaja frente a su eventual contratante, imponiéndole asumir cargas y riesgos que deberían recaer en el empleador. La Opinión Consultiva aborda esta cuestión al señalar que es necesario que los Estados adopten medidas dirigidas a: "a) el reconocimiento de los trabajadores en la legislación como empleados, si en realidad lo son, pues de esta forma deberán tener acceso a los derechos laborales que les corresponden conforme a la legislación nacional; y, en consecuencia, b) el reconocimiento de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga" (párr. 209). La Corte acertadamente consideró la necesidad de que los Estados aborden la problemática que surge para los derechos laborales a través de las medidas de política pública, legislativas o judiciales pertinentes. La inflexión que aquí introduzco es que menos eufemístico, mas determinado y mandatorio sería estimar que no solo es una necesidad a satisfacer sino, y adicionalmente, es una obligación a cumplir y que para tal efecto los Estados deberán asumir, instruir e impulsar la regulación legislativa, la política pública y las decisiones judiciales pertinentes en una perspectiva garantista y protectora de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras.

En este punto resulta pertinente exhortar, a manera de recomendación, como parte de mi reflexión concurrente, a los tribunales internos que resuelvan demandas laborales de personas que presten servicios a través de aplicaciones digitales y nuevas tecnologías y que demanden su reconocimiento como trabajadores y trabajadoras con las subsecuentes consecuencias prestacionales, la libertad de asociación y demás derechos sindicales, no les está recomendado, al momento de interpretar los hechos, abandonar la profusa normativa internacional y la jurisprudencia interamericana producida en el ámbito de protección de los derechos sindicales y laborales, así como de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, por lo que deberán auxiliarse de una hermenéutica que haga uso de las técnicas de interpretación evolutiva, sistemática y conglobada, sustentadas en el principio pro operario y con un enfoque de género.

A partir de lo señalado, los juzgadores y las autoridades administrativas del trabajo, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán identificar cuidadosamente las características que permitan determinar la relación de dependencia entre la entidad que contrata y quien o quienes realizan los servicios laborales. Entre los aspectos relevantes en este análisis será importante calificar el grado de pertenencia, dependencia y control por parte de la empresa hacia el trabajador o trabajadora, así como identificar las posibilidades reales de estos últimos para fijar sus condiciones de empleo, de manera justa y equilibrada, con la identificación del grado de desventaja que estos tiene respecto de su empleador, y, en concordancia con lo dispuesto en esta Opinión Consultiva, siempre se deberá incorporar un enfoque de género en la mirada de evaluación o interpretación de los hechos. Este tipo de cuestiones serán cada vez más imperiosas conforme surjan plataformas que presten servicios como intermediarios, como sucede con aquellas relacionadas con el transporte de personas o la entrega de alimentos a domicilio, o de aquellas que responden a organizaciones o corporaciones transnacionales con domicilio en el exterior de los países de la región.

En cualquier caso, hay que recordar la máxima del derecho laboral que la realidad fáctica prevalece sobre el *nomen juris* y que las relaciones laborales –ahí donde se producen- deben estar protegidas por este derecho, siempre a la luz del principio indubio pro operario.

Estos aspectos hacen parte de los desafíos significativos más importantes en el orden público interamericano para garantizar de manera eficaz y cierta las condiciones y relaciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias donde se respeten los derechos humanos de las trabajadoras y los trabajadores en esta nueva realidad de las relaciones de trabajo donde se conjugan las personas humanas, el ciberespacio, las tecnologías y las nuevas aplicaciones.



Pablo Saavedra Alessandri
Secretario



L. Pátricio Pazmiño Freire
Juez

**VOTO CONCURRENTENTE DEL JUEZ EDUARDO VIO GROSSI,
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21
DE 05 DE MAYO DE 2021**

**SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA,
Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO
(INTERPRETACIÓN Y ALCANCE DE LOS ARTÍCULOS 13, 15, 16, 24, 25 Y 26, EN
RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1 Y 2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA
SOBRE DERECHOS HUMANOS, DE LOS ARTÍCULOS 3, 6, 7 Y 8 DEL PROTOCOLO
DE SAN SALVADOR, DE LOS ARTICULOS 2, 3, 4, 5 Y 6 DE LA CONVENCIÓN DE
BELEM DO PARÁ, DE LOS ARTÍCULOS 34, 44 Y 45 DE LA CARTA DE LA
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Y DE LOS ARTÍCULOS II, IV, XIV,
XXI, Y XXII DE LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES
DEL HOMBRE).**

1. Se ha concurrido a la aprobación de la Opinión Consultiva del epígrafe¹, en particular en cuanto a sus puntos resolutivos, no obstante que no se comparten las referencias que, en algunos de ellos y de sus considerandos, hace directamente al artículo 26² de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³, como norma que contempla derechos protegidos por ella, lo que, en consecuencia y aunque no lo manifiesta directamente, su eventual violación podría ser conocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴.

2. Tal como ya se ha expresado en diversos votos individuales⁵, los que se ratifican, no se concuerda con esas alusiones, en mérito, entre otras razones, a que los derechos a que alude el artículo 26, no lo son, en términos empleados por la Convención,

¹ En adelante, la OC.

² En adelante, el artículo 26.

³ En adelante, la Convención.

⁴ En adelante, la Corte.

⁵ *Voto Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Casa Nina VS. Perú, Sentencia de 24 de Noviembre de 2020, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas); Voto Parcialmente Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus Familiares VS. Brasil, Sentencia de 15 de Julio de 2020, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas); Voto disidente del juez Eduardo Vio Grossi, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020; Voto Parcialmente Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi a la Sentencia del 22 de noviembre de 2019, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; Voto Parcialmente Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Muelle Flores Vs. Perú, Sentencia de 06 de marzo de 2019, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas); Voto Parcialmente Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso San Miguel Sosa y Otras Vs. Venezuela, Sentencia de 8 de febrero de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas); Voto Parcialmente Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lagos del Campo Vs. Perú, Sentencia de 31 de agosto de 2017, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa), y Voto Individual del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y Otros Vs. Perú, Sentencia de 23 de noviembre de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).*

"reconocidos"⁶, "establecidos"⁷, "garantizados"⁸, "consagrados"⁹ o "protegidos"¹⁰ en o por ella. Por el contrario y tal como expresamente lo señala el propio artículo 26, dichos derechos "derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos¹¹, reformada por el Protocolo de Buenos Aires". La circunstancia de que esa disposición no indique cuáles son esos derechos, sino que haga una remisión genérica a la Carta de la OEA, es un motivo más para sustentar la disparidad de pareceres con lo resuelto en los casos referidos en los anteriores votos individuales sobre el tema¹² y en la OC.

3. Adicionalmente, cabe recordar que la obligación que los Estados Partes de la Convención asumen en virtud del artículo 26 es la de "adoptar providencias, tanto a

⁶ Art.1.1: "Obligación de Respetar los Derechos. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

Art.22.4: "Derecho de Circulación y de Residencia. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público."

Art.25.1: "Protección Judicial. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

Art.29.a): "Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce o ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella".

Art.30: "Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."

Art.31: "Reconocimiento de Otros Derechos. Podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 76 y 77."

Art.48.1.f): "1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos: ... se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención."

⁷ 45.1: "Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención."

⁸ Art 47.b: "La Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando: ... no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención".

⁹ Art.48.1.f): "1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos: ... se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención."

¹⁰ Art.4.1: "Derecho a la Vida. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente."

Art. 63.1: "Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."

¹¹ En Adelante, la Carta de la OEA.

¹² *Supra*, Nota N°5.

nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de (tales) derechos ... en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados." La norma no indica, entonces, que dichos Estados se comprometen a respetar los aludidos derechos. Ello queda condicionado no solo a la disponibilidad de recursos sino también a la cooperación internacional para lograr la plena efectividad de aquellos y de la que, por ende, carecen.

4. Finalmente, no se debe omitir que incluso los derechos a que reenvía el artículo 26, son considerados en la Carta de la OEA, no como tales, sino como "principios"¹³, "metas"¹⁴, "objetivos"¹⁵ o "mecanismos"¹⁶ o "finalidad(es)"¹⁷. Lo que dispone el artículo 26 es, pues, una obligación de comportamiento, no de resultado.

5. Concordante con lo expuesto, en los señalados votos individuales anteriores se sostuvo también que, por ende, la Corte es incompetente para conocer la eventual violación de los derechos a que alude el artículo 26. Efectivamente, a ella solo le corresponde "la interpretación y aplicación de las disposiciones de (la) Convención". De modo que, respecto del artículo 26, la Corte únicamente puede verificar el cumplimiento o incumplimiento de la obligación de resultado que tal disposición establece. No le compete, por lo tanto, conocer de la violación de los derechos que "derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta" de la OEA. Tampoco le corresponde abocarse al conocimiento de vulneraciones de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, salvo que se trate de la violación del derecho a la educación o del derecho de los trabajadores a organizar y a afiliarse a sindicatos, federaciones y confederaciones sindicales nacionales e internacionales. Y todo ello en virtud de así disponerlo expresamente el artículo 19.6 de Protocolo de San Salvador¹⁸.

¹³ Art. 45 de la Carta de la OEA.

¹⁴ Arts. 30, *idem*.

¹⁵ Art. 34, *idem*.

¹⁶ Art. 45, *idem*.

¹⁷ Art. 46, *idem*.

¹⁸ "En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

Art. 8.1.a): "Los Estados partes garantizarán: a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;"

Art. 13: "Artículo 13 Derecho a la Educación 1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

6. La suscripción y entrada en vigor de dicho Protocolo es demostración más que evidente de que el artículo 26 no establece derechos y de que la Corte no goza de competencia para conocer de la eventual violación de ellos. Ello es así en mérito de que dicho instrumento "reconoce"¹⁹, "establece"²⁰, "enuncia"²¹ o "consagra"²² los siguientes derechos: Derecho al Trabajo (art.6) , Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo (art.7), Derechos Sindicales (art.8), Derecho a la Seguridad Social (art.9), Derecho a la Salud (art.10), Derecho a un Medio Ambiente Sano (art.11), Derecho a la Alimentación (art.12), Derecho a la Educación (art.13), Derecho a los Beneficios de la Cultura(art.14), Derecho a la Constitución y Protección de la Familia (art.15), Derecho de la Niñez (art.16), Protección de los Ancianos (art.17) y Protección de los Minusválidos (art.18). Téngase presente que, por el contrario, el artículo 26 no establece o consagra derecho alguno, solo se remite a los que se "deriven" de la Carta de la OEA. Esto es, si se entendiera que el artículo 26 establecía estos derechos o, al menos, alguno de ellos,

b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.

5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes."

¹⁹ Art. 1: "*Obligación de Adoptar Medidas .Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo."*

Art.4: "*No Admisión de Restricciones. No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado."*

²⁰ Arts.2: "*Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos."*

Art.5: "*Alcance de las Restricciones y Limitaciones. Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos"*.

Art.19.6: "*Medios de Protección. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"*.

²¹ Art.3:"*Obligación de no Discriminación. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"*.

²² Art.19.1, supra, Nota N° 18.

la suscripción del Protocolo de San Salvador no habría tenido ni tendría sentido alguno, esto es, no hubiera sido suscrito, como reza su título y en su Preámbulo, en tanto "Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

7. Así las cosas, se ha concurrido a votar favorablemente la OC pues, en lo fundamental, se comparte, máxima cuando, asimismo, se estima que se podría arribar a un dictamen similar a partir, principalmente, aunque no exclusivamente, de lo previsto en el artículo 16 de la Convención, esto es, de la libertad de asociación²³. Las referencias al artículo 26 realizadas por la Sentencia, resultan, al menos, en este caso, adicionalmente y a los efectos prácticos, como innecesarias.



Pablo Saavedra Alessandri
Secretario



Eduardo Vio Grossi
Juez

²³ Art.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.

**VOTO CONCURRENTENTE DEL
JUEZ HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

**OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21
DE 5 DE MAYO DE 2021
SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS**

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

**(INTERPRETACIÓN Y ALCANCE DE LOS ARTÍCULOS 13, 15, 16, 24, 25 Y 26,
EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1 Y 2 DE LA CONVENCIÓN
AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, DE LOS ARTÍCULOS 3, 6, 7 Y 8
DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR, DE LOS ARTÍCULOS 2, 3, 4, 5 Y 6 DE
LA CONVENCIÓN DE BELEM DO PARÁ, DE LOS ARTÍCULOS 34, 44 Y 45 DE
LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Y DE LOS
ARTÍCULOS II, IV, XIV, XXI Y XXII DE LA DECLARACIÓN AMERICANA DE
LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE)**

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “el Tribunal”), el presente voto tiene por objeto señalar algunas discrepancias frente al análisis de fondo que realizó la Corte acerca del alcance y contenido del derecho a la libertad sindical en su relación con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “CADH”). En este sentido, el voto complementa la posición ya expresada en mis votos parcialmente disidentes a los casos *Lagos del Campo Vs. Perú*¹, *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*², *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*³, *Muelle Flores Vs. Perú*⁴, *Hernández Vs. Argentina*⁵, *ANCEJUB-SUNAT Vs. Perú*⁶, *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*⁷, *Empleados de la Fábrica de*

¹ *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

² *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

³ *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴ *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵ *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 39. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil⁸, Casa Nina Vs. Perú⁹; así como en mis votos concurrentes de los casos Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador¹⁰, Poblete Vilches y Otros Vs. Chile¹¹ y Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala¹².

2. Con este propósito abordaré los siguientes puntos a) la justiciabilidad del artículo 26 de la Convención: confusión de los conceptos de contenido de los derechos y criterios para su aplicación; b) el concepto de progresividad: la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga como derechos de eficacia jurídica directa; c) los derechos sindicales de trabajadores informales y miembros de la policía.

A. La justiciabilidad del artículo 26 de la Convención: Confusión de los conceptos de contenido de los derechos y criterios para su aplicación.

3. En opiniones previas he expresado las razones por las cuales considero que existen inconsistencias lógicas y jurídicas en la posición jurisprudencial asumida por la mayoría de la Corte sobre la justiciabilidad directa y autónoma de los DESCA, a través del artículo 26 de la Convención. Esta posición desconoce las reglas de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados¹³, cambia la naturaleza de la obligación de progresividad¹⁴, ignora la voluntad de los Estados plasmada en el Protocolo de San Salvador¹⁵ y mina la legitimidad del Tribunal¹⁶; solo por mencionar algunos argumentos.

4. En esta oportunidad, quiero evidenciar cómo la postura mayoritaria en relación con el artículo 26 convencional, que fue determinante para el desarrollo de la presente Opinión Consultiva, también genera una confusión entre las nociones de contenido de los derechos y criterios para su aplicación. La interpretación según la cual, la referencia que hace el artículo 26 a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura de la Carta de la Organización de Estados Americanos (en adelante "la Carta de la OEA"), se constituye como una hoja en blanco para que la Corte reconozca derechos establecidos en instrumentos de derecho blando o en normas de derecho interno de los Estados. En este ejercicio, se suele omitir, como en esta decisión, la diferencia entre los elementos que configuran un derecho, y los criterios a partir de los cuales se puede o se deberían adelantar medidas para su goce.

⁸ *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹ *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁰ *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹ *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹² *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴ *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵ *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁶ *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

5. En la Opinión Consultiva frente a la que hoy presento este voto separado, se hace referencia a la determinación del contenido de los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga, en dos momentos. En primer lugar, como derivados de la Carta de la OEA, de otras normas del derecho internacional, en particular de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante la OIT) y del derecho comparado. Esta configuración tiene como principal consecuencia, que la Corte a través de la interpretación del artículo 26 les da valor jurídico a normas sobre las que no tiene competencia.

6. En el párrafo 46 de la decisión se señala *"de conformidad con una interpretación sistemática, teleológica y evolutiva, la Corte ha recurrido al corpus iuris internacional y nacional en la materia para dar contenido específico al alcance de los derechos tutelados por la Convención, a fin de derivar el alcance de las obligaciones específicas de cada derecho"*. Es decir, que la determinación de las obligaciones cuyo desconocimiento podría fundar la responsabilidad internacional de los Estados, no son solo las que se encuentran en la Convención Americana, sino todas aquellas que, por la "remisión abierta" del artículo 26, se consolidan a partir de la interpretación de múltiples instrumentos, sobre los cuales, los Estados pueden o no haber manifestado su interés de obligarse internacionalmente. Esto sin mencionar que, evidentemente no hacen parte del ámbito normativo que está llamado a ser aplicado por la Corte.

7. Pero esta no es una mera afirmación basada en el texto del párrafo mencionado, sino evidenciada a lo largo del quinto punto de la Opinión Consultiva, en la que, si bien hay un esfuerzo por aclarar las razones jurídicas por las cuales se acude a múltiples normas del derecho internacional y, a pesar de que se sostiene que *"La Corte [...] no está asumiendo competencia sobre tratados en los que no la tiene"*¹⁷, lo cierto es que, por la falta de determinación de una diferencia conceptual y práctica entre las nociones de contenido de un derecho y criterios para su aplicación, se establecen estándares generales y abstractos para los Estados parte de la Convención Americana que superan el ámbito competencial por ellos otorgado. Así ocurre, por ejemplo, en relación con indivisibilidad e interdependencia entre la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, cuando la Corte sostiene que *"Por otro lado, en lo que respecta a los trabajadores que brinden servicios esenciales o que ejerzan funciones de autoridad a nombre del Estado, se debe garantizar que la lista de servicios esenciales que no son sujetos del ejercicio del derecho de huelga se encuentre claramente definida en el ámbito interno, y de conformidad con las disposiciones establecidas por la OIT"*¹⁸.

8. Lo anterior sin mencionar que en ocasiones estas conclusiones se derivan a revisiones poco sistemáticas, como aquella relacionada con la determinación de la libertad sindical como un principio general del derecho internacional, contemplada en el párrafo 70, tomando en cuenta como uno de los criterios centrales la práctica de los Estados, a pesar de que solo se referencia expresa a la normativa interna de tres: Argentina, Bolivia y Costa Rica.

9. En segundo lugar, se identifica el contenido de los derechos objeto de esta Opinión Consultiva, por su relación con los derechos de libertad de asociación, libertad de reunión y libertad de expresión, expresamente consagrados en la Convención. Respecto del primero se establece la existencia de una relación de género a especie¹⁹, frente a los otros dos, la decisión determina los ámbitos en los cuales la libertad de reunión y de expresión se constituyen como un medio para el desarrollo de los derechos sindicales *v. gr.* a través de la manifestación pacífica²⁰.

¹⁷ Opinión Consultiva OC-27 de 2021, párr. 49.

¹⁸ Opinión Consultiva OC-27 de 2021, párr. 111.

¹⁹ Opinión Consultiva OC-27 de 2021, párr. 123.

²⁰ Opinión Consultiva OC-27 de 2021, párr. 139 ss.

10. De manera que, los derechos sindicales: libertad sindical, negociación colectiva y huelga, se derivan del artículo 26 de la Convención, de la conexión entre libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, y a la vez se constituyen como derechos autónomos. En otras palabras, según la jurisprudencia de la Corte el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos reconoce: a) derechos expresados en la explícitamente en la Convención; b) derechos expresados implícitamente en la misma, para lo cual se confunde estándares de aplicación con contenido esencial y; c) derechos que se derivan del artículo 26 como una especie de clausula abierta.

11. Así, la forma como se determinan los nuevos derechos en la jurisprudencia interamericana esta fundada en la creatividad de sus jueces y su capacidad para derivar y calificar interpretativamente aquellos derechos que alguna vez hubieren sido calificados como económicos, sociales, culturales o ambientales en el ámbito internacional o interno. Esto, no solo es poco técnico, sino que innecesario en el caso de la presente Opinión Consultiva, pues los derechos sindicales a los que aquí se ha hecho referencia se derivan expresamente del artículo 8 del Protocolo de San Salvador especialmente protegido por el mismo instrumento.

2.El concepto de progresividad: la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga como derechos de eficacia jurídica directa.

12. Sobre el alcance del artículo 26, la Corte en su jurisprudencia inicial mantenida por casi 40 años, había indicado que la obligación principal que se desprende de este artículo era la de desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales²¹, el cual conlleva “un deber – si bien condicionado – de no-regresividad, que no siempre deberá ser entendido como una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho”²². Sin embargo, la Corte ha variado esta posición jurisprudencial, inicialmente, entendiendo que el artículo 26 remite a un catálogo de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de los cuales se derivan obligaciones de cumplimiento inmediato y de desarrollo progresivo, para hoy sostener que, dicha disposición, cuya obligación primigenia es la de progresividad, consagra también derechos de exclusiva exigibilidad inmediata.

13. En el párrafo 118 de la decisión, se señala que *“en lo que a esta opinión consultiva concierne, tratándose del ejercicio de una libertad, la sindical, comprensiva, como elementos esenciales, tanto del derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo, cuanto del derecho a la huelga, todo lo cual, a su vez, hace que dicho ejercicio resulte ajeno a la limitación de los recursos con que pudiera contar el Estado, es menester concluir que la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga son derechos de exigibilidad inmediata [...]”*. De manera que, pareciera sugerirse que, los derechos sindicales son de eficacia directa y respecto de ellos no se aplica la progresividad. Nuevamente se desconoce el tenor del contenido de la Convención y se desnaturaliza el contenido obligatorio del artículo 26.

14. Dicho lo anterior, no puedo dejar de señalar que el valor que le otorga la decisión al artículo 19 del Protocolo de San Salvador²³, como una mera manifestación

²¹ Cfr. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 147.

²² Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 103.

²³ Artículo 19. 6. Protocolo de San Salvador. “En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos

de intenciones de los Estados²⁴, desconoce abiertamente su tenor literal, y debilita la fuerza jurídica de los mecanismos para reclamar contenciosamente el cumplimiento del derecho a la libertad sindical. Nótese que, como he sostenido en reiteradas oportunidades²⁵, esta norma del Protocolo de San Salvador consagra la voluntad de los Estados en relación con la competencia de la Corte y le otorga un valor especial al derecho a la libertad sindical, que hoy se difumina en el marco de la nueva línea jurisprudencial sobre la justiciabilidad del artículo 26, reduciendo el margen de legitimidad y solidez jurídica que hubiere podido tener esta opinión consultiva.

3. Los derechos sindicales de trabajadores informales y de los miembros de la policía.

15. En el desarrollo que adelanta la Corte en relación con el derecho a la libertad sindical, de una parte, y frente a las preguntas planteadas por la Comisión de otra, se reconoce una suerte de derechos sindicales de los trabajadores informales y de los miembros de la policía. Si bien considero atinado que se haya morigerado la posición respecto de los segundos, pues la decisión no señala expresamente que estos tengan derechos sindicales, lo cierto es que frente a unos y otros el Tribunal no hace un esfuerzo por considerar los efectos de esta decisión en los países de la región, ni las dificultades prácticas de su aplicación.

16. En primer lugar, en relación con los trabajadores informales, la Corte retoma las normas establecidas en el marco de la OIT en relación con la noción de libertad sindical y negociación colectiva, y en relación con esta segunda identifica como propósitos: fijar las condiciones de trabajo y empleo, regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o participar en la política pública de empleo²⁶. Así, sería dable considerar que, aunque el enfoque central de este derecho estaría en la relación subordinada de trabajo que se da entre empleador y trabajador, puede también referirse a otras situaciones en las cuales este elemento constitutivo no se presente, pero que tengan que ver con el desarrollo de actividades personales remuneradas sea de manera informal o independiente.

17. En este sentido, en el párrafo 182 se señala que "[...] *el Tribunal advierte la necesidad de que los Estados adopten medidas que faciliten la transición de las trabajadoras de la economía informal a la formal, y al tiempo adopten aquellas medidas positivas necesarias para lograr el pleno goce de sus derechos sindicales durante la transición*", en particular, se hace referencia a la situación de recicladores y trabajadoras sexuales. Si bien resulta jurídicamente válido que se propenda por la protección de los derechos de los trabajadores informales, especialmente de aquellos que se encuentran en una situación de indefensión o estigmatización, el Tribunal no explicita la forma en que los derechos de sindicación y los que se asocian a este, como la huelga o la negociación colectiva, pueden ser ejercidos por aquellos que, no se encuentran en relaciones subordinadas de trabajo.

18. Se trata de un elemento que la misma Corte reconoce como relevante en relación con los derechos en comento, por ejemplo, cuando señala que "[d]e esta forma, *estos derechos están relacionados con los derechos al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, al constituirse como "un medio de nivelar la relación desigual entre trabajadores y empleadores, ayudando así a los*

Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

²⁴ Opinión Consultiva OC-27 de 2021, Párr. 72

²⁵ *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. Voto parcialmente disidente Juez Humberto Antonio Sierra Porto; *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Voto parcialmente disidente Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁶ Opinión Consultiva OC-27 de 2021, párr. 89.

*primeros a remediar los abusos y acceder a salarios justos, condiciones de trabajo seguras y una voz colectiva*²⁷. Lo anterior no significa que no deban existir medidas para que los trabajadores informales o independientes exijan adecuadamente sus derechos individuales, sino que, la Corte debería ser más consciente de las implicaciones que este fallo podría tener cuando se modifica la naturaleza clásica de figuras como las de los derechos sindicales.

19. En segundo lugar, en relación con los miembros de la policía, la Corte es respetuosa del margen de acción de los Estados en relación con el reconocimiento de derechos sindicales a los miembros de la fuerza pública. No obstante, al establecer una diferencia en la naturaleza de las actividades que adelantan las fuerzas militares y la policía, expuso que los segundos debían contar con derecho a organizarse para discutir entre ellos sus condiciones de trabajo. La Corte no explica cuál es el contenido y alcance del citado "derecho a organizarse para discutir", ni tampoco su fundamento convencional. Parece dotarlo de elementos similares a la libertad sindical cuando afirma que este derecho implica la facultad de "[...] *peticionar a sus superiores y a las autoridades y a expresarse públicamente en forma pacífica* [...]"²⁸; aunque es explícita al señalar que "[...] *debe reconocerse que la función policial es básicamente civil, con las limitaciones indispensables impuestas por el cumplimiento de su función, en particular en lo referente al derecho de huelga, que debe estar limitado por tratarse de una categoría particular de trabajadores de servicios públicos indispensables*"²⁹.

20. De manera que, los miembros de la policía cuentan con un derecho especial, similar a la libertad sindical, pero con otro nombre, que parece tener contenidos parecidos a este, pero a su vez no cuenta con elementos inescindibles como el derecho a la huelga. En consecuencia, considero que una lectura coherente de la decisión llevaría a la conclusión de que no existe una obligación en el marco del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en relación con los derechos sindicales de los miembros no civiles de la fuerza policial, sino que esta es una decisión que depende de cada uno de los Estados.



Pablo Saavedra Alessandri
Secretario



Humberto Antonio Sierra Porto
Juez

²⁷ Opinión Consultiva OC-27 de 2021, párr. 124.

²⁸ Opinión Consultiva OC-27 de 2021, párr. 77.

²⁹ Idem.