

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO DE HUELGA: UNA MIRADA A LA LUZ DE LA OPINIÓN CONSULTIVA 27/21

Matías Cremonte, ALAL
Publicado en La Causa Laboral, AAL
Septiembre 2023

I. Introducción.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos -en adelante Corte IDH- se ha referido al derecho de huelga en algunos de sus fallos más recientes, y ha efectuado precisiones sobre el tópico en la Opinión Consultiva N° 27, del 5 de mayo de 2021 [1].

La cuestión tiene una importancia general, pues se enmarca en la auspiciosa decisión del tribunal regional de abocarse a casos en los que se denuncien violaciones a los derechos sociales. Pero también el tema adquiere una relevancia particular para nuestro país, en tanto refiere a la titularidad del derecho de huelga, cuestión abordada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Orellano” [2], de junio de 2016.

En esa sentencia, la Corte argentina determinó que sólo los sindicatos son titulares de este derecho, mientras que la Corte IDH fue contundente en cuanto a que se trata de un derecho de las y los trabajadores, que pueden ejercer con independencia de sus asociaciones sindicales.

Resulta interesante analizar la relación entre ambas decisiones y, sobre todo, la “superioridad” de una sobre la otra para el derecho interno.

Adelantando una opinión, entendemos que la interpretación del tribunal internacional se impone en el derecho interno, en tanto es más amplia en el reconocimiento de este derecho.

II. Antecedentes de la Corte IDH sobre el tema.

Ya en 2001 la Corte IDH había dictado una sentencia en un caso en el que se reclamaba por los despidos de una serie de personas en el marco de un conflicto colectivo de trabajo. Se trata del

antecedente “Baena y otros vs. Panamá”[3], en el que se asoció una protesta sindical con un levantamiento militar -cuya coincidencia fue casual- para despedir huelguistas y someterlos a la justicia militar.

Si bien en su sentencia la Corte no se introdujo directamente en la violación al derecho de huelga, lo cierto es que se trató de despidos masivos en el marco de una protesta que incluyó una movilización y una huelga. De hecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al elevar el caso para su juicio ante la Corte, alegó que: *“la aplicabilidad del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador’- ... al presente caso, basada en que con la aplicación de la Ley 25 el Estado afectó el ejercicio del derecho a la libertad de asociación sindical en general (uno de cuyas expresiones es el derecho de huelga), el cual está garantizado en el artículo 8 del aludido Protocolo; que el Protocolo de San Salvador entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, pero Panamá firmó dicho instrumento en 1988, con anterioridad a los hechos del caso; que al firmar el Protocolo el Estado se comprometió a abstenerse de realizar actos que contrariasen el objeto y fin del tratado; que conforme a los principios generales del derecho internacional, las obligaciones de los Estados surgen desde mucho antes de que éstos ratifiquen un tratado internacional, y que en este caso Panamá es responsable de la violación cometida por sus agentes con posterioridad a la firma del Protocolo de San Salvador, ya que las acciones del Estado contravinieron el objeto y fin del mencionado instrumento, en lo que respecta a los derechos sindicales de los trabajadores destituidos”*.

En ese marco, la Corte IDH condenó al Estado de Panamá a reincorporar en sus puestos de trabajo a los 270 trabajadores/as despedidos/as, y a abonarles los salarios caídos durante la tramitación del caso.

Veinte años después, que como se sabe *no es nada*, la Corte IDH dictó una sentencia abordando el tema extensamente en el caso “Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala”[4].

Ocurre que el procedimiento para comenzar una huelga legal en ese país es bastante complejo, y requiere de una votación en el lugar de trabajo, y de la aprobación por parte la mayoría de los involucrados. El Estado alegó la existencia de un vicio en ese trámite, declaró ilegal la medida y cesantó a un grupo de empleados/as.

En cierto sentido ambos casos son parecidos. Los dos gobiernos despidieron a trabajadores/as estatales en el marco de una huelga, invocando diferentes causas, pero evidenciando una represalia por el ejercicio de un derecho parte de la libertad sindical.

Lo interesante del caso de los extrabajadores del organismo judicial de Guatemala es que la Corte IDH analiza el procedimiento para la adopción de la decisión de la huelga y del dictado de su ilegalidad, y concluye que *“el Estado guatemalteco es responsable por la violación al derecho a la huelga, a la libertad de asociación y a la libertad sindical garantizados por los artículos 16 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de este mismo instrumento”*.

Asimismo, si bien no es parte del objeto del presente artículo, vale la pena mencionar que además la Corte condenó a Guatemala porque *“el despido de las presuntas víctimas constituyó también una vulneración a la estabilidad laboral, como parte del derecho al trabajo del cual eran titulares”*.

Esa mención revela la importante ligazón entre la libertad sindical y la estabilidad en el empleo[5], y permite vislumbrar el sentido que el tribunal regional le da al derecho al trabajo.

III. La Opinión Consultiva 27 y la titularidad del derecho de huelga.

El 31 de julio de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó ante la CorteIDH 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 la petición le efectúa una serie de preguntas, todas de suma importancia -y que pueden ser consultadas en la propia OC-, pero a los efectos del presente artículo destacamos la primera de ellas:

“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?”.

El 14 de octubre la Corte IDH convocó a diferentes organismos públicos y a organizaciones de la sociedad civil a presentar su punto de vista sobre la solicitud de la CIDH, y tanto la Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas (AAL) como la Asociación Latinoamericana de Abogados y Abogadas Laboralistas (ALAL) presentaron sus posturas por escrito. En el caso de la primera, el eje de la presentación estuvo radicado en la titularidad del derecho de huelga[6].

La Corte IDH dedica doce párrafos al tópico, pero en ese estricto sentido, la Opinión Consultiva resultó contundente:

“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.” (párrafo 95).

Así, sin hesitación, el tribunal regional afirma que el derecho de huelga no es de exclusiva titularidad de los sindicatos, contradiciendo lo expresado por la CSJN en el fallo “Orellano” antes citado.

En otro trabajo ya nos referimos a la falacia de los fundamentos de esa sentencia, y a lo oportuna aparición de la OC 27/21[7]. Pero resulta indudable que la decisión de la Corte local fue sepultada por el tribunal interamericano.

En efecto, la propia CSJN ha interpretado de tal modo la mención del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional a que los tratados internacionales deben aplicarse *“en las condiciones de su vigencia”*.

Un año después de la última reforma constitucional, en el conocido precedente “Girolodi”[8], la Corte fijó su postura, de la que no se desdijo e incluso ratificó en fallos posteriores: *“Que la ya recordada ‘jerarquía constitucional’ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente, ‘en las condiciones de su vigencia’ (artículo 75, inc. 22, 2° párrafo), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (confr. arts. 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 Convención Americana y artículo 2° ley 23.054)”* (sentencia del 7/4/1995).

Por tanto, al incorporarse los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional al bloque constitucional en *“las condiciones de su vigencia”*, las interpretaciones que hacen sus auténticos intérpretes son de plena aplicación en el derecho interno. En cuanto a la titularidad del derecho de huelga, la Corte Interamericana interpretó que ésta no corresponde *“exclusivamente”* a los sindicatos, sino principalmente a las y los trabajadores. Esto zanja cualquier disputa doctrinaria alrededor del tópico.

Ahora bien, además de la cuestión de la titularidad, la OC 27 es trascendente en otros aspectos del ejercicio del derecho de huelga. Por un lado, afirma que *“puede ser considerado como un principio general de derecho internacional”*[9]. Pero también avanza sobre su finalidad: *“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 trabajadoras”*. Y termina el párrafo citando al Tribunal Europeo, que ha calificado a la huelga como el instrumento *“más poderoso”* de protección de los derechos laborales.

IV. Conclusión.

En primer término, es dable destacar que resulta encomiable la evidente decisión del sistema interamericano de derechos humanos de involucrarse en casos en los que se denuncien violaciones a derechos laborales. Y en particular, los vinculados con el derecho de huelga.

Afirmamos esto porque ese avance es directamente proporcional al retroceso que en la materia se evidencia en el seno de la Organización Internacional del Trabajo[10].

En lo que respecta a la titularidad del derecho de huelga es claro que el fallo “Orellano” de la CSJN se encuentra firme para el caso concreto, y ya no es posible discutir su aplicación a las partes. Por lo tanto, lo que aquí se plantea no contradice la no menos cuestionada doctrina de su fallo “Fontevecchia”[11].

Sin embargo, la doctrina de “Orellano” es inaplicable. En efecto, y más allá de que los fallos de la CSJN no son vinculantes para los tribunales inferiores, en lo atinente al tema no puede ser citado con la fuerza que le daría ser la opinión firme del máximo tribunal nacional. La Opinión Consultiva 27/21 lo superó, y la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos en los términos de su vigencia (como lo establece nuestra Constitución Nacional) supone la afirmación de que *“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”*[12].

Ello por cuanto, no está de más aclararlo, esa afirmación del derecho internacional es más amplia que la efectuada por la Corte local, y por ende supone una ampliación de derechos. Es decir que no resulta aplicable sólo por emanar de un órgano superior, sino por ser más favorable a las y los trabajadores[13].

Es trascendente, desde luego, porque independientemente del debate jurídico, cientos de tribunales de todo el país deberán respetar las conclusiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que

se desprenden de la OC 27, sobre todo a la hora de decidir sobre despidos producidos en el marco de medidas de fuerza.

Y eso no sólo incluye la cuestión de la titularidad, sino también la finalidad de la huelga, y no menos importante, la acotada potestad de intervención de la autoridad administrativa del trabajo.

Tal vez ello colabore a que las medidas de acción directa dispuestas por las y los trabajadores (con o sin el apoyo de los sindicatos), deben ser abordadas atendiendo sus causas, y no simplemente atacando sus consecuencias. Pues el conflicto es intrínseco a la relación capital-trabajo, y negarlo o acotarlo sólo implica intentar tapar el sol con una mano.

[1] Opinión Consultiva OC-27/21 del 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.

https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf

[2] CSJ 93/2013 (49-0) “RECURSODE HECHO. Orellano, Francisco Daniel c/Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/juicio sumarísimo”. Sentencia del 7 de junio de 2016.

<https://www.cij.gov.ar/nota-21852-La-Corte-resolvi--que-solo-los-gremios-tienen-el-derecho-de-promover-huelgas-y-que-los-grupos-informales-de-trabajadores-no-pueden-promover-medidas-de-fuerza.html>

[3] https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_esp.pdf

[4] Sentencia de 17 de noviembre de 2021.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_445_esp.pdf

[5] Sobre el tema recuerdo un antiguo trabajo de varios autores titulado “*Tiempo de derechos. Propuestas para la construcción de un derecho social en democracia (primer documento)*”, García, Héctor O., Gianibelli, Guillermo, Meguira, Horacio David, Meik, Moisés y Rozenberg, Enrique M. Publicado en Sup. Act 10/03/2005, LA LEY 15/03/2005.

[6] La presentación fue elaborada con la colaboración del Dr. Rolando Gialdino, especialista en derecho internacional de los derechos humanos, y puede consultarse en el siguiente enlace:

https://drive.google.com/file/d/1VyhWnA7nK5li4Eiwzj2x9GTRdQHr7_ai/view. Luego, durante los días 27, 28 y 29 de julio de 2020 se realizó una audiencia pública (de modo virtual), y el autor de esta nota, que entonces era presidente de la AAL y el referido Gialdino participaron de la misma exponiendo la necesidad de que la OC aborde la cuestión de la titularidad del derecho de huelga en cabeza de las y los trabajadores, extremo que se reflejó luego en el párrafo 95 de la misma. Para más información: <http://www.laboralistas.net/2020/07/27/laboralistas-solicito-a-la-cidh-una-tutela-de-la-libertad-sindical-que-alcance-a-todas-las-trabajadoras-y-trabajadores/>

[7] Cremonte, M. “Acerca de una falacia: crítica del fallo “Orellano” de la CSJN”, *La Revista*, N° 2, editada por el Grupo de Estudios de Derecho Social, Microjus.com, diciembre de 2021, p. 21.
chrome-extension://efaidnbnmnibpcjajpcglclefindmkaj/http://admin-microjuris.com/revistas/geds/Geds_02.pdf

[8] CSJN RECURSO DE HECHO “Giroldi, Horacio David y otro s/recurso de casación”, causa N° 32/93, Expte. G. 342. XXVI.

[9] Párrafo 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 OEA. En ese sentido, puede ser considerado como un principio general de derecho internacional.*”

[10] Al tema nos referimos en un trabajo en coautoría con el profesor italiano Antonio Loffredo, “*Huelga, titularidad del derecho y reglas supranacionales. Una mirada a ambos lados del Atlántico*”, en Libro homenaje al Dr. César Landelino Franco López. *El futuro del derecho del trabajo. Sus principios, sus reformas*, Herminia Isabel Campos Pérez (Coordinadora), Universidad de San Carlos de Guatemala, julio de 2022.

[11] “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/informe sentencia dictada en el caso 'Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina' por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. CSJ 368/1998 (34-M), sentencia del 14/2/2017.

[12] Párrafo 95 de la OC 27-21, y citado y transcrito con anterioridad.

[13] Cnf art. 5.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y art. 19.8 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.