



REDESCA
Relatoría Especial sobre los Derechos
Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

COMPENDIO

Derechos Laborales y Sindicales

Estándares Interamericanos



OEA
Más derechos para más gente

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 331

30 octubre 2020

Original: español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares Interamericanos

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Compendio sobre derechos laborales y sindicales : estándares interamericanos : aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de octubre 2020 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-7126-1

1. Human rights. 2. Civil rights. 3. Labor unions. 4. Employees rights. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.331/20

Documento elaborado gracias al apoyo de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) en el marco del "Proyecto Regional de Derechos Humanos y Democracia", y fue posible gracias al apoyo del pueblo de Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y no refleja necesariamente las posturas de PADF, USAID, o el gobierno de los Estados Unidos.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Joel Hernández

Antonia Urrejola

Flávia Piovesan

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Margarette May Macaulay

Julissa Mantilla Falcón

Edgar Stuardo Ralón Orellana

Secretaria Ejecutiva Interina

María Claudia Pulido

Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

Norma Colledani

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Casos y Peticiones

Marisol Blanchard Vera

Con la colaboración de:

Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos Económicos,
Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de octubre de 2020

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	7
<i>A. Objetivo</i>	9
<i>B. Estructura</i>	11
<i>C. Metodología</i>	12
CAPÍTULO 2 ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE EL DERECHO AL TRABAJO	15
<i>A. Consideraciones específicas sobre la Carta de la OEA, la DADH y la CADH</i>	17
<i>B. El rol del Estado en el respeto y la garantía de los derechos en la esfera laboral</i>	21
<i>C. Trabajo digno</i>	40
<i>D. Prohibición de la esclavitud y servidumbre</i>	41
<i>E. Igualdad y no discriminación</i>	49
<i>F. Libertad de expresión en contextos laborales</i>	62
<i>G. Organización de profesionales</i>	72
CAPÍTULO 3 ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE LAS CONDICIONES JUSTAS, EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS DE TRABAJO	75
<i>A. Seguridad e higiene</i>	77
<i>B. Trabajo infantil</i>	79
<i>C. Trabajo de las mujeres</i>	84
<i>D. Trabajo de las personas en situación de movilidad humana</i>	91
CAPÍTULO 4 ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE DERECHOS SINDICALES	101
<i>A. Libertad sindical</i>	103
<i>B. Negociación colectiva</i>	115
<i>C. Huelga</i>	115
CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES	119

CAPÍTULO 1
INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

A. *Objetivo*

1. El derecho del trabajo es un derecho fundamental inseparable e inherente a la dignidad humana. Su desarrollo es clave para fortalecer los sistemas económicos y sociales desde un enfoque de derechos, con importancia vital para la garantía y disfrute de otros derechos humanos y el desarrollo autónomo de la persona. Además, constituye una vía para garantizar la vida digna de las personas.
2. El derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido la importancia del derecho del trabajo como un elemento central, fundamental y rector para el avance en la protección de los derechos humanos. En el sistema interamericano, este reconocimiento se verifica en el contenido de los artículos 1, 16 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la “Convención Americana”, “Convención” o la “CADH”), los artículos XIV, XV y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, la “Declaración Americana” o la “DADH”) y en los artículos 6, 7 y 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, el “Protocolo de San Salvador”, o el “Protocolo Adicional”), así como en el texto de otros instrumentos como, por ejemplo, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (en adelante, “la Convención de Belém do Pará”); y la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores.
3. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “CIDH”, “Comisión” o “Comisión Interamericana”) tiene como función principal la promoción y defensa de los derechos humanos en las Américas. Ejerce dichas funciones a través de la realización de visitas a los países, la preparación de informes sobre la situación de derechos humanos en un país determinado o sobre una temática particular, la adopción de medidas cautelares o solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte Interamericana” o la “Corte”), el procesamiento y análisis de peticiones a través del sistema de casos individuales, y la asesoría y cooperación técnica con los Estados.
4. En atención a lo anterior, durante el 146° período ordinario de sesiones, en noviembre de 2012, la CIDH decidió crear una Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Unidad Temática DESC). Entre los objetivos del Plan de Trabajo de la referida Unidad DESC, corresponde mencionar el desarrollo de estándares para la interpretación de los instrumentos interamericanos de derechos humanos en relación a los derechos económicos, sociales y culturales; y la búsqueda de ampliación de la jurisprudencia del sistema interamericano en la materia.

5. En 2014, la CIDH adoptó la decisión de crear una Relatoría Especial para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), que entró en pleno funcionamiento a fines de agosto de 2017. Su finalidad es fortalecer la estructura institucional de la Comisión para profundizar y ampliar el trabajo que la misma ha venido realizando al respecto, con la puesta en marcha de una oficina autónoma con su respectivo plan de trabajo que le permita el abordaje de las situaciones prioritarias en el hemisferio sobre la temática.
6. Con base en dicho marco, la Comisión Interamericana y la REDESCA desde su creación han mantenido un monitoreo constante sobre la situación de los derechos humanos en los diversos países del hemisferio y, con especial interés, sobre las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo y los derechos sindicales.
7. A través de sus distintos mecanismos, la CIDH y la Relatoría Especial sobre DESCAs han podido observar el desarrollo de las prácticas y los avances alcanzados por los Estados americanos en el cumplimiento de las obligaciones relativas al derecho del trabajo. Aunque esto ha llevado a un reconocimiento y preocupación genuina por parte los Estados, la CIDH y la REDESCA notan que en la actualidad subsisten grandes e importantes desafíos respecto a la protección y garantía de este derecho sustantivo.
8. En el ámbito internacional, es muy importante destacar el consenso alcanzado por las Naciones Unidas con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el 25 de septiembre de 2015¹. En dicha oportunidad, 193 Estados se comprometieron a la consecución de 17 Objetivos para el año 2030. En particular, el objetivo 8 establece el trabajo decente y el crecimiento económico. En el ámbito americano es posible reconocer problemas estructurales que perpetúan la falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficiente inversión y el bajo consumo. En este contexto se produce una erosión del contrato social básico subyacente en las sociedades democráticas: el derecho de todas las personas a compartir el progreso. La creación de empleos de calidad garantizados por sus correspondientes derechos sigue constituyendo un gran desafío para casi todas las economías en el hemisferio.
9. Adicionalmente, cabe recalcar que en el marco de las tareas de monitoreo que se realizan para la supervisión de los derechos consagrados en el Protocolo de San Salvador, el mismo instrumento en su Art. 19 indica los mecanismos de presentación de informes periódicos para su supervisión. En tal medida el Consejo Permanente de la OEA fue encargado por mandato de la Asamblea General a crear un Grupo de Trabajo que se dedique a la supervisión y monitoreo a través de indicados del desarrollo progresivo de estos derechos. Por tanto, el Grupo de Trabajo se constituye siguiendo los parámetros establecidos en la resolución AG/RES. 2262 (XXXVII-O/07) con la designación de sus miembros titulares; de los cuales debe constar una representación de la CIDH que por delegación del pleno de la Comisión, a la fecha recae en la Relatora Especial DESCAs. Si bien el presente compendio sólo se refiere a los estándares desarrollados desde la propia CIDH, cabe destacar que el mencionado Grupo de Trabajo también realiza destacables tareas a partir del mecanismo de informes periódicos basados en indicadores de progreso, en cuanto

¹ [Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Doc A/70/1](#)

al derecho al trabajo y los derechos sindicales reconocidos por el Protocolo de San Salvador, en relación con los Estados del hemisferio que lo han ratificado.

10. Ante este escenario, la Comisión y su REDESCA consideran esencial fortalecer las capacidades y el alcance del contenido del derecho al trabajo. A través de la sistematización de los estándares interamericanos, este compendio constituye una herramienta para mejorar y fortalecer la legislación, prácticas y políticas públicas que buscan promover los derechos laborales con enfoque en derechos humanos. En cuanto al desarrollo de estándares interamericanos en la materia, considerando que a la fecha los órganos del Sistema Interamericano aún no han establecido estándares jurídicos exhaustivos al respecto, este compendio será la primera ocasión en que la CIDH recoja y sistematice estándares acerca de las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados sobre esta temática, en particular con los ejes establecidos en el Protocolo de San Salvador: derecho al trabajo, condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo y derechos sindicales.
11. Asimismo, la CIDH y la REDESCA presentan esta herramienta con la intención de promover la implementación de los estándares interamericanos desarrollados sobre los derechos laborales. Al respecto, reafirman el objetivo de estimular la conciencia y fortalecer la situación de los derechos humanos de las trabajadoras y los trabajadores. Uno de los temas priorizados en el Plan Estratégico de la CIDH 2017-2021 para la REDESCA es el desarrollo y fortalecimiento de estándares relacionados con el derecho a las condiciones dignas y equitativas de trabajo y la protección de los derechos sindicales. En ese mismo marco, el plan de trabajo de la REDESCA aprobado en el 167 periodo de sesiones en Bogotá recoge como uno de los proyectos previstos el del avance de derechos laborales y sindicales en el continente.
12. En consecuencia, la CIDH ha elaborado este compendio junto a su REDESCA² con el propósito de brindar una herramienta de cooperación técnica a disposición de los usuarios y usuarias del sistema, operadores estatales de políticas públicas, magistrados/as, parlamentarios/as y demás funcionarios/as estatales, sociedad civil, movimientos sociales, academia, expertos/as, entre otros actores relevantes; el mismo está estructurado para su aprovechamiento para todas aquellas personas que se desempeñan en el campo de los derechos laborales.

B. Estructura

13. Este compendio está compuesto por cinco capítulos sustantivos, en los cuales se presentan los estándares interamericanos más relevantes desarrollados por la CIDH en la materia. En el primer apartado se presentan los objetivos y la metodología

² La CIDH reconoce y agradece el importante esfuerzo desarrollado para la elaboración de este compendio a su Relatoría Especial sobre DESCA, la cual que ha trabajado en coordinación con el Departamento de Asistencia Técnica en Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.

utilizada y la estructura de capítulos en los cuales se destacan los estándares internacionales e interamericanos en materia de derechos laborales.

14. El capítulo 2 concentra los principales conceptos relativos al derecho al trabajo. En el primer apartado, se presenta el contenido del derecho a libertad del trabajo, del trabajo digno, de la prohibición de la esclavitud y servidumbre, de la igualdad y no discriminación en materia laboral y de la libertad de expresión en contextos laborales.
15. El capítulo siguiente del compendio se enfoca en señalar el contenido de las obligaciones principales de los Estados frente al derecho a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo. Asimismo, en esta sección se sistematizan los estándares adoptados por la CIDH al aplicar las normas de los instrumentos interamericanos, tanto a través del sistema de casos individuales como de otros mecanismos a situaciones de derechos humanos relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo, el trabajo infantil, el trabajo de las mujeres y el trabajo de las personas migrantes.
16. Seguidamente, el capítulo 4 presenta los estándares sobre los derechos sindicales. En esta sección, la CIDH da cuenta de las obligaciones de los Estados frente a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga a través de una serie de partes pertinentes de los informes aprobados por la Comisión. Y finalmente se reúnen una serie de conclusiones relevantes en la materia.

C. Metodología

17. El presente compendio fue elaborado a partir de la revisión, sistematización y análisis de los estándares interamericanos desarrollados por la CIDH en materia de derechos laborales.
18. Con el propósito de presentar un instrumento exhaustivo y coherente, el compendio supuso la revisión de los documentos e informes aprobados y publicados por la CIDH. En particular, se examinaron los informes temáticos y de país, así como las decisiones sustantivas sobre casos individuales presentados ante el sistema interamericano de protección, entre las cuales se incluyen los informes publicados por la CIDH de conformidad con el artículo 51 de la CADH, y los informes relativos a los casos remitidos a la Corte Interamericana de conformidad con el artículo 61 de la CADH y el artículo 45 del Reglamento de la CIDH. De esta manera, la Comisión y la REDESCA pretenden reflejar de qué manera han sido entendidos, aplicado y desarrollados los derechos laborales por el sistema interamericano y la aplicación y desarrollo de sus estándares en la materia a la luz de un caso concreto, así como en relación a una temática o contexto general.
19. En este sentido, este compendio recoge el trabajo histórico que ha llevado adelante la Comisión en el desarrollo de sus mandatos e incluye en su texto una selección de las partes pertinentes de informes adoptados por la CIDH que permiten dar cuenta de los estándares interamericanos desarrollados en torno a los derechos laborales.

20. A raíz de la revisión detallada de los documentos mencionados, se sistematizaron los estándares pertinentes a la materia y, en miras de lograr la finalidad de cooperación técnica del compendio, se recogieron en cada capítulo, las partes pertinentes más sustantivas en razón de su fuente, de informes y otras resoluciones aprobadas y adoptadas por la CIDH, entre ellas, informes de fondo, casos presentados ante la Corte Interamericana, informes temáticos e informes de países. No obstante, lo cual, la información sistematizada no es exhaustiva, sino que los ejemplos citados son aquellos que se han estimado más relevantes a los efectos del objetivo enunciado, por lo cual adicionalmente se incluyen citas que permiten ampliar la información de consulta al respecto.

CAPÍTULO 2
ESTÁNDARES
INTERAMERICANOS SOBRE EL
DERECHO AL TRABAJO

ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE EL DERECHO AL TRABAJO

21. En esta primera sección sustantiva, la Comisión Interamericana se propone dar cuenta de la vinculación entre instrumentos interamericanos, como la Carta de la OEA, la Declaración Americana y la Convención Americana, que realiza la CIDH al interpretar los derechos y garantías establecidas en dichos cuerpos normativos relacionados con el derecho al trabajo y el rol del Estado para asegurar los derechos relativos a las relaciones laborales. En seguimiento de esta aproximación, se presentan las partes pertinentes de informes aprobados por la CIDH que contienen estándares interamericanos correspondientes al concepto de la libertad de trabajo y de trabajo digno.
22. En este capítulo, la Comisión también identifica una serie de partes relevantes que se refieren el contenido de la prohibición del trabajo esclavo, de la servidumbre y del trabajo forzoso. De la misma forma, la CIDH y su Relatoría Especial incluyen una especial referencia al concepto de estabilidad laboral y a los criterios enunciados en los informes aprobados por la CIDH para promover la igualdad y no discriminación. Finalmente, se presenta la interrelación entre la libertad de expresión y los derechos laborales.

A. Consideraciones específicas sobre la Carta de la OEA, la DADH y la CADH

23. En este apartado, la CIDH presenta un conjunto de ejemplos ilustrativos de los informes aprobados por la CIDH acerca de la interpretación que se ha seguido en relación a los instrumentos interamericanos. En particular, corresponde recordar que la Carta de la OEA y la DADH son fuentes de obligaciones internacionales para todos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.
24. Por su parte, la CADH es un tratado de derechos humanos que permite interpretar el alcance del derecho al trabajo a partir de la relación entre estos instrumentos interamericanos. Es por ello que la CIDH y su REDESCA resaltan la importancia de esta selección de partes pertinentes de informes aprobados por la CIDH, ya que permiten visibilizar el alcance de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos laborales contenidos en estos instrumentos interamericanos.

Casos presentados ante la Corte

Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares. Brasil. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29. 2 de marzo de 2018.

136. En aplicación de los anteriores parámetros al presente caso, la Comisión empieza destacando que la Carta de la OEA en su artículo 45 incorpora el derecho al trabajo en los siguientes términos:

Los Estados miembros [...] convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

b) 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 [...]³.

137. En forma más genérica, el art. 34 g) de dicha Carta, también incluye entre las metas para lograr un desarrollo integral, “(s)alarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos”⁴.

138. La Corte Interamericana ha indicado que “la Declaración [Americana] 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 OEA”. Así, la Declaración Americana representa uno de los instrumentos relevantes para la identificación de los derechos económicos, sociales y culturales a los que alude el artículo 26 de la Convención CADH. Como ya se ha indicado, recurrir a otros instrumentos internacionales puede ser necesario para señalar la derivación de un derecho a partir de una medida u objetivo de política pública incluidas en una norma de carácter económico, social, cultural, educativo o científico de la Carta de la OEA.⁵ En particular, la Declaración Americana establece, en su artículo XIV que “toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo”. En similar sentido, el Protocolo de San

³ [Carta de la Organización de Estados Americanos.](#)

⁴ [Carta de la Organización de Estados Americanos.](#)

⁵ Son particularmente importantes el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y aún otros tratados como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Salvador refiere que “toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.

139. De lo anterior, la Comisión considera claro que el derecho al trabajo constituye una de las normas económicas y sociales mencionadas en el artículo 26 de la Convención y, en ese sentido, los Estados partes se encuentran en la obligación de procurar el desarrollo progresivo del mismo, así como de respetar, garantizar y adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo tal derecho.

Informe No. 148/18. Caso 12.997. Fondo. Sandra Cecilia Pavez Pavez. Chile. OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 170. 7 de diciembre de 2018.

44. Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana establece una obligación en cabeza de los Estados partes, de procurar el desarrollo progresivo de los derechos que dicha norma contiene. Ambos órganos del sistema interamericano⁶ han reafirmado su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26 de la Convención Americana en el marco del sistema de peticiones y casos individuales.

45. La Comisión reconoce que el artículo 26 de la Convención y la determinación concreta de su alcance y contenido puede revestir ciertas complejidades interpretativas. Así, la Comisión considera que el análisis de un caso concreto a la luz del artículo 26 de la Convención Americana debe ser efectuado en dos niveles. En un primer momento, es necesario establecer si el derecho del que se trata el caso se deriva “de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos”, tal como remite el texto del artículo 26. Es decir, el artículo 26 de la CADH es el que atribuye a la Carta de la OEA como fuente directa de derechos, asignando carácter de derechos humanos a las disposiciones que sobre la materia pueden desprenderse de dicho tratado. Dado que el objeto de la Carta de la OEA no fue individualizar derechos sino constituir un organismo internacional, es necesario recurrir a textos auxiliares para identificar los derechos que se desprenden de las disposiciones de dicho instrumento,

⁶ Ver por ejemplo algunos informes de admisibilidad en los cuales se ha admitido la posible violación del artículo 26 de la Convención: Informe 29/01. Caso 12.249. Jorge Odir Miranda Cortez y otros. El Salvador, 7 de marzo de 2001; e Informe 70/04. Petición 667/01. Admisibilidad. Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros (Jubilados de la Empresa Venezolana de Aviación viasa). Venezuela, 13 de octubre de 2004. Asimismo, ver el pronunciamiento de fondo sobre el artículo 26 en Informe 38/09. Caso 12.670. Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto de Seguridad Social y otros vs. Perú. 27 de marzo de 2009. En similar sentido, la Corte reafirmó dicha competencia en Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 1 de julio de 2009; Corte IDH. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Párrs. 74 - 97.

incluyendo fundamentalmente la Declaración Americana y otras normas relevantes del *corpus iuris* internacional.

46. En aplicación de los anteriores parámetros al presente caso, la Comisión y la Corte ya establecieron que el derecho al trabajo es uno de los que se deriva de las normas económicas y sociales mencionadas en el artículo 26 de la Convención, por lo que no resulta necesario recapitular dicho análisis⁷.

47. Una vez establecido ello, corresponde determinar si el Estado en cuestión incumplió la obligación de “lograr progresivamente” la plena efectividad de tal derecho, o aquellas obligaciones generales de respetar y de garantizar el mismo. En este segundo nivel de análisis, es preciso tomar en consideración la naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al Estado bajo los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, así como los contenidos del derecho de que se trate.

48. En ese sentido, la Comisión entiende que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles: i) obligaciones generales de respeto y garantía, ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección. Las metodologías o fuentes de análisis que resulten pertinentes para cada una de estas obligaciones, deberán ser establecidas según las circunstancias propias de cada caso.

49. En relación con los componentes exigibles e inmediatos de la obligación de dar pasos o adoptar medidas, el Comité DESC ha indicado, por ejemplo, que la adopción de medidas por sí misma no se encuentra limitada o condicionada a otras consideraciones; por ello, si bien el logro de la realización efectiva de los derechos podrá ser paulatino, la adopción de medidas o providencias para tales efectos deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más

⁷ Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 146; Corte IDH. *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; y Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 220.

claramente posible a su cumplimiento. El Estado además tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo sino que son de carácter inmediato⁸.

Informe sobre la situación de derechos humanos en Haití. OEA/Ser.L/V/II.46 Doc. 66 rev. 1. 13 de septiembre de 1979.

10. En cuanto a la eficacia de los derechos a la educación, preservación de la salud y el bienestar, así como el derecho al trabajo y a una justa remuneración, debe decirse que casi no existe, debido principalmente a las condiciones de extrema pobreza, analfabetismo, malas condiciones de higiene, un alto índice de natalidad y mortalidad infantil, desempleo, falta de instalaciones sanitarias, bajo ingreso per cápita, etc., que impiden el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Carta de la OEA y en numerosos instrumentos internacionales.

B. El rol del Estado en el respeto y la garantía de los derechos en la esfera laboral

25. En este apartado, la CIDH presenta las partes pertinentes de informes adoptados por la CIDH relativos las obligaciones internacionales asumidas por los Estados y su rol para asegurar y proteger el derecho al trabajo de todas las personas, en particular de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica, con particular relevancia cuando los empleadores son actores no estatales. Asimismo, se incluye una selección pertinente relativa a las recomendaciones formuladas a los Estados para atender a garantizar los derechos laborales en contextos de emergencia sanitaria.

Casos presentados ante la Corte

Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares. Brasil. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29. 2 de marzo de 2018.

143. En cuanto al deber de proteger frente acciones de actores no estatales, indicó que “el incumplimiento de dicho deber se produce cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo imputables a

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990. En ese sentido ver: CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de septiembre de 2017) párrs. 236 y 237.

terceros”⁹. Asimismo, la Corte ha señalado que “el Estado es entonces responsable por sí mismo tanto cuando funciona como empleador, como por la actuación de terceros que actúen con su tolerancia, aquiescencia o negligencia, o respaldados por alguna directriz o política estatal que favorezca la creación o mantenimiento de situaciones de discriminación”¹⁰.

144. Al respecto, la CIDH entiende que a la luz del deber de garantía previsto en el artículo 1.1 de la CADH y la interpretación que sobre el mismo han hecho los órganos del Sistema Interamericano, los Estados partes deben prevenir la conculcación de los derechos contenidos en el artículo 26 en el contexto de las actividades empresariales. De acuerdo al Comité DESC, ello incluye adoptar un marco jurídico que permita asegurar la protección de dichos derechos y que proporcione acceso efectivo a recursos para las víctimas de tales violaciones. Entre las acciones que aseguren un marco jurídico adecuado, el Estado deberá exigir que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración de los derechos en el marco de sus actividades¹¹.

145. Finalmente, dentro de las obligaciones básicas de los Estados respecto de este derecho se incluye la garantía de acceso al empleo, en especial en relación a las personas y grupos desfavorecidos y marginados¹², tal es el caso de las personas que se encuentran en una situación de pobreza

Resoluciones

Pandemia y derechos humanos en las Américas.
Resolución No. 1/2020. 10 abril 2020.

(Recomendación)

5. Proteger los derechos humanos, y particularmente los DESC, de las personas trabajadoras en mayor situación de riesgo por la pandemia y sus consecuencias. Es importante tomar medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras, de manera que tengan igualdad de condiciones para cumplir las medidas de contención y protección

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 35.

¹⁰ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párr. 152.

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 24. Sobre las obligaciones de los Estados en el contexto de las actividades empresariales. 10 de agosto de 2017. párrs. 14 y ss.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. párr. 31.

durante la pandemia, así como condiciones de acceso a la alimentación y otros derechos esenciales. Las personas que hayan de proseguir realizando sus actividades laborales, deben ser protegidas de los riesgos de contagio del virus y, en general, se debe dar adecuada protección a los trabajos, salarios, la libertad sindical y negociación colectiva, pensiones y demás derechos sociales interrelacionados con el ámbito laboral y sindical.

Informes temáticos

Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19. Doc. 1 de noviembre de 2019.

26. La CIDH junto a su REDESCA ha subrayado claramente que para la garantía de los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales los Estados tienen deberes específicos de regulación, prevención, supervisión e investigación y acceso a reparación¹³, lo cual incluye la protección de los derechos laborales y sindicales.

218. Así, por ejemplo, en el contexto de procesos de justicia transicional si bien tradicionalmente han sido los derechos conocidos como civiles y políticos los que han sido vinculados a tales procesos por la gravedad e impacto visibles en el disfrute de ellos, se subrayó la necesidad de que los Estados den mayor importancia al análisis sobre las afectaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que se hayan podido producir en estos contextos. La investigación y esclarecimiento del rol de algunas empresas en ese marco por su relación con el disfrute de los derechos sociales podría ayudar a identificar y tratar tales violaciones. Asimismo, teniendo en cuenta el papel e impacto sobre los trabajadores, sindicatos y campesinos resulta imperioso poner particular atención a los derechos labores, sindicales y aquellos relacionados con la vida campesina que se vieran vulnerados en estos periodos de represión.

330. (...), la CIDH y su REDESCA también recibieron información preocupante que indicaría que sindicalistas y trabajadores en su condición de personas defensoras de derechos humanos, también han sido y son foco particular de ataques ya sea bajo contextos de conflictos armados y dictaduras del pasado, o dentro de coyunturas regionales más contemporáneas¹⁴. Asimismo, se ha recibido diversa información denunciando a actores económicos sea de forma independiente o en complicidad con el Estado sobre amenazas, asesinatos, detenciones arbitrarias, vigilancia e interceptación telefónica, chantajes, hostigamiento y despidos, campañas de

¹³ CIDH. Empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 80-146.

¹⁴ CIDH. Audiencia pública. Garantías de libertad de expresión, asociación y asamblea pacífica de las organizaciones sindicales en América, 169 Periodo de Sesiones, 2 de octubre de 2018.

estigmatización y persecución penal, entre otras formas de agresión, que serían ejercidas con objeto de debilitar la posición de trabajadores, limitando el disfrute de derechos laborales y obstruyendo sus libertades sindicales, incluyendo el derecho a la negociación colectiva y huelga. La CIDH y su REDESCA observan que las denuncias públicas son variadas y se refieren tanto a empresas públicas como privadas, dentro de diversos países y en diferentes sectores, por ejemplo, involucrando la defensa de derechos sindicales y laborales en la plantaciones de melones en Honduras¹⁵, procesamiento de alimentos en Guatemala¹⁶, industria de cemento en México¹⁷, el sector de aviación civil y líderes sindicales en general en Colombia¹⁸, o la prensa en Argentina¹⁹, entre muchas otras.

27. Respecto de los derechos de las mujeres la CIDH resaltó con preocupación que las influencias de estereotipos socioculturales negativos pueden afectar en forma grave los derechos de las mujeres en su lugar del trabajo, situaciones que incluyen el acoso laboral, acoso sexual y violencia en el lugar de trabajo. La CIDH recuerda que pese al aumento significativo de la participación femenina en el mercado laboral en la región, este ingreso aún no se traduce en una verdadera igualdad de oportunidades para las mujeres, condición que se agrava en el caso de mujeres indígenas y afrodescendientes, sea en el ámbito laboral, en acceso a trabajo de calidad, o en el establecimiento de relaciones laborales en condiciones de igualdad. La CIDH y su REDESCA resaltan afectaciones a los derechos laborales de las mujeres en el marco de actividades empresariales de la industria de maquilas textiles, incluyendo el tener que trabajar en condiciones peligrosas, precarias e insalubres; exigirles pruebas de embarazo para ser contratadas y tener que trabajar una doble jornada; entre otros.²⁰

331. La CIDH y su REDESCA consideran necesario resaltar que los Estados tienen un rol clave al momento de garantizar los derechos humanos de las mujeres en el marco de las actividades empresariales, en tanto que tales actividades impactan de diversas formas dichos derechos; en general, las amenazas que las mujeres enfrentan en este

¹⁵ Ver, *inter alia*, In These Times. [Labor unrest is erupting on Honduran plantations and rattling the global supply chains](#), February 13, 2019; The Times. [Union row costs lives, sets ethical recognition](#), March 26, 2019.

¹⁶ Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas. [CSA y CSI condenan nuevo asesinato contra sindicalista en Guatemala](#), 4 de septiembre de 2017; Solidarity Center. [Guatemala: Another union leader murdered](#), September 7, 2017.

¹⁷ El Sol de Hermosillo. [Empleados de cementera denuncian despidos injustificados](#), 22 de enero de 2019; Industriaall-union. [LafargeHolcim fires workers for organizing union in Mexico](#), April 2, 2019.

¹⁸ Ver, *inter alia*, Business and Human Rights Resource Centre. Colombia: [Despido de 107 pilotos y sanciones a 109 participantes en la huelga de Avianca; sindicatos internacionales expresan solidaridad](#) (recopilación de información entre 2017 y 2018); El Espectador. [El capítulo Avianca en las chuzadas ilegales](#), 22 de diciembre de 2018; Industriall-union. [Líderes sindicales de Colombia sufren amenazas y violencia](#), 27 de agosto de 2018.

¹⁹ Ver, *inter alia*, TELAM. [La agencia Telam tiene futuro](#). 26 de junio de 2018; El País. [Argentina protesta por el despido de 354 trabajadores de la agencia estatal de noticias](#). 5 de julio de 2018; Tiempo. [Los Trabajadores de Telam protestaron contra la sanción de a periodistas por manifestarse el 8M](#). 22 de marzo de 2018; Pagina 12. [Sumariadas tras protestar el 8m](#). 21 de marzo de 2018.

²⁰ CIDH. Empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 331-339.

ámbito se encuentran marcadas por la suma de la prevalente discriminación y violencia de género en las sociedades, el desequilibrio de poder entre los actores empresariales y las mujeres, las omisiones de los Estados en su protección, la impunidad de estos actos y la falta de mecanismos de denuncia, así como el impacto interseccional existente sobre ellas cuando coexisten diferentes factores de discriminación. Esto se agrava cuando tales prácticas y comportamientos hacen parte de un contexto social, político y normativo patriarcal que lo sostiene y oculta, por ejemplo, socavando su derecho a condiciones laborales justas y equitativas en comparación con los hombres, teniendo menos acceso y participación en el uso de tierras y recursos naturales en su interrelación con actividades empresariales o la carga desproporcionada que pueden soportar las niñas y mujeres en contextos de privatización de servicios básicos, tales como en la esfera educativa.

332. No obstante el reconocimiento de la amplitud de las áreas involucradas en el respeto y protección de los derechos de las mujeres en este ámbito, tales como: gestión de la tierra y recursos naturales, privatización de servicios esenciales para el disfrute de derechos humanos, comercio e inversión, acceso a reparaciones efectivas, contextos de conflictos armados y justicia transicional, o empleo y derechos laborales²¹, entre otros; sólo se hará referencia general al tema de empleo y derechos laborales considerando el alcance y objeto de este informe. Sin perjuicio de ello, la CIDH y su REDESCA resaltan la necesidad de incorporar de manera obligatoria una perspectiva de género dentro de las actuaciones del Estado relacionadas con este campo, así como dentro de los procesos de debida diligencia en materia de derechos humanos exigidos a las empresas, en particular requiriendo que se tome un acercamiento integral de los impactos que las operaciones y estructuras empresariales tienen sobre las mujeres, y observando sus particularidades y necesidades específicas en los marcos de prevención, supervisión o rendición de cuentas relacionadas con violaciones de los derechos de las mujeres²².

²¹ Instituto Danés de Derechos Humanos. Las Mujeres en el ámbito de las empresas y los derechos humanos (2018); Bourke Joanna and Elizabeth Umlas. Gender-responsive due diligence for business actors: Human Rights-based approaches. Geneva Academy, December 2018; Marston, Ama. Women, Business and Human Rights: A background paper for the UN Working Group on Discrimination Against Women in Law and Practice. MarstonConsulting, March 7, 2014.

²² Al respecto, el Grupo de Trabajo de empresas y derechos humanos ha indicado que: "Para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y lograr una verdadera igualdad de género, los Estados y las empresas deben colaborar con las organizaciones de mujeres y todos los demás actores pertinentes a fin de realizar cambios sistemáticos en las estructuras de poder discriminatorias, las normas sociales y los entornos hostiles que obstaculizan el disfrute de los derechos humanos de las mujeres en pie de igualdad con los hombres en todas las esferas". Cfr. Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y Otras Empresas. UN Doc. A/HRC/41/43, 23 de mayo de 2019.

333. En ese marco, en relación con el empleo y los derechos laborales, por ejemplo, el Estado argentino, resaltó la desigual distribución del ingreso de hombres y mujeres, así como de la distribución de tareas domésticas y cuidados no remunerados. En ese sentido, manifestó su respaldo a iniciativas para a) aumentar la participación de mujeres en la economía; b) reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres; y c) promover la participación de mujeres en puestos de liderazgo; también destacó la existencia de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades como un espacio multisectorial donde confluyen diversos actores del ámbito sindical, empresarial y gubernamental, así como las tareas desempeñadas por el Ente Nacional de Comunicaciones sobre prevención a la violencia mediática contra mujeres así como por la Oficina de asesoramiento sobre violencia laboral en la que se subrayó que durante el primer semestre de 2017 el 87% de denuncias se habían dado dentro del sector privado y que 78% de las víctimas son mujeres. Ecuador, por otro lado, refirió entre los principales problemas en el ámbito laboral, la brecha salarial en perjuicio de las mujeres, debilidad de mecanismos de control sobre las condiciones de trabajo para las mujeres en todos los sectores económicos, restricción a los permisos y licencias por periodo de maternidad, e interseccionalidad de formas de discriminación contra la mujer.

334. En esa misma línea, el Ministerio Público de Trabajo de Brasil hizo referencia a la gran desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso al mercado de trabajo. Según la información aportada, la remuneración media de las mujeres correspondería a 77,5% del que reciben los hombres. Asimismo, indicó que desde el punto de vista del papel de las empresas en el marco de la garantía de los derechos de las mujeres, tampoco existirían políticas efectivas para garantizar la igualdad y representatividad en el acceso a cargos de dirección y que siguen enfrentando prácticas discriminatorias en el ambiente de trabajo. Las estructuras patriarcales y la prevalencia de estereotipos de género negativos y perjudiciales sobre las mujeres no sólo genera serios obstáculos para que ellas lideren y dirijan empresas, sino además influyen las prácticas de marketing y comercio de muchas empresas que normalizan normas sociales discriminatorias contra las mujeres. En ese sentido, los Estados deben tomar medidas especiales para que las mujeres no sean cosificadas en los procesos de producción o de provisión de servicios de las empresas y tomar acciones concretas para promover el ingreso de ellas en posiciones de liderazgo y dirección.

335. La Comisión y su REDESCA enfatizan que la influencia de estos estereotipos socioculturales negativos pueden también afectar en forma grave las investigaciones de casos de violencia y acoso en el lugar del trabajo al verse marcadas por nociones estereotipadas de cómo debe ser el comportamiento de las mujeres. De allí la importancia de que los Estados combatan la erradicación de los

mismos. Por ejemplo, en casos de violencia contra las mujeres, incluyendo aquellas relacionadas con actividades empresariales, las obligaciones generales establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana se complementan y refuerzan, para aquellos Estados que son Parte, con las obligaciones derivadas del tratado interamericano específico en la materia: la Convención de Belém do Pará. En su artículo 7.b dicha Convención obliga de manera específica a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. De este modo, ante un acto de violencia contra una mujer en el contexto de las actividades empresariales, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección.

336. La Comisión y su REDESCA subrayan la importancia de la contribución de las mujeres sobre la efectividad, innovación y ganancias que tienen las empresas de forma particular, además del aporte general que hacen a las economías nacionales. Asimismo, recuerdan con preocupación que pese al aumento significativo de la participación femenina en el mercado laboral en la región, este ingreso aún no se traduce en una verdadera igualdad de oportunidades para las mujeres, condición que se agrava en el caso de mujeres indígenas y afrodescendientes, sea en el ámbito laboral, en acceso a trabajo de calidad, o en el establecimiento de relaciones laborales en condiciones de igualdad²³. Esta situación impacta el goce y disfrute plenos de otros derechos humanos, por lo que las acciones del Estado para superar dichos desafíos deben ser reforzadas. En ese marco, la CIDH y su REDESCA subrayan la importancia de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing en lo que a estos temas se refiere como hoja de ruta para alcanzar la igualdad de género. En particular llaman la atención de que las mujeres contribuyen al desarrollo no sólo mediante su trabajo remunerado sino también mediante una importante labor no remunerada, por ejemplo, relacionada con la labor doméstica, el cuidado de niños, niñas y personas mayores como de los hogares, la protección del ambiente, o el trabajo no remunerado en las empresas familiares, entre otros. La mayor visibilidad de este tipo de labores contribuirá a que se compartan de mejor forma las responsabilidades con los hombres y que las mujeres vean garantizados sus derechos. De allí que los Estados, por ejemplo, tengan que tomar acciones concretas y efectivas para determinar el valor del trabajo no remunerado de las mujeres y que este se vea reflejado en las políticas de empleo y seguridad social, o de revisar y reformular políticas o normas

²³ CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 81.

relacionadas con el ámbito empresarial o comercial a fin de asegurar que no exista discriminación contra las mujeres²⁴.

337. La CIDH y su REDESCA han recibido información sobre actividades empresariales que junto con la falta de protección del Estado abonan a perpetuar la discriminación y la violencia generalizadas contra las mujeres, contribuyen a mantener condiciones de trabajo inestables y vulnerables, y dan lugar a abusos sobre los derechos humanos con base en su género. Por ejemplo, la violencia y acoso en el lugar del trabajo, que incluye el acoso sexual, siguen siendo situaciones de alta preocupación para la Comisión y su Relatoría Especial sobre DESCAs en tanto que no sólo limita el desarrollo profesional de las mujeres sino que vulnera directamente el disfrute de sus derechos humanos con graves consecuencias. La CIDH y su REDESCA subrayan la importancia de la reciente adopción de un tratado sobre esta temática y sus recomendaciones dentro de la OIT, el cual permitirá guiar el comportamiento exigido a los Estados Partes de manera más concreta²⁵; sin perjuicio de ello, también subrayan que a la luz de la interpretación de otras fuentes internacionales sobre los derechos de las mujeres los Estados están obligados a respetar y garantizar sus derechos en el lugar del trabajo²⁶, lo que incluye, por ejemplo, la implementación de normas para la erradicación de la violencia y acoso en el trabajo, medidas preventivas que involucren las políticas de las mismas empresas, y el acceso efectivo a recursos y reparaciones para las mujeres víctimas de acoso o violencia laboral. Por su parte, la aplicación irregular de licencias por maternidad o la falta de acceso a tal derecho, sumado a la inexistencia o reducidas licencias por paternidad en la región en el marco de actividades empresariales, también afectan directamente la autonomía de las mujeres al tener que asumir cargas desproporcionadas en el cuidado de los hijos e hijas; de allí la importancia de que los Estados establezcan reglas claras vinculantes y acciones de monitoreo y supervisión orientadas a proteger efectivamente los derechos de las mujeres en estos contextos.

338. Por otro lado, otras situaciones en donde la Comisión y su REDESCA han sido informadas sobre afectaciones a los derechos de las mujeres en el marco de actividades empresariales se refieren a las condiciones de las trabajadoras de la industria de maquilas textiles, incluyendo el tener que trabajar en condiciones peligrosas, precarias e insalubres; exigirles pruebas de embarazo para ser contratadas y

²⁴ Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer reunida del 4 al 15 de septiembre de 1995, párrs. 150 – 180.

²⁵ ILO. Convention No. 190 Concerning the Elimination of Violence and Harassment in the World of Work, June 21, 2019.

²⁶ Al respecto ver, por ejemplo, la declaración emitida por diversas expertas Internacionales sobre los derechos de las mujeres “[Violence and harassment against women and girls in the world of work is a human rights violation, say independent human rights mechanisms on violence against women and women’s rights](#)”, May 31, 2019.

tener que trabajar una doble jornada; entre otros²⁷. Investigaciones realizadas sobre este asunto indicarían la grave violación a los derechos laborales de estas trabajadoras, en particular en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras. En éste escenario, los privilegios brindados por los Estados a estas empresas (especialmente de carácter fiscal) y sus omisiones en supervisar el cumplimiento de normas laborales contrastan con las jornadas extenuantes a que son sometidas las trabajadoras. A eso se suman factores que vulneran su dignidad, como las condiciones de higiene de las fábricas o la restricción de acceso a los baños²⁸. Por su parte, la REDESCA también recibió información sobre mujeres que trabajan en actividades rurales; así la Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas Bananeros y Campesinos de Ecuador ha informado que las mujeres trabajadoras de las haciendas productoras de banano perciben salarios inferiores a los hombres, aun cuando realizan la misma labor y en ocasiones son víctimas de acoso sexual por parte de sus administradores. De la misma forma, la CIDH y su REDESCA tuvieron conocimiento que en el contexto de la ruptura del dique de desechos tóxicos mineros en la tragedia de Mariana en Brasil en 2015 no se reconoce el trabajo de las mujeres afectadas para recibir una indemnización en condiciones de igualdad con los hombres al considerarlas dependientes de sus parejas y no poseedoras de renta propia, limitando con ello su participación en los espacios de deliberación que existen sobre el proceso de reparación.

339. Finalmente, la Comisión y su REDESCA resaltan que las mujeres no sólo se encuentran escasamente representadas en posiciones de liderazgo y dirección dentro de las empresas, sino que también se ven obligadas a recurrir a formas de empleo inseguras, peligrosas e inestables. Las formas de empleo disponibles para las mujeres son mucho más propensas a estar en la economía informal, donde las condiciones laborales, en comparación con los empleos disponibles para los hombres, son menos seguras, los salarios son más bajos o inconsistentes, el estatus de empleo es más a corto plazo y las horas laborales son irregulares. Las mujeres empleadas en estos sectores también son particularmente vulnerables al acoso, el maltrato físico, incluida la violencia sexual, tanto en su lugar de trabajo como en los trayectos al trabajo y desde el trabajo, especialmente en entornos de conflicto y postconflicto.

28. La CIDH y su REDESCA, también resaltan que en el ámbito de empresas y derechos humanos se pueden afectar los derechos de personas indígenas y afrodescendientes en su individualidad, en particular, por la situación de discriminación estructural o

²⁷ CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 115. También ver CIDH. Situación de derecho humanos en Honduras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 405-415.

²⁸ OXFAM. Derechos que penden de un hilo, abril de 2015.

de pobreza extendida, profundamente arraigadas en las sociedades tanto cultural como institucionalmente. La CIDH ha evidenciado que la discriminación contra estos grupos ha sido un determinante claro para la precariedad de canales de movilidad social y la existencia de barreras para el acceso igualitario a la educación y al empleo de calidad²⁹.

352. La REDESCA recuerda que la información disponible evidencia que la discriminación contra estos grupos ha sido un determinante claro para la precariedad de canales de movilidad social y la existencia de barreras para el acceso igualitario a la educación y al empleo de calidad³⁰. En general, observa que estas poblaciones, forman parte de los grupos más empobrecidos de la sociedad, presentan bajas tasas de participación en procesos políticos y de adopción de decisiones, enfrentan acceso desigual al mercado de trabajo y tienen muchas dificultades para acceder a una educación de calidad, como de completarla³¹. De allí que la CIDH y su REDESCA subrayen la especial atención que los Estados deben dar al respeto de la autodeterminación de estos pueblos, así como de velar para que estas poblaciones tengan acceso a una educación integral de calidad que respete su cultura y que facilite el acceso a trabajo digno en igualdad de condiciones. Es decir, los Estados también deben garantizar que tengan la posibilidad de acceder a trabajos decentes en los principales sectores económicos y ocupacionales sin discriminación alguna, lo que incluye programas de promoción de sus derechos dentro de las empresas, sean públicas o privadas, como políticas destinadas a erradicar la discriminación y segregación en este ámbito.

29. En relación con las personas privadas de la libertad, la CIDH ha indicado que cuando existen convenios o involucramiento de órganos de financiamiento para proyectos productivos con personas privadas de su libertad, u empresas que establecen en la práctica relaciones laborales dentro de sus procesos productivos y comerciales con estas personas, los Estados tienen la obligación de regular, supervisar y resguardar atentamente los derechos laborales de estas personas. De este modo, los Estados deben poner particular atención en que las relaciones establecidas cumplan con el respeto y garantía de los derechos humanos, en particular, las condiciones justas y equitativas de trabajo y a los derechos laborales de la persona, sean en términos de salario, horas de trabajo, prestaciones sociales, no discriminación o seguridad e higiene en el marco de las actividades productivas que puedan realizar a la luz del contexto particular en el que se encuentran. Asimismo, los Estados deben asegurar recursos efectivos y accesibles para que estas personas puedan denunciar potenciales abusos o violaciones, una supervisión continua, incluyendo actores

²⁹ CIDH. Empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 352.

³⁰ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, párrs. 372, 373, 374, 382 y 385.

³¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 34, UN Doc. CERD/C/GC/34, 3 de octubre de 2011, párr. 6.

independientes, y marcos amplios de transparencia de los esquemas, prácticas y relaciones laborales permitidas, así como la rendición de cuentas de las empresas y autoridades involucradas cuando corresponda³².

368. Por otro lado, en relación con el segundo supuesto, cuando existen convenios o involucramiento de órganos de financiamiento para proyectos productivos con personas privadas de su libertad, u empresas que establecen en la práctica relaciones laborales dentro de sus procesos productivos y comerciales con estas personas, la Comisión y su Relatoría Especial sobre DESCAs subrayan la obligación del Estado de regular, supervisar y resguardar atentamente los derechos de estas personas. En este marco, el Estado de Guatemala, por ejemplo, informó sobre la existencia de programas que involucran a empresas privadas con las personas que se encuentran recluidas en cárceles, sin embargo, el Sistema Penitenciario de dicho país fungiría únicamente como instancia de contacto para relacionar ambas partes; este habría sido el caso de reclusas que empaacan frijoles y avena o botellas de perfumes en el Centro de Orientación Femenina.

369. La CIDH y su REDESCA reconocen que la intervención de empresas en estos contextos tiene la posibilidad concreta de generar beneficios a estas personas y sus familias, sea de forma económica, generando capacidades o hacia su reinserción en la sociedad³³; para este fin será necesario que los Estados pongan particular atención en que las relaciones establecidas cumplan con el respeto y garantía de los derechos humanos, en particular, las condiciones justas y equitativas de trabajo y a los derechos laborales de la persona, sean en términos de salario, horas de trabajo, prestaciones sociales, no discriminación o seguridad e higiene en el marco de las actividades productivas que puedan realizar a la luz del contexto particular en el que se encuentran. Asimismo, los Estados deben asegurar recursos efectivos y accesibles para que estas personas puedan denunciar potenciales abusos o violaciones, una supervisión continua, incluyendo actores independientes, y marcos amplios de transparencia de los esquemas, prácticas y relaciones laborales permitidas, así como la rendición de cuentas de las empresas y autoridades involucradas cuando corresponda.

30. Respecto de las personas en situación de movilidad humana, la CIDH ha señalado que uno de los mayores desafíos para el respeto y garantía de sus derechos en el ámbito de empresas y derechos humanos se presenta en la esfera del trabajo. Los altos obstáculos para acceder a un trabajo formal no solo crea incentivos para

³² CIDH. Empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 368-369.

³³ Ver, *inter alia*, The New York Times. [De las cárceles de Perú a las tiendas de lujo](#), 22 de enero de 2019; EFE. [Empresa colombiana busca reinserción de presos con confección de ropa de bebé](#), 17 de enero de 2019; Banco Mundial. [Trabajar desde la prisión, una salida para miles de reclusos en Latinoamérica](#), 12 de marzo de 2014.

desarrollar dependencia de asistencia a largo plazo, también los pone en riesgo de ingresar a situaciones de pobreza o amenazar cuestiones de supervivencia básica, puede tener efectos perniciosos en el ejercicio efectivo de otros derechos humanos. Ciertas categorías de migrantes, como las mujeres y los niños migrantes, los trabajadores migrantes temporales y los migrantes irregulares son intrínsecamente más vulnerables a los abusos, la violencia y la explotación³⁴.

375. La REDESCA de la CIDH observa que uno de los mayores desafíos para el respeto y garantía de los derechos humanos de estas personas en el ámbito de empresas y derechos humanos se presenta en la esfera del trabajo. Los altos obstáculos para acceder a un trabajo formal no solo crea incentivos para desarrollar dependencia de asistencia a largo plazo, también los pone en riesgo de ingresar a situaciones de pobreza o amenazar cuestiones de supervivencia básica, puede tener efectos perniciosos en el ejercicio efectivo de otros derechos humanos, como el acceso a una vivienda, salud y educación, y puede facilitar diversas formas de explotación, incluyendo la trata, formas de esclavitud contemporánea y el reclutamiento forzoso³⁵. Al respecto, el Relator de Naciones Unidas para los derechos de los migrantes ha señalado que: “Los migrantes, especialmente los que tienen una precaria situación de residencia, son vulnerables a los abusos y la explotación laboral. Ciertas categorías de migrantes, como las mujeres y los niños migrantes, los trabajadores migrantes temporales y los migrantes irregulares son intrínsecamente más vulnerables a los abusos, la violencia y la explotación”³⁶ y que “los Estados parecen invertir muy pocos recursos en tratar de reducir el sector informal y sancionar a los empleadores que recurren a condiciones abusivas de trabajo para mejorar su competitividad”³⁷. De igual manera, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo ha indicado que: “Los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes cubren a las personas desplazadas y a los refugiados cuando están empleados fuera de su país de origen”³⁸.

376. La Comisión se ha referido en varias oportunidades a la condición de vulnerabilidad estructural que enfrentan las personas migrantes, y a los abusos a los cuales están expuestas, entre los que

³⁴ CIDH. Empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 375-378.

³⁵ ACNUR, Integración Local y Autonomía, U.N.Doc. EC/55/5C/CRP, 15 de junio de 2015, párr. 6.

³⁶ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. UN Doc. A/HRC/35/25, 28 de abril de 2017, párr. 49.

³⁷ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. UN Doc. A/HRC/26/35, 3 de abril de 2014, párr. 17.

³⁸ Organización Internacional del Trabajo, Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes, ILC.105/III/1B, 2016, párr. 371.

se incluyen las condiciones deficientes de trabajo³⁹. Por ejemplo, en 2015, en su informe de visita a República Dominicana manifestó su preocupación por que las labores que realizan los migrantes haitianos están especialmente expuestos a enfermedades derivadas de condiciones de explotación laboral, accidentes del trabajo, condiciones de hacinamiento y consecuente privación de los derechos asociados al trabajo. En particular, identificó que históricamente la migración de trabajadores haitianos contribuyó de manera fundamental a las ganancias de la industria azucarera, la cual aprovechando las barreras de idioma, discriminación y falta de acceso a servicios básicos ha sometido a condiciones intensas de explotación a estas personas⁴⁰.

377. La Comisión y su REDESCA también ven con alta preocupación información disponible sobre denuncias de explotación laboral en países que vienen siendo receptores de la población venezolana en el contexto de migración masiva como consecuencia de la crisis social, política y económica que vive dicho país. Así, por ejemplo, información pública señala que hasta 51% de personas venezolanas habría sufrido alguna forma de explotación laboral en el Perú, con jornadas de hasta 12 horas, salarios por debajo del mínimo permitido, y en el caso de las mujeres acoso sexual⁴¹. Esta situación también se extiende a denuncias en Brasil⁴², Colombia⁴³ y Ecuador⁴⁴. La REDESCA también accedió a información pública sobre denuncias de afectación por parte de empresas y deficiente supervisión de los Estados respecto a la garantía de diversos derechos humanos de

³⁹ Ver, *inter alia*, CIDH. Informe Anual. Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias, OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev. 16 abril de 2001, párr. 64.

⁴⁰ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 92-107, 565-574; CIDH. Informe Anual 2018. Capítulo V, Seguimiento de Recomendaciones Formuladas por la CIDH en sus Informes de País o Temáticos (República Dominicana), párrs. 59 y 60.

⁴¹ Publimetro. Estudio señala que 51% de venezolanos que viven en el Perú sufrió explotación laboral, 19 de octubre de 2018, Latina. Venezolanos denuncian ser víctimas de explotación laboral en el Perú, 14 de marzo de 2018; El Telégrafo. 18 venezolanas fueron rescatadas por presunta explotación laboral y sexual, 24 de agosto de 2018.

⁴² Ministério Público do Trabalho. “MP sobre assistência a refugiados deve abordar empregabilidade”, diz procuradora, 19 de abril de 2018; Reporter Brasil. Medo, fome, noites ao relento e tralblho escravo: a travessia dos venezuelanos na fronteira norte do Brasil. 12 de Maio de 2018. Ver también: La República. Migrantes venezolanos en Brasil, víctimas de explotación laboral, 8 de marzo de 2018; The New York Times. Debemos detener la esclavitud de venezolanos en Brasil, 9 de mayo de 2018.

⁴³ La FM. Por explotación laboral a venezolanos 600 empresas han sido sancionadas: cancillería, 31 de enero de 2018; El Colombiano. La explotación laboral que padecen los venezolanos en Medellín, 4 de julio de 2018; Canal1. La explotación laboral de venezolanos en Colombia; WRadio. Inician investigaciones para establecer explotación laboral de venezolanos en Boyacá, 26 de febrero de 2019.

⁴⁴ Pública FM. 1200 casos de explotación laboral en contra de migrantes se reportan, 13 de julio de 2018; Ecuador inmediato. Venezolanos no requieren permiso laboral, pero empresas deberán registrar contrato, explica Ministro de Trabajo, 23 de febrero de 2018; El diario. Venezolanos, víctimas de la discriminación y explotación laboral, 18 de junio de 2017.

trabajadores migrantes en Estados Unidos⁴⁵ y Canadá⁴⁶. El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares también ha manifestado diversas preocupaciones por situaciones de explotación de trabajadores y trabajadoras migrantes en situación irregular por parte de actores empresariales en México, Argentina, Honduras, y Guyana, entre tales vulneraciones se hace referencia a salarios bajos, falta de contratos formales, no se realiza el pago del salario o este es de forma irregular, no tienen acceso a la protección social, horarios excesivos de trabajo, restricciones a la libertad de circulación, entre otros, entre las industrias involucradas se encontrarían la agrícola, textil, construcción, pesca, forestal, minería y manufacturera, entre otras⁴⁷.

378. En este marco, la CIDH y su REDESCA recuerdan que el Estado tiene obligaciones de respeto y garantía sobre todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluyendo el derecho al trabajo y la seguridad social; es decir independientemente del estatus migratorio de la persona cuando se entabla una relación laboral, las protecciones conferidas por ley a los trabajadores, con la gama completa de derechos y obligaciones abarcados, deben aplicarse a todas y todos los trabajadores sin discriminación, sean documentados o indocumentados⁴⁸. Esto último es reconocido en los Principios Rectores cuando refieren a las personas migrantes como uno de los grupos que a menudo no goza del mismo nivel de protección jurídica de sus derechos humanos que la población en general, lo cual puede facilitar la materialización de violaciones a los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales e

⁴⁵ EFE. [Expertos advierten sobre explotación laboral de inmigrantes y jornaleros](#), 21 de noviembre de 2015; TheGuardian. [Immigration crackdown enables worker exploitation, labor department staff say](#), March 17, 2017; The New York Times. [La realidad sobre el trabajo de personas indocumentadas en EE.UU.](#), 13 de diciembre de 2018.

⁴⁶ The New York Times. [Foreign Farmworkers in Canada Fear Deportation if They Complain](#), August 13, 2017; CBC. [Police in Ontario free 43 Mexicans brought to Canada by alleged human traffickers](#), February 11, 2019; Global News. [Calls for reform after Ontario migrant workers claim they worked in terrible conditions](#), March 16, 2019.

⁴⁷ Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones Finales (Guyana). UN Doc. CMW/C/GUY/CO/1, 22 de mayo de 2018, párrs. 32-33; Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones Finales (México). UN Doc. CMW/C/MEX/CO/3, 27 de septiembre de 2017, párrs. 47-48; Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones Finales (Honduras). UN Doc. CMW/C/HND/CO/1, 3 de octubre de 2016, párrs. 42-43; Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones Finales (Argentina). UN Doc. CMW/C/ARG/CO/1, 2 de noviembre de 2011, párr. 21.

⁴⁸ CIDH. Informe de Fondo No. 50/16, Trabajadores indocumentados v. Estados Unidos de América, 30 de noviembre de 2016, párr.76; Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 134.

impedir que se examinen administrativa o judicialmente tales casos⁴⁹.

31. Respecto a las personas LGBTI, la REDESCA de la CIDH observa que dentro del campo de empresas y derechos humanos, la discriminación y la violencia en el trabajo también es una esfera donde suelen sufrir afectaciones con motivo de su orientación sexual e identidad de género. La CIDH ha identificado casos donde las personas LGBTI son objeto de preguntas invasivas sobre sus vidas privadas en el trabajo, deben ajustarse a exigencias de conceptos binarios de femineidad o masculinidad para lograr aceptación en este ámbito y en muchos casos ocultar, negar o mantener en secreto su orientación sexual e identidad de género ya sea para acceder a un empleo, no perderlo o evitar situaciones de acoso, ridiculización o represalias. De allí que la CIDH resalte iniciativas donde empresas y otros entes privados lideran esfuerzos de inclusión social a las personas LGBTI, en especial en cuanto al acceso a sus derechos económicos por medio del empleo⁵⁰.

379. Respecto a las personas LGBTI, la REDESCA de la CIDH observa que dentro del campo de empresas y derechos humanos, la discriminación y la violencia en el trabajo también es una esfera donde suelen sufrir afectaciones con motivo de su orientación sexual e identidad de género.

380. La CIDH y su REDESCA recuerdan que América es un continente donde las sociedades están dominadas por ideas arraigadas y patrones culturales de heteronormatividad, cisnormatividad, jerarquía sexual, los binarios de sexo y género y la misoginia. Estas ideas y patrones culturales, combinados con la intolerancia casi generalizada hacia las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género no normativas y características sexuales diversas favorecen la violencia y la discriminación contra las personas LGBTI o aquellas percibidas como tales⁵¹.

381. En el ámbito laboral, por ejemplo, la OIT ha identificado casos donde las personas LGBTI son objeto de preguntas invasivas sobre sus vidas privadas en el trabajo, deben ajustarse a exigencias de conceptos binarios de femineidad o masculinidad para lograr aceptación en este ámbito y en muchos casos ocultar, negar o mantener en secreto su orientación sexual e identidad de género ya sea para acceder a un empleo, no perderlo o evitar situaciones de acoso, ridiculización o represalias⁵². Los estudios realizados sobre

⁴⁹ Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, comentarios a los principios 3, 12 y 26.

⁵⁰ CIDH. Empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 379-385.

⁵¹ CIDH. Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 de noviembre de 2015, párr. 48.

⁵² OIT. La discriminación en el trabajo por motivos de orientación sexual e identidad de género: Resultados del proyecto PRIDE de la OIT (Factsheet).

este tema son ilustrativos de esta problemática, por ejemplo, en Argentina las mujeres lesbianas consultadas informaron más casos de acoso sexual en el trabajo, las mujeres bisexuales y hombres trans señalaron tratos desiguales en el trabajo⁵³; por su parte en Costa Rica, se encontró evidencia de la persistencia de prejuicios que alientan la discriminación contra las personas LGBTI en toda las fases del ámbito laboral sin que existan mecanismos estatales suficientes o un marco normativo adecuado para protegerles de abusos y violaciones a sus derechos. Asimismo, existe carencia de procedimientos para encauzar las denuncias y las herramientas para identificar situaciones de afectación a sus derechos serían escasas⁵⁴.

382. En el caso de Colombia también se muestran índices muy altos de intolerancia. En no menos del 75% de los casos se reconoce la utilización de lenguaje hostil y humillante en contra de personas LGBTI en su lugar de trabajo, los despidos por hacer evidente su orientación sexual llegaría hasta 51,40% respecto de la población gay y 53,8% en el caso de lesbianas. Respecto a las personas trans, la exclusión de oportunidades de ascenso llega hasta el 92%⁵⁵.

383. Sobre las personas trans, la información disponible indica que suelen ser quienes enfrentan las formas más severas de discriminación laboral. Así, la OIT ha identificado que entre los principales problemas que estas personas enfrentan en el lugar de trabajo se encuentran: la imposibilidad de obtener un documento de identidad que refleje su género y su nombre; el irrespeto a su nombre adquirido y la no aceptación de su expresión de género con respecto a su forma de vestir; la disuasión de utilizar baños acordes con su género; además que experimentan una mayor vulnerabilidad al hostigamiento y el acoso por parte de sus compañeros y compañeras de trabajo. La exclusión del empleo formal, a las que se ven frecuentemente expuestas las trabajadoras y los trabajadores trans conlleva que la única estrategia de supervivencia sea dedicarse al trabajo sexual, frecuentemente refuerza su vulnerabilidad y les expone a condiciones peligrosas donde están más susceptibles de sufrir violencia⁵⁶.

384. Por lo anterior, la REDESCA de la CIDH resalta iniciativas donde empresas y otros entes privados lideran esfuerzos de inclusión social a las personas LGBTI, en especial en cuanto al acceso a sus derechos

⁵³ OIT. Orgullo (Pride) en el trabajo: Un estudio sobre la discriminación en el trabajo por motivos de orientación sexual e identidad de género en Argentina (2015).

⁵⁴ OIT. Orgullo (Pride) en el trabajo: Un estudio sobre la discriminación en el trabajo por motivos de orientación sexual e identidad de género en Costa Rica (2016).

⁵⁵ Escuela Nacional Sindical & Corporación Caribe Afirmativo. Raros... y oficios, Diversidad sexual y mundo laboral: discriminación y exclusión (2013).

⁵⁶ OIT. La discriminación en el trabajo por motivos de orientación sexual e identidad de género: Resultados del proyecto PRIDE de la OIT (Factsheet).

económicos por medio del empleo. En la Provincia de Buenos Aires en Argentina, por ejemplo, las empresas públicas, las empresas subsidiadas por el Estado provincial y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos están obligadas a contratar a personas trans en una proporción no inferior al 1% de la totalidad de su personal⁵⁷. A su vez, en México, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través del Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”, reconoce a los centros de trabajo que aplican políticas de buenas prácticas laborales para personas en situación de vulnerabilidad en igualdad de oportunidades, inclusión y no discriminación⁵⁸.

385. En ese marco, y sin perjuicio de los estándares desarrollados en este informe, la Comisión y su REDESCA consideran pertinente exhortar a los Estados a redoblar sus esfuerzos para respetar y garantizar efectivamente los derechos de las personas LGBTI, en particular asegurando que, mediante sus diversas competencias, aseguren que las empresas cumplan su responsabilidad de respetar sus derechos. Para estos efectos también es importante mencionar los principios de conducta para las empresas en la lucha contra la discriminación de las personas LGBTI impulsada por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde 2017. Dichas orientaciones resaltan la responsabilidad permanente de las empresas de respetar los derechos humanos de estas personas, la responsabilidad de eliminar la discriminación, proveer apoyo a su personal LGBTI en el lugar de trabajo, poner atención en los impactos y afectaciones que sus relaciones comerciales o sus productos o servicios generan en las personas LGBTI, así como contribuir a eliminar tales abusos desde su rol dentro de la comunidad actuando de manera pública en apoyo a estas personas⁵⁹.

32. En relación con las personas con discapacidad, la CIDH ha resaltado las iniciativas para crear una cultura global de la fuerza del trabajo que respete e incluya a las personas con discapacidad, así como para concientizar sobre la relación positiva entre este grupo de personas y un mayor éxito empresarial. Entre las áreas prioritarias se encuentran la empleabilidad en países en desarrollo, accesibilidad digital, lucha contra el estigma y los estereotipos y apoyo a la salud mental en el

⁵⁷ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. [LGTBI: compendio regional de buenas prácticas gubernamentales de garantía y protección de derechos](#) (2017), págs. 65-66.

⁵⁸ CIDH. Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 184, 7 de diciembre de 2018. párr. 215.

⁵⁹ OHCHR. [Tackling Discrimination against Lesbian, Gay, Bi, Trans, & Intersex People standards of conduct for business](#) (2017).

trabajo. Otro tipo de barreras pueden incluir obstáculos físicos de acceso en los lugares de trabajo⁶⁰.

390. La Comisión y su REDESCA recuerdan que las personas que viven con alguna forma de discapacidad tienen más probabilidades de experimentar situaciones socioeconómicas adversas, tales como menor nivel de educación, peores condiciones de salud y alto porcentaje de desempleo⁶¹. Esto se exagera cuando las personas se encuentran en alguna situación adicional de vulnerabilidad caracterizada, por ejemplo, por factores como el sexo, origen étnico o edad, al generar formas diferenciadas e interseccionales de discriminación o violencia; también se observa que existe una mayor prevalencia de personas con discapacidad en los países de ingresos bajos, y que en la región la cifra de estas personas llegaría a los 66 millones (12%)⁶².

391. De forma similar a situaciones antes expuestas, la REDESCA de la CIDH observa que los derechos de las personas con discapacidad en su relación con el comportamiento o actividad empresarial es un asunto que se refiere a diversos tipos de circunstancias. Por un lado, mucha de la información disponible se refiere a situaciones de discriminación extendida sobre acceso y condiciones dignas de trabajo, incluyendo denuncias por los impactos en trabajadores y trabajadoras que adquieren alguna discapacidad por riesgos ocupacionales en el trabajo; por otro lado, es visible la aún amplia brecha existente por la ausencia de ajustes razonables a normas, servicios, equipos, instalaciones y productos, particularmente aquellos necesarios para el disfrute de sus derechos y respeto de autonomía personal, al no reunir criterios de disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad o calidad de acuerdo a sus necesidades diferenciadas, en tanto que tales ajustes se presentan como innecesarios, en algunos casos costosos y en general menos visibles para el resto de la población.

392. Por ejemplo, según información facilitada por la Defensoría del Pueblo del Perú, en dicho país las empresas con más de 50 trabajadores están obligadas a contratar no menos del 3% de trabajadores y trabajadoras con discapacidad del total de su personal; si bien su incumplimiento está considerado como una infracción grave, las tasas de inactividad y desempleo de este grupo se seguirían manteniendo altas por la falta de aplicación práctica de la norma y supervisión efectiva del Estado. Por su parte el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México

⁶⁰ CIDH. Empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 390-395.

⁶¹ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, párr. 427.

⁶² Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial. Informe Mundial Sobre La Discapacidad (2011).

manifestó en el marco de elaboración de este informe que un 45.9% de las quejas recibidas relacionadas con la discriminación contra personas con discapacidad fueron por casos en los que se reclama una vulneración al derecho al trabajo cometido por empresas de diversos tamaños.

393. En ese marco, y sin perjuicio de las obligaciones de los Estados en este ámbito, la REDESCA de la CIDH resalta iniciativas como la red mundial de empresas y discapacidad de la OIT que trabaja para crear una cultura global de la fuerza del trabajo que respete e incluya a las personas con discapacidad, así como para concientizar sobre la relación positiva entre este grupo de personas y un mayor éxito empresarial. Entre las áreas prioritarias se encuentran la empleabilidad en países en desarrollo, accesibilidad digital, lucha contra el estigma y los estereotipos y apoyo a la salud mental en el trabajo⁶³. Así por ejemplo, se han difundido diferentes experiencias de inclusión de estas personas en el espacio laboral en Brasil, Canadá, Chile y Costa Rica mediante la cooperación de redes u organizaciones empresariales⁶⁴.

394. La REDESCA de la CIDH también recibió información de permanentes barreras permitidas, y en algunos casos facilitadas, por los mismos Estados que impiden la idoneidad de servicios gestionados por empresas para el adecuado desarrollo y disfrute de los derechos de las personas con discapacidad. Por ejemplo, en el sector educativo se informa sobre la persistencia de negación de matrículas por condición de discapacidad y/o el condicionamiento de matrícula a contratar un asistente personal o terapias; incumplimiento de reserva de vacantes para estudiantes en situación de discapacidad cuando existe tal exigencia; infraestructura inaccesible; falta de mobiliarios accesibles y materiales adaptados para las y los estudiantes con discapacidad; falta de medidas para contrarrestar agresiones y maltratos contra estudiantes con discapacidad; y, debilidad en la supervisión estatal de la gestión y práctica pedagógica de las instituciones educativas privadas.

395. Otro tipo de barreras pueden incluir obstáculos físicos de acceso en los lugares de trabajo y medios de transporte; barreras a la información y la comunicación (como la falta de interpretación en lenguaje de señas, información escrita, lectores de pantalla, Braille y formatos fáciles de leer); y en general falta de dispositivos accesibles para reducir y eliminar las barreras existentes teniendo en cuenta la diversidad de situaciones de discapacidad. En particular, es importante que el Estado garantice en el marco de sus competencias que los actores empresariales que prestan servicios públicos como,

⁶³ Para mayor Información sobre esta iniciativa ver: ILO. [Global Business and Disability Network](#).

⁶⁴ ILO. [Disability in the Workplace: Employers' Organizations and Business Networks](#) (January, 2016). También ver OIT y Global Compact. [Guía para empresas sobre los derechos de las personas con discapacidad](#) (2018).

educación, salud y agua, así como empresas de acceso abierto como tiendas o cines no limiten los derechos de estas personas, en particular en lo que al elemento de accesibilidad se refiere. Cualquier instalación empresarial diseñada para servir al público en general debe ser accesible para este grupo de personas no solo para ofrecer el servicio o producto, sino para que la persona con discapacidad pueda recibir este o hacer uso del bien en condiciones de igualdad.

33. Finalmente, en relación con las personas mayores, la CIDH ha subrayado que sin perjuicio de la obligación de los Estados en garantizar el derecho a la seguridad social, en particular a la jubilación, el Estado también debe promover políticas públicas en el sector privado para apoyar el acceso y permanencia a trabajo digno de las personas mayores⁶⁵.

402. Por otro lado, la CIDH y su REDESCA subrayan que sin perjuicio de la obligación de los Estados en garantizar el derecho a la seguridad social, en particular a la jubilación, el Estado también debe promover políticas públicas en el sector privado para apoyar el acceso y permanencia a trabajo digno de las personas mayores. Por ejemplo, en Costa Rica, donde se indica que existe una población de personas adultas mayores que va en crecimiento, las instituciones públicas estarían tratando de articular acciones para ofrecer una oferta de servicios consolidados y coadyuvar en el proceso de envejecimiento activo y saludable además de generar acciones en torno al tema de emprendimiento y empleabilidad⁶⁶.

C. Trabajo digno

34. El derecho al trabajo digno se encuentra enmarcado en el Artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el Artículo 6 del Protocolo de San Salvador, garantizando condiciones de trabajo y de vida para las personas. La Comisión Interamericana ha interpretado el contenido del derecho al trabajo digno, permitiendo a los Estados facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en relación a esta temática. Además, vale destacar que derecho al trabajo digno en el SIDH encuentra puntos de contacto con el concepto de trabajo decente, desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

⁶⁵ CIDH. Empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 402.

⁶⁶ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Costa Rica). [Programas de Atención a Personas Adultas Mayores \(2019\)](#).

Casos presentados ante la Corte

Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares. Brasil. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29. 2 de marzo de 2018.

158. Ahora bien, en cuanto al contenido del derecho al trabajo y en lo relevante para el presente caso la Comisión observa que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 18, indicó lo siguiente:

El trabajo, según reza el artículo 6 del Pacto, debe ser un *trabajo digno*. Éste es el trabajo que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración. También ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias, tal como se subraya en el artículo 7 del Pacto. Estos derechos fundamentales también incluyen el respecto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo⁶⁷.

D. Prohibición de la esclavitud y servidumbre

35. La CIDH ha desarrollado estándares interamericanos específicos en materia de prohibición de la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso. Al respecto, en este apartado, se presenta el contenido de estas tres prohibiciones y el alcance de las correspondientes obligaciones de los Estados para erradicar estas prácticas.

Casos presentados ante la Corte

Informe No. 169/11. Caso 12.066. Admisibilidad y fondo. Hacienda Brasil Verde. Brasil. 3 de noviembre de 2011.

123. La prohibición absoluta e inderogable de sometimiento de personas a esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso está también consagrada en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales de los cuales Brasil es parte. Por su parte, el artículo 27.2 del mismo instrumento indica que en los estados de excepción no se autoriza la suspensión de ciertos derechos, entre los que se menciona el artículo 6 de la Convención Americana, relativo a la prohibición de la esclavitud y servidumbre, ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tal derecho.

⁶⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 7.

132. En el presente caso, corresponde a la Comisión determinar si los anteriores hechos constituyen formas de esclavitud, así como trabajo forzoso, y en su caso, si el Estado brasileño es responsable de los mismos. Para ello es necesario que la Comisión haga una interpretación extensiva de los derechos de la Declaración y la Convención Americanas fundada en otros instrumentos internacionales pertinentes al caso, en virtud de la cláusula consagrada en el artículo 29.b) de la Convención Americana, que permitan una caracterización más comprensiva de los hechos⁶⁸.

133. Al respecto, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Corte Interamericana” o “la Corte”) como la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante, la “Corte Europea”) han resaltado el carácter vivo de los instrumentos internacionales de derechos humanos y la necesidad de que la interpretación de los mismos sea coherente con “la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”⁶⁹. De igual manera, la Corte Interamericana ha concluido que “ciertos actos y omisiones que violan derechos humanos de acuerdo con los tratados que [les] compete aplicar, infringen también otros instrumentos internacionales de protección de la persona humana”⁷⁰. En tal virtud y en atención a la naturaleza de los hechos denunciados, así como al contexto en el que se desarrollaron, la Comisión considera necesario tener a la vista otros instrumentos internacionales referentes a la prohibición de esclavitud, servidumbre y trabajo forzoso, de los cuales Brasil es parte⁷¹, que le permitan realizar una cabal interpretación y aplicación del contenido y alcance de los derechos protegidos en la Convención Americana⁷².

134. En ese sentido, cabe destacar que el artículo 1.1 de la Convención sobre la Esclavitud de 1926 definió la esclavitud como el “estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o alguno de ellos”.

⁶⁸ El artículo 29(b) establece que ninguna disposición de la Convención Americana podrá ser interpretada en el sentido de “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.

⁶⁹ Corte IDH. *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, párrs. 192-193.

⁷⁰ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 208.

⁷¹ La Convención sobre esclavitud de 1926 y su Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956, ratificadas el 6 de enero de 1966; La Convención 29 de la OIT de 1930 ratificada el 25 de abril de 1957; La Convención 105 sobre la abolición del trabajo forzado de la OIT de 1957 ratificada el 18 de junio de 1965.

⁷² Ver, *inter alia*, CIDH, Informe No. 86/10 del caso 12.649, de 14 de julio de 2010, párr. 225, y CIDH, Informe 57/97, Caso 11.137, del 18 de noviembre de 1997, párr. 167.

135. La Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de Naciones Unidas define como prácticas análogas a la esclavitud, entre otras:

1. a) La servidumbre por deudas, o sea, el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios [...]

136. Por otro lado, el artículo 2.1 del Convenio No. 29 de la OIT define el trabajo forzoso u obligatorio como aquél “trabajo o servicio exigido a un individuo bajo amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”.

137. En relación con el concepto de servidumbre, la Corte Europea ha determinado que:

[...] se prohíbe [...] la “forma particularmente grave de negación de libertad” [...]. Este incluye, “además de la obligación de llevar a cabo ciertos servicios para otros [...] la obligación del “siervo” de vivir en la propiedad de otra persona y la imposibilidad de modificar su condición”. En este sentido, examinando una reclamación bajo el parágrafo del artículo 4, la Comisión debe prestar especial atención a la Convención para la Abolición de la Esclavitud⁷³.

138. Por otro lado, la Corte Penal Internacional para la exYugoslavia (“ICTY” por sus siglas en inglés) ha considerado:

[...] la esclavitud como crimen contra la humanidad en derecho internacional consuetudinario, consiste en el ejercicio de cualquiera o todos los atributos del derecho de propiedad sobre una persona”. [...] Se encontró que “el *actus reus* de la violación es el ejercicio de cualquiera o todos los atributos del derecho de propiedad sobre una persona”, y el “*mens rea* de la violación consiste en el ejercicio intencional de tales poderes”. [...]

[...] La [...] cuestión de si un determinado fenómeno es una forma de esclavitud dependerá de la operación de los factores o indicios de esclavitud identificados por la Sala de Primera Instancia. Estos

⁷³ “With regard to the concept of “servitude”, what is prohibited is a “particularly serious form of denial of freedom” (see Van Droogenbroeck v. Belgium, Commission's report of 9 July 1980, Series B no. 44, p. 30, §§ 78-80). It includes, “in addition to the obligation to perform certain services for others ... the obligation for the 'serf' to live on another person's property and the impossibility of altering his condition”. In this connection, in examining a complaint under this paragraph of Article 4, the Commission paid particular attention to the Abolition of Slavery Convention (see also Van Droogenbroeck v. Belgium, no. 7906/77, Commission decision of 5 July 1979, DR 17, p. 59)”, *ECHR, SILIADIN V. FRANCE*, 26 October 2005.

factores incluyen el control “del movimiento de una persona, el control del entorno físico, el control psicológico, las medidas adoptadas para prevenir o impedir la fuga, la fuerza, la amenaza de la fuerza o la coerción, la duración, la afirmación de la exclusividad, la sujeción a un trato cruel y el abuso, el control de la sexualidad y el trabajo forzoso”. [...] Por lo tanto, no es posible enumerar de manera exhaustiva todas las formas contemporáneas de esclavitud que están comprendidas en la expansión de la idea original⁷⁴.

139. La CIDH observa, entonces, que el concepto contemporáneo de esclavitud incluye la servidumbre por deudas, como práctica análoga a la esclavitud. De conformidad con los instrumentos y la jurisprudencia internacionales referidos, se destacan, al menos, los siguientes elementos: i) una persona se compromete a prestar servicios como garantía de una deuda pero los servicios no son aplicados al pago de la deuda; ii) no se limita la duración de los servicios; iii) no se define la naturaleza de los mismos; iv) la persona sometida vive en la propiedad donde presta los servicios; v) sus movimientos son controlados; vi) existen medidas para prevenir o impedir su fuga; vii) existe un control psicológico; viii) la persona no puede modificar su condición de la persona; y ix) es sometida a un trato cruel y a abuso. Por otro lado, el trabajo forzoso incluye el trabajo bajo amenaza de pena y que no sea voluntario.

143. La Comisión advierte que en el presente caso, el hecho que algunos de los trabajadores recibieran pago –“irrisorio” como lo describieron las propias autoridades internas- no impide que los hechos sean considerados como servidumbre y trabajo forzado. En ese sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha manifestado que “mientras que el trabajo remunerado también podría calificar como trabajo forzoso u obligatorio, la falta de remuneración y de reembolso de gastos constituye un factor relevante a la hora de considerar lo que es proporcional o en el curso normal de las cosas”⁷⁵. Existe información relativa a que en varias ocasiones los trabajadores

⁷⁴ “116. After a survey of various sources, the Trial Chamber concluded “that, at the time relevant to the indictment, enslavement as a crime against humanity in customary international law consisted of the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person”.¹⁴³ It found that “the *actus reus* of the violation is the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person”, and the “*mens rea* of the violation consists in the intentional exercise of such powers”. [...]

119. The Appeals Chamber considers that the question whether a particular phenomenon is a form of enslavement will depend on the operation of the factors or indicia of enslavement identified by the Trial Chamber. These factors include the “control of someone’s movement, control of physical environment, psychological control, measures taken to prevent or deter escape, force, threat of force or coercion, duration, assertion of exclusivity, subjection to cruel treatment and abuse, control of sexuality and forced labour”.¹⁴⁸ Consequently, it is not possible exhaustively to enumerate all of the contemporary forms of slavery which are comprehended in the expansion of the original idea...”. ICTY, *Prosecutor v. Kunarac*, Case No. IT-96-23-A (12 June 2002) (Appeals Chamber).

⁷⁵ “While remunerated work may also qualify as forced or compulsory labour, the lack of remuneration and of reimbursement of expenses constitutes a relevant factor when considering what is proportionate or in the normal course of affairs”, *ECHR, VAN DER MUSSELE V. BELGIUM*, 23 November 1983.

no recibían pago alguno, en virtud de las alegadas deudas que tenían con el hacendado.

145. En ese sentido, la CIDH destaca que la OIT ha determinado que existe una estrecha relación en el concepto de trabajo forzoso y su vinculación con otras prácticas abusivas conexas, como la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre por deudas, la trata y la explotación laboral⁷⁶. Asimismo, la OIT ha recalcado que el trabajo esclavo “no se trata de una práctica secular de explotación del trabajo o de un simple crimen contra los derechos laborales, sino de una total negación de derechos y, así, un crimen contra los derechos humanos del trabajador”⁷⁷. Por su parte la Relatora de Naciones Unidas en la materia ha establecido que la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso son conocidos en Brasil como trabajo esclavo⁷⁸. En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes la Comisión considera que los hechos del presente caso son constitutivos de servidumbre por deuda y trabajo forzoso.

146. Aunado a lo anterior, la Comisión ha considerado que la servidumbre y el trabajo forzoso pueden involucrar, además, violaciones a otros derechos tales como la integridad personal, tanto física como psíquica y moral, las condiciones mínimas de vida digna, la educación, así como el acceso a la justicia ante tales circunstancias⁷⁹.

Informes temáticos

Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el chaco de Bolivia. OEA/Ser.L/V/II.Doc.58. 24 de diciembre de 2009.

58. La esclavitud, servidumbre y el trabajo forzoso muchas veces conllevan violaciones de otros derechos humanos fundamentales bajo la Convención Americana y otros instrumentos del sistema universal de derechos humanos, tales como el derecho de todas las personas a la libertad, a no ser sometidas a tratos crueles, inhumanos

⁷⁶ OIT - Informe del Director General. El Costo de la Coacción. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo 98ª reunión, 2009. [Informe I \(B\) Ginebra](#).

⁷⁷ ANEXO 6. TRINDADE MARANHAO COSTA, Patricia. Combatendo o Trabalho escravo Contemporaneo o exemplo do Brasil. OIT (2010) Brasilia. Pag. 35.

⁷⁸ Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Gulnara Shahinian* A/HRC/15/20/Add 30 August 2010. Mission to Brazil.

⁷⁹ Ver CIDH. Informe de Comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia, Capítulo IV Derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, D. [Situación de trabajo forzoso, servidumbre y esclavitud](#).

o degradantes, la libertad de circulación, de acceso a la justicia, de libertad de expresión y de asociación y de identidad⁸⁰.

Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.46/15

218. El artículo 6 de la Convención Americana establece la prohibición absoluta e inderogable de la esclavitud, la servidumbre, la trata de mujeres y esclavos en todas sus formas. De conformidad con el artículo 6.2 de dicho tratado, nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En adición a lo anterior, el artículo 27.2 establece que la prohibición de la esclavitud, servidumbre y la trata de personas es uno de los derechos humanos fundamentales que no puede ser suspendido por los Estados en “caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte”⁸¹.

219. La prohibición de la esclavitud y prácticas similares, como lo es la trata de personas, forman parte del derecho internacional consuetudinario y del *juscogens*⁸². La protección contra la esclavitud es una obligación erga omnes y de obligado cumplimiento por parte de los Estados, que emana de las normativas internacionales de derechos humanos⁸³. Asimismo, la esclavitud y el trabajo forzoso practicados por funcionarios públicos o particulares, en contra de cualquier persona, constituyen no solo una violación de los derechos humanos, sino también representan un delito penal internacional independientemente de que un Estado haya ratificado o no las convenciones internacionales que prohíben estas prácticas⁸⁴.

222. La Comisión ha sostenido que la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud, representan una violación de carácter múltiple o continuado, carácter que se mantiene hasta que la víctima se encuentre en libertad. Los medios a través de los cuales se perpetra la trata de personas sitúan a la víctima en un estado de completa indefensión, el cual conlleva a otras violaciones conexas. Lo anterior

⁸⁰ David Weissbrodt y Liga contra la Esclavitud, La abolición de la esclavitud y sus formas contemporáneas, párrs. 26,27.

⁸¹ CIDH. *Informe sobre comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009 (en adelante “Informe sobre comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia”), párr. 282.

⁸² CIDH. *Informe sobre comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*, párr. 54.

⁸³ Corte Internacional de Justicia, *Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd. (Belgium c. España)*, fallo de 5 de febrero de 1971, I.C.J. Reports, 1970, párr. 34.

⁸⁴ CIDH. *Informe sobre comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*, párr. 54.

reviste particular gravedad cuando la trata de personas se da dentro de un patrón sistemático o es una práctica aplicada o tolerada por el Estado o sus agentes⁸⁵.

Informes de país

Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. OEA/Ser.L/V/II.Doc.34. 28 de junio de 2007.

275. En todo caso, la Comisión estima necesario hacer énfasis en que el proceso de diseño de políticas públicas y programas para erradicar tan alarmante situación [situación de trabajo forzoso, servidumbre y esclavitud], debe tener como punto de partida, un diagnóstico completo, que incluya las cifras de todas las familias y personas sometidas a esta forma de vida, los factores sociales, culturales e incluso psicólogos relacionados, así como los diversos actores privados y estatales involucrados, particularmente las falencias de las diversas instancias administrativas y judiciales cuya presencia efectiva en muchos de los lugares donde se presenta esta realidad, es casi nula.

Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 45/15. 31 diciembre 2015.

639. La Convención Americana establece la prohibición absoluta e inderogable de la esclavitud, la servidumbre, la trata de mujeres y esclavos en todas sus formas. De conformidad con el artículo 6.2, nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En adición a lo anterior, el artículo 27.2 establece que la prohibición de la esclavitud, servidumbre y la trata de personas es uno de los derechos humanos fundamentales que no puede ser suspendido por los Estados en “caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte”⁸⁶.

640. A efectos de establecer el alcance de la trata de personas en el marco del Sistema Interamericano, la Comisión entiende que lo dispuesto en el artículo 6 de la Convención Americana debe ser interpretado en relación con la definición de trata de personas, que se encuentra contenida en el artículo 3(a) del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de

⁸⁵ CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 351

⁸⁶ Véase, CIDH. Informe No. 169/11, Caso 12.066, Fondo, *Trabajadores de la Fazenda Brasil Verde*, Brasil, 3 de noviembre de 2011. párr. 123; también véase, CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 2013, párr. 344; y CIDH. *Comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009, párr. 55.

Personas, Especialmente Mujeres y Niños de 2000, también conocido como Protocolo de Palermo. La definición de trata de personas del Protocolo de Palermo comprende 3 elementos: 1) actos, 2) medios comisivos y 3) fines ulteriores. El Protocolo de Palermo define la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas (actos), recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra (medios comisivos), con fines de explotación (fines ulteriores), los cuales incluyen la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos⁸⁷. (...)

641. Sumado a lo anterior, el Protocolo de Palermo establece que el consentimiento dado por la víctima de trata a cualquiera de las formas de explotación descritas en el artículo 3.a no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho artículo. En lo que respecta a la trata de niñas, niños y adolescentes, el Protocolo establece que la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del artículo 3.

642. La trata de personas, la servidumbre y el trabajo forzoso suele conllevar violaciones de otros derechos humanos fundamentales bajo la Convención Americana, la Convención de Belém do Pará y otros instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, la prohibición contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la libertad y seguridad personales, la protección de la honra y de la dignidad, la libertad de expresión, los derechos del niño, los deberes derivados del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, a la propiedad privada, la igualdad ante la ley y al acceso y a la procuración de justicia⁸⁸.

⁸⁷ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3.a.

⁸⁸ Véase, CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 2013, párr. 350; y CIDH. *Comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009, párr. 58.

E. Igualdad y no discriminación

36. En este apartado, la CIDH presenta una particular interpretación del contenido del principio de igualdad y no discriminación, como parte de lo establecido en el Artículo 1 de la Convención Americana y en el marco de las relaciones laborales. Desde la más temprana jurisprudencia del sistema interamericano, se ha destacado que el principio de igualdad se desprende directamente de la naturaleza humana y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, razón por 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 situación de inferioridad. En ese sentido, en el marco de sus obligaciones internacionales, los Estados están obligados a abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación y deben adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, con fundamento en la noción de igualdad y el principio de no discriminación.
37. La CIDH considera importante señalar que la selección de partes pertinentes de informes aprobados por la Comisión aquí incluidos, han sido seleccionados con la intención de presentar criterios esenciales relativos al principio de igualdad y no discriminación de manera particular sobre su relación con los derechos laborales. A este respecto, la CIDH y la REDESCA exponen una serie de ejemplos que dan cuenta de situaciones de discriminación racial, en razón de nacionalidad, de género, de opinión política y estructural, relacionadas con condición de las y los trabajadores⁸⁹. Al mismo tiempo, la Comisión ha desarrollado un extenso y detallado trabajo en relación a esta materia⁹⁰. En este sentido la Comisión hace referencia y remite en esta sección a distintos documentos publicados por la CIDH que profundizan el contenido, con la intención de facilitar y promover un análisis adicional.

Casos presentados ante la Corte

Informe No. 169/11. Caso 12.066. Admisibilidad y fondo. Hacienda Brasil Verde. Brasil. 3 de noviembre de 2011.

171. El sistema interamericano ha hecho hincapié en el deber de los Estados de adoptar medidas para asegurar la igualdad real y jurídica entre las personas y combatir la discriminación histórica o *de facto* ejercida en contra de una variedad de grupos sociales. La Comisión ha señalado que la implementación de medidas especiales de protección y avance de la igualdad son necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de sectores que sufren desigualdades

⁸⁹ CIDH. *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II.171, Doc. 31, 12 febrero 2019.

⁹⁰ CIDH. *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II.171, Doc. 31, 12 febrero 2019.

estructurales o han sido víctimas de procesos históricos de exclusión⁹¹.

172. La Convención Americana prohíbe la discriminación de cualquier tipo, noción que incluye distinciones injustificadas basadas en criterios de raza, color, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social. Al respecto la Corte Interamericana ha manifestado que “la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos”⁹². Asimismo, la Corte ha establecido 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 con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias⁹³.

173. Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos no sólo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquéllas cuyo impacto sea discriminatorio contra cierta categoría de personas, aún cuando no se pueda probar la intención discriminatoria.

Informe No. 75/15. Caso 12.923. Fondo. Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. 28 de octubre de 2015.

168. De particular relevancia para el análisis sobre la alegada discriminación, la CIDH subraya que de conformidad con los indicios enlistados en la sección anterior resulta que del total de 23 empleados en el Consejo Nacional de Fronteras para la fecha de los hechos solamente se notificó la terminación contractual a aquellas personas que firmaron para solicitar el referendo revocatorio presidencial, como es el caso de las tres presuntas víctimas.

⁹¹ Véase, *inter alia*, CIDH. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párrs. 100 – 101. CIDH. *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 3. 13 abril 2000, Capítulo VI.

⁹² Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A. No. 18, párr. 83. El Comité de Derechos Humanos ha precisado en idéntico sentido que “[l]a no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos”. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 18: No discriminación, 11 de noviembre de 1989, párr. 1.

⁹³ Véase, *inter alia*, Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104.

Conforme a su declaración, en el caso de Thais Coromoto Peña, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Fronteras le indicó que podía conservar su empleo si retiraba la firma solicitando el referendo revocatorio presidencial. Asimismo, como se indicó, el Estado no ha logrado controvertir el hecho de que el señor Jorge Guerra Navarro, pudo conservar su trabajo luego que objetó su firma. Con estos elementos, la CIDH considera que el Consejo Nacional de Fronteras otorgó un trato diferenciado a aquellos empleados públicos que participaron en la solicitud de referendo revocatorio presidencial.

169. Ahora bien, la Corte Interamericana ha señalado que “no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma”, sino solo aquella distinción que “carece de justificación objetiva y razonable”⁹⁴. La Corte ha marcado la diferencia entre “distinciones” y “discriminaciones”, de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos⁹⁵.

170. El artículo 1.1 de la Convención estipula específicamente que los derechos consagrados en el tratado deben ser respetados y garantizados “sin discriminación alguna por motivos de [...] opiniones políticas”. En cuanto al motivo del trato diferenciado recibido por las tres víctimas, la Comisión ya declaró en la sección anterior que el despido estuvo basado en la expresión de su opinión política, por lo que no resulta necesario profundizar al respecto en este punto.

171. Ahora bien, la Comisión recuerda que los criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido discriminar según el artículo 1.1, si bien no son un listado taxativo⁹⁶ constituyen una lista ilustrativa de categorías respecto de las cuales las diferenciaciones de trato resultan particularmente problemáticas⁹⁷. En el caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, la Corte consideró que la

⁹⁴ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 46.

⁹⁵ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 211 citando Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 84.

⁹⁶ Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 85.

⁹⁷ Cfr. CIDH. Demanda ante la Corte IDH. en el caso Karen Atala e Hijas contra el Estado de Chile, 17 de septiembre de 2010, párr. 88.

“opinión política” es una de esas categorías que activan un escrutinio estricto frente a cualquier diferencia de trato basada en ella⁹⁸.

172. En términos prácticos, esto se traduce en que, tras haber acreditado una diferencia de trato basada en la opinión política, la misma se presume incompatible con la Convención Americana, invirtiéndose la carga de la prueba para el Estado, el cual debe aportar razones de mucho peso para sustentar una distinción de esta naturaleza a la luz del juicio de proporcionalidad y de sus sub-principios de fin legítimo – que en el caso de un juicio estricto debe tratarse de una necesidad social imperiosa – idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto⁹⁹.

173. En el presente caso la Comisión destaca que el Estado ha negado que el despido hubiera tenido lugar como consecuencia de las opiniones políticas de las víctimas expresadas a través de la firma a favor de la convocatoria del referendo revocatorio. En consecuencia, el Estado no ha intentado justificar la diferencia de trato basada en opiniones políticas, pues su argumentación se ha sustentado en objetar que esa fue la verdadera razón del despido, lo que ya ha sido desvirtuado por la Comisión a lo largo del presente informe.

Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares. Brasil. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29. 2 de marzo de 2018.

141. En la misma observación el Comité desarrolló los elementos de disponibilidad y accesibilidad, en los siguientes términos: **Disponibilidad:** Los Estados Partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él. **Accesibilidad:** El acceso al trabajo reviste tres dimensiones: no discriminación, accesibilidad física y acceso a la información. La discriminación en el acceso al trabajo y la continuidad del trabajo está prohibida. Los Estados deben asegurar una razonable adaptación para que los espacios de trabajo sean accesibles, en particular para las personas con discapacidades físicas. Todas las personas tienen el derecho a buscar, obtener e impartir información sobre oportunidades de empleo¹⁰⁰.

142. Asimismo y de especial relevancia para el presente caso, el Comité se refirió al derecho a elegir y aceptar libremente empleo y a

⁹⁸ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de julio de 2015. Serie C No. 293, párr. 223-227.

⁹⁹ Cfr. CIDH. *Demanda ante la Corte IDH en el caso Karen Atala e Hijas contra el Estado de Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 89.

¹⁰⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005.

las “condiciones laborales seguras” como parte del estándar de *aceptabilidad y calidad* del derecho al trabajo, en los siguientes términos:

Aceptabilidad y calidad. La protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo¹⁰¹.

Informe No. 148/18. Caso 12.997. Fondo. Sandra Cecilia Pavez Pavez. Chile. OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 170. 7 de diciembre de 2018.

50. En el caso *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, y en aplicación de los contenidos relevantes del derecho al trabajo, la Corte Interamericana estableció la violación del derecho al trabajo, en relación con el principio de igualdad y no discriminación, tras establecer que tres funcionarias públicas fueron separadas de sus cargos de manera discriminatoria¹⁰².

51. La Comisión considera que si bien en el presente caso la presunta víctima no perdió su trabajo, sino que tuvo que dejar de ser docente de religión y asumir un cargo distinto al que venía ejerciendo por más de 20 años, el precedente citado resulta relevante en la medida en que se trató de un acto presuntamente discriminatorio que tuvo un impacto en su trabajo que, en este caso, se trataba del ejercicio de la función pública como docente o maestra en el ámbito educativo. De esta manera, además del principio de igualdad y no discriminación y del derecho a la vida privada y a la autonomía, la Comisión también considera pertinente analizar el presente caso a la luz de los artículos 23.1 c) y 26 de la Convención.

62. Con base en los anteriores puntos, la Comisión reitera que la diferencia de trato con base en la orientación sexual en perjuicio de Sandra Pavez no contó con una justificación mínima que permita efectuar un análisis ni siquiera sobre el primer paso del juicio de proporcionalidad, esto es, la legitimidad del fin que en el caso de las categorías sospechosas establecidas en el artículo 1.1 de la Convención, debe evaluarse estrictamente en el sentido de exigir una necesidad imperiosa. De esta manera, tal diferencia de trato no supera el primer paso del juicio de proporcionalidad y, por lo tanto, resulta discriminatoria y violatoria de los artículos 24 y 1.1 de la Convención. Esta discriminación resulta atribuible al Estado chileno, en tanto se trató de una diferencia de trato injustificada no solo en el

¹⁰¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 12.

¹⁰² Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348. Párrs. 221 y 222.

ejercicio de una función pública, como es la educativa, sino en su condición de trabajadora mediante una relación laboral directa con el Estado, la cual, además, tuvo lugar como consecuencia de una regulación que otorgaba facultades absolutas en la materia a las autoridades religiosas sin salvaguarda alguna para evitar violaciones a derechos fundamentales, incluido el principio de igualdad y no discriminación. En casos de prestación de servicios de interés público, como la salud, la Corte IDH ha señalado que los Estados tienen el deber de regular y supervisar tales servicios, independientemente de su naturaleza pública o privada¹⁰³, la CIDH considera que el ámbito educativo, el cual incluye aspectos laborales de los docentes por tener un impacto directo en este, reúne similares características para la aplicación de dichas obligaciones. En ese sentido, para la CIDH es esencial que el principio de igualdad y no discriminación guíe toda normativa que regula el acceso y permanencia del personal docente en las escuelas con objeto de prevenir violaciones de derechos humanos como las analizadas en el presente caso, situación que no se corresponde con la aplicación del Decreto 924 de 1983 por las razones antes indicadas.

63. La Comisión recuerda que ya ha instado a los Estados Miembros de la OEA a adoptar y hacer cumplir medidas efectivas para la prevención de la violencia y la discriminación contra las personas LGBTI en instituciones educativas tanto públicas como privadas¹⁰⁴. En ese marco, la CIDH considera que los actos de represalia, discriminación u hostigamiento en el trabajo en base a la orientación sexual resultan particularmente críticos cuando se enmarcan en un contexto educativo, ya que los Estados deben garantizar que sus políticas relacionadas a la educación, que como se indicó incluye aspectos laborales del personal docente, combatan los patrones sociales y culturales de conductas discriminatorias. De lo contrario, se envía un fuerte mensaje social de rechazo contra las personas con orientaciones sexuales diversas no dominantes, promoviendo no solo conductas en contra del personal docente sino también contra la comunidad de estudiantes, en su mayoría niños y niñas, pertenecientes a este grupo, y refuerza al mismo al mismo tiempo el estigma y sentimientos de vergüenza e inferioridad sobre estas personas.

64. Además de la violación al principio de igualdad y no discriminación, la Comisión considera que tanto las indagaciones previas sobre la orientación sexual y vida de pareja de Sandra Pavez, incluyendo las advertencias para que “corrigiera” tales cuestiones, como la propia revocatoria del certificado de idoneidad justamente

¹⁰³ Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 132.

¹⁰⁴ CIDH. *Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. 12 de noviembre de 2015, párr. 453

con base en las mismas, constituyeron una injerencia en su vida privada y autonomía. La propia víctima indicó que los procesos internos le hicieron ventilar un aspecto de su vida privada. Como se indicó anteriormente, en la jurisprudencia interamericana, el análisis de arbitrariedad de una injerencia en la vida privada y autonomía de una persona atiende a la misma metodología relativa a las diferencias de trato, esto es al mismo juicio de proporcionalidad. En ese sentido, la conclusión de los párrafos precedentes sobre la manera en que en el presente caso no se logró evidenciar un fin legítimo, resulta plenamente aplicable a este punto y, por lo tanto, suficiente para establecer que la injerencia en la vida privada y autonomía de Sandra Pavez fue arbitraria, en violación del artículo 11.2 de la Convención.

65. La CIDH reitera que dentro de las obligaciones inmediatas en relación con el derecho al trabajo protegido por el artículo 26 de la CADH está la de garantizar su ejercicio sin discriminación alguna y la de adoptar medidas o dar pasos deliberados y concretos dirigidos a la realización plena del derecho en cuestión, estas obligaciones no están sujetas a una aplicación progresiva ni supeditada a los recursos disponibles. Según el Comité DESC “la discriminación en el empleo está constituida por una amplia variedad de violaciones que afectan a todas las fases de la vida [...] y puede tener un efecto no despreciable sobre la situación profesional de las personas”, por tanto dentro de las obligaciones básicas se encuentra “evitar las medidas que tengan como resultado el aumento de la discriminación y del trato desigual en los sectores público y privado de las personas y grupos desfavorecidos y marginados” en este ámbito¹⁰⁵. Por tanto, de acuerdo a los hechos probados en este caso, la CIDH observa que no solo se discriminó a Sandra Pavez por su orientación sexual en su labor de docencia, sino que no existieron acciones concretas y deliberadas para impedir este tipo de violaciones; al contrario el Estado las ratificó y reforzó mediante las decisiones de sus autoridades judiciales. La CIDH subraya que uno de los elementos sustantivos del contenido del derecho al trabajo implica la elección o aceptación libre del mismo, lo cual a su vez conlleva, ya sea mediante la creación de oportunidades que permitan o a través de la adopción de medidas que no impidan, seguir la vocación que uno tenga y dedicarse a la actividad que responda de manera razonable a sus expectativas o planes de vida.

¹⁰⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No, 18, 6 de febrero de 2006, párr. 31.

Informes de fondo publicados por la CIDH

Informe No. 66/06. Caso 12.001. Fondo. Simone André Diniz. Brasil. 21 de octubre de 2006.

99. En primer lugar, la Comisión entiende que excluir a una persona del acceso al mercado de trabajo por su raza constituye un acto de discriminación racial. Al respecto, la Comisión toma nota de que el artículo 1 de la ICERD dispone que “*la expresión discriminación racial apunta a alguna distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la raza, el color, la ascendencia en el origen nacional o étnico, que tenga como objetivo o como efecto destruir o comprometer el reconocimiento, el goce o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales en los campos político, económico, social y cultural o en cualquier otro campo de la vida pública.*”

100. Si el Estado permite que dicha conducta permanezca impune, convalidándola implícitamente o prestando su aquiescencia, entiende la CIDH que se viola el artículo 24 de la Convención Americana, conjuntamente con el artículo 1(1). La igual protección ante la ley exige que toda manifestación de práctica racista sea diligentemente tratada por las autoridades judiciales.

Informe No. 56/10. Caso 12.469. Fondo. Margarita Cecilia Barberia Miranda. Chile. 18 de marzo de 2010

37. La Comisión Interamericana nota que la gran mayoría de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos no establece el requisito de la nacionalidad para ejercer la profesión de abogado. Por ejemplo, cabe mencionar que las leyes que regulan el ejercicio de la abogacía en Argentina, Brasil, Canadá, los Estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela establecen requisitos tales como acreditar algún examen profesional para ingresar a la Asociación de Abogados del país o la revalidación de sus estudios en universidades reconocidas en el país donde desea laborar. En algunos casos se establecen dos opciones para que un abogado extranjero pueda trabajar fuera de su país: la primera es la revalidación de sus estudios en una universidad nacional reconocida en el país donde desea trabajar; la segunda opción es que el país de origen tenga algún tratado internacional o consagre el principio de reciprocidad. En cambio, Chile sólo acepta abogados formados en otro país cuando hay algún tratado internacional con dicho país, es decir, descarta la posibilidad de revalidar estudios en caso de no haber reciprocidad entre Chile y el país de origen de la persona.

40. La nacionalidad se encuentra expresamente mencionada en el artículo 1º de la Convención Americana, como uno de los factores por los cuales los Estados no pueden discriminar en el ejercicio de los derechos. Además de esto, la Convención Americana incluye la igual protección ante la ley reconocida en el artículo 24. La Comisión Interamericana ha señalado que “las distinciones basadas en los factores mencionados explícitamente en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, están sujetas a un grado de escrutinio especialmente estricto, en virtud de lo cual los Estados deben aportar un interés particularmente importante y una justificación cabal de la distinción”¹⁰⁶.

41. En el derecho internacional de los derechos humanos, no toda distinción se considera discriminatoria. Si la distinción obedece a un fin legítimo, y la medida se aplica de manera proporcional a dicho fin, no puede hablarse de discriminación. Toda vez que la nacionalidad es uno de los criterios prohibidos en el artículo 1º de la Convención Americana, el Estado debe explicar en qué consiste el fin legítimo, y fundamentarlo en una necesidad social imperiosa que lo justifique. En cuanto a la proporcionalidad, el Estado debe utilizar el medio menos restrictivo posible para lograr el fin de que se trate. En el presente caso, el Estado chileno se remitió al artículo 62 de la Ley Nº 4409 sobre el Colegio de Abogados, antecedente inmediato del artículo 526 del Código Orgánico de Tribunales, que fue adoptado por las siguientes razones consideradas de interés nacional: la represión y castigo del ejercicio ilegal de la profesión de abogado, mejoramiento del ejercicio de la profesión y evitar que los abogados chilenos sufran la competencia de los extranjeros.¹⁰⁷

42. Respecto a la primera parte de la explicación del Estado, la Comisión Interamericana considera que pueden aplicarse métodos menos gravosos y discriminatorios como lo son la revalidación de estudios o la práctica de un examen de conocimientos. De esta manera, sólo podrían ejercer en el país los abogados que tuvieran pleno conocimiento de la legislación chilena, sin importar su

¹⁰⁶ CIDH. *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 22 de octubre de 2002, Párr. 338. En un sentido similar, al referirse a la adopción de legislación civil y penal sobre discriminación contra las mujeres, la Comisión Interamericana manifestó que “los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales deben analizar mediante un escrutinio estricto todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establezcan diferencias de trato basadas en el sexo o que puedan tener un impacto discriminatorio en los términos definidos en este informe”. CIDH. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 20 de enero de 2007, Recomendación General No. 5, párr. 5, pág. 124.

¹⁰⁷ De acuerdo con lo explicado por el Estado en su escrito recibido el 7 de noviembre de 2003, fue incorporado al texto de la Ley Nº 4409, por la Ley Nº 6985. Posteriormente el artículo 32 de la Ley Nº 7200 de 21 de julio de 1942, autorizó al Presidente de la República para refundir en un solo texto la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de 1875 y todas las leyes que la habían modificado y complementado, texto que tendría número de ley y que se denominaría Código Orgánico de Tribunales. Para ello se dictó el Decreto Supremo del Ministerio de Justicia que apareció publicado en el Diario Oficial del 9 de Julio de 1943, que contenía el Nuevo texto del Código Orgánico de Tribunales, bajo la Ley Nº 7421, cuyo artículo 526 vino a incorporar el mismo tenor que el mencionado artículo 62, que hasta hoy se conserva.

nacionalidad. Bajo esta misma línea, no es congruente que un chileno que hubiera estudiado derecho en el extranjero, con una legislación distinta, pueda ejercer su profesión en Chile mientras que no se permite hacerlo a un extranjero que sí ha estudiado en dicho país. En el caso concreto de la señora Barbería Miranda, ella demostró tener el conocimiento necesario para ejercer esta profesión, pues completó su carrera de derecho en una universidad reconocida por el Estado. En cuanto al mejoramiento del ejercicio de la profesión, la CIDH no encuentra que pueda aplicarse al caso de la peticionaria, debido a que cursó la totalidad de los estudios de abogacía en Chile y en virtud de ello estaría, en principio, en condiciones de idoneidad por lo menos iguales a las de cualquier otro abogado chileno que hubiera completado el mismo programa de estudios. Por otro lado, aunque la peticionaria estuviera en competencia con sus colegas chilenos, la CIDH considera que este no es un fundamento legítimo para que sea discriminada por su nacionalidad. Los parámetros de respeto del derecho a la igualdad ante la ley y prohibición de discriminación exigen que este tipo de medidas restrictivas obedezcan a una necesidad social imperiosa, lo que claramente no se da en la situación de proteger a los abogados chilenos de la competencia de sus colegas extranjeros.

Informe No. 81/13. Caso 12.743. Fondo. Homero Flor Freire. Ecuador. 4 de noviembre de 2013

100. Basándose en la interpretación evolutiva de los tratados como “instrumentos vivos”, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, en estándares internacionales, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos y en el derecho comparado, la CIDH ya estableció que la orientación sexual es una categoría sospechosa de discriminación bajo los criterios de no discriminación contenidos en el artículo 1.1 de la Convención Americana, y en tanto, toda distinción basada en la misma debe ser examinada bajo un examen de escrutinio estricto. [...].

114. En suma, la Comisión estima que las consideraciones vertidas en la jurisprudencia señalada permiten establecer que no son admisibles las sanciones normativas para determinado grupo de personas, por incurrir en un acto o práctica sexual consensual con otra de su mismo sexo, pues esto contraviene directamente con la prohibición de discriminación en base a la orientación sexual. Esta prohibición debe ser entendida dentro del ámbito antes descrito, esto es, que normas de esta naturaleza no sean utilizadas para reprimir o sancionar a una persona tanto por causa de su sexualidad real o por la que es percibida.

119. Adicionalmente, la Comisión resalta que la prohibición de discriminación con base en la orientación sexual real o percibida,

exige que ninguna persona sea discriminada en el acceso y aseguramiento de su empleo con base en este aspecto. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que cualquier tratamiento discriminatorio basado en la orientación sexual de una persona, en el “acceso al mercado laboral o los medios y prestaciones que permiten conseguir empleo” constituye una violación a las obligaciones internacionales del Estado sobre estas materias. [...].

Informes temáticos

Informe sobre la situación de las personas afrodescendientes en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.Doc.62. 5 de diciembre de 2011.

41. La CIDH reitera que la captación de la variable “afrodescendencia” en instancias educativas, de salud, laborales y estatales, entre otras, es una obligación estatal de acuerdo con el Plan de Acción de Durban.¹⁰⁸ Adicionalmente, la identificación y transversalización de la variable afrodescendencia precisamente contribuye a la visibilización y concientización de este grupo y además, constituye información indispensable para la actuación de los Estados, en términos de sus obligaciones de promoción y protección de derechos humanos, teniendo en cuenta sus necesidades y el porcentaje de población que representan. La Comisión también recuerda que los Estados deben cuidar de que esa información, sumamente valiosa a los fines estadísticos y de diseño de políticas públicas, no sea utilizada para estigmatizar y revictimizar a la población afrodescendiente.

Recomendación 24. Las medidas de acción afirmativa deben priorizar la inclusión de la población afrodescendiente en el mercado de trabajo, en todas sus instancias, y en los espacios educativos, en todos sus niveles, en los ámbitos públicos y privados. Las medidas de acción afirmativa también deben favorecer la inclusión de la población afrodescendiente en los espacios de decisión pública.

Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. 31 diciembre 2011

513. [L]a Comisión Interamericana reafirma que toda persona privada de libertad debe recibir un trato humano, acorde con el respeto a su dignidad inherente. En este sentido, los deberes del Estado de respetar y garantizar el derecho a la integridad personal a todas las personas sometidas a su jurisdicción aplican independientemente de la naturaleza de la conducta por la cual la persona en cuestión ha sido privada de libertad. Esto implica que las condiciones de reclusión a las que se somete a las personas condenadas a pena de muerte deben cumplir con las mismas normas

¹⁰⁸

Programa de Acción de Durban, párr. 92.

y estándares internacionales aplicables a la generalidad de las personas privadas de libertad. En particular, deben tener acceso en pie de igualdad: a los servicios de salud de la cárcel; a los programas educativos, laborales y de capacitación; a los talleres y materiales de lectura; y a las actividades culturales, deportivas y religiosas; y al contacto con el mundo exterior y con sus familiares.

Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc.147. 7 de septiembre de 2017.

(Recomendación)

11. Los Estados están llamados a adoptar medidas de acción afirmativa que prioricen la inclusión de la población afrodescendiente en el mercado de trabajo, en todas sus instancias, y en los espacios educativos, en todos sus niveles, en los ámbitos público y privado. Asimismo, la CIDH insta a los Estados a seguir un enfoque étnico-racial en las políticas sociales de combate a la pobreza de manera que atienda la situación particular de los afrodescendientes y, en particular, de las mujeres, niños, y niñas. Sin campañas sociales de ámbito nacional, en carácter permanente, por todos los medios de comunicación, combatiendo las distintas formas de racismo, los obstáculos para lograr la igualdad.

14. Toda estrategia relacionada con el tema de discapacidad debe tener como base el cambio de paradigma, de acuerdo al cual las personas con discapacidad dejan de verse como “sujetos de protección” para ser tratadas como “sujetos de derechos y obligaciones”. Los Estados deben garantizar que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representen sean siempre consultadas a fin de realizar un examen sistemático de la legislación, las políticas y los programas a la luz del enfoque de derechos humanos. Hay que cambiar todas las leyes o programas que mantengan distinción, restricción o denegación de los derechos de las personas con discapacidad, garantizando su pleno derecho al trabajo, a la educación, a la vivienda, a seguridad alimentaria, a la vida cultural, a la salud, a la seguridad social y todas

Informes de país

Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 45/15. 31 diciembre 2015.

539. La Comisión remarca que la vulnerabilidad de los migrantes también se produce como consecuencia de las dificultades que tienen estas personas para comunicarse en el idioma del país en el que se encuentran; el desconocimiento de la cultura y las costumbres locales; la falta de representación política; las dificultades que enfrentan para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales

–en particular el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a la salud–; los obstáculos que enfrentan para obtener documentos de identidad; y los obstáculos para acceder a recursos judiciales efectivos en casos de violaciones a sus derechos humanos o en la reparación de estas.¹⁰⁹

540. La situación de vulnerabilidad de los migrantes se agrava cuando se trata de migrantes en situación irregular. A criterio de la Comisión, los migrantes en situación irregular enfrentan una condición de vulnerabilidad estructural, en la cual es común que los migrantes sean víctimas de arrestos arbitrarios y ausencia de debido proceso; de expulsiones colectivas; de discriminación en el acceso a servicios públicos y sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley; condiciones de detención inhumanas; de apremios ilegítimos por parte de autoridades de migración y policías; de obstáculos en el acceso y procuración de justicia de los delitos de los que son víctimas y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos.¹¹⁰

541. La Comisión ha podido constatar cómo la situación de vulnerabilidad estructural de los migrantes se agrava cuando además de ser migrantes convergen otros factores de vulnerabilidad, tales como la discriminación con base en la raza, color, origen nacional o social, idioma, nacimiento, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, posición económica, religión o cualquier otra condición, las cuales al presentarse en un mismo tiempo conllevan a que los migrantes sean víctimas de discriminación intersectorial.¹¹¹

Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15. 31 diciembre 2015

70. La discriminación histórica de los pueblos indígenas se manifiesta en la falta de respeto y vigencia de los derechos humanos de los cuales son titulares, los coloca en una situación pobreza y pobreza extrema, y los ubica dentro de la mayoría de la población en los departamentos con los más altos índices de exclusión social. Exclusión que puede observarse en distintas esferas, incluyendo la propiedad de la tierra, el acceso a servicios básicos, condiciones laborales, acceso a la

¹⁰⁹ CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 80.

¹¹⁰ En este sentido véase CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 82; CIDH. *Informe Anual de la CIDH*. 2000, Capítulo V. Estudios especiales. *Segundo informe de progreso de la Relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, párr. 64.

¹¹¹ CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 83.

economía formal, la participación en la toma de decisiones y en las instituciones del Estado, y representación en los medios de comunicación y debate público. [...].

Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17. 31 diciembre 2017

377. La violencia que enfrentan los pueblos indígenas está estrechamente relacionada con la situación de discriminación y exclusión que viven. Dicha exclusión puede observarse en esferas como la propiedad de la tierra, acceso a servicios básicos, condiciones laborales, acceso a la economía formal, participación en toma de decisiones y en instituciones del Estado, representación en los medios de comunicación y debate público, y la falta de acceso a la justicia. [...].

F. Libertad de expresión en contextos laborales

38. En la siguiente sección, la CIDH recoge una serie de partes pertinentes de los informes aprobados por la Comisión que dan cuenta de las particularidades del contenido del derecho a la libertad de expresión en las relaciones laborales. En ese sentido, la CIDH ha identificado una serie de afectaciones a este derecho, que tienen lugar cuando las y los trabajadores actúan contrariamente a los intereses del empleador o cuando representan a un conjunto de empleadas y empleados. Asimismo, se recogen las partes pertinentes de informes aprobados por la CIDH que contienen estándares jurídicos relativos a la responsabilidad del Estado de garantizar estos derechos cuando los agentes son particulares, debido a que en muchos casos los derechos laborales se vulneran por parte de actores privados. En particular, se hace referencia a las obligaciones positivas a cargo del Estado para garantizar el derecho a la libertad de expresión frente a interferencias provenientes de actores no estatales. Finalmente, se incluyen cuestiones relativas al despido injustificado en casos de trabajadores denunciadores por temas de corrupción.

Casos presentados ante la Corte

Informe No. 27/15. Caso 12.795. Fondo. Alfredo Lagos del Campo. Perú. 21 de julio de 2015.

73. El derecho a la libertad de pensamiento y expresión, de acuerdo con la protección que otorga el artículo 13 de la Convención Americana, contempla tanto el derecho de las personas a expresar su propio pensamiento, como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole¹¹². Este derecho reviste una crucial importancia para el desarrollo personal de cada individuo,

¹¹² CIDH. *Informe No. 82/10*, Caso 12.524, Fondo, Jorge Fontevicchia y Hector d'Amico, Argentina, 13 de julio de 2010, párr. 86.

para el ejercicio de su autonomía y de otros derechos fundamentales y, finalmente, para la consolidación de una sociedad democrática¹¹³.

74. La Comisión y la Corte Interamericana han sostenido que la libertad de expresión tiene dos dimensiones: una dimensión individual y una dimensión social. La dimensión individual de la libertad de expresión consiste en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones, y no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios¹¹⁴. La segunda dimensión del derecho a la libertad de expresión, la dimensión colectiva o social, consiste en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada¹¹⁵. En este sentido, la Corte ha establecido que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a comunicar a otros sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias de toda índole libremente¹¹⁶.

75. El derecho a la libertad de expresión constituye además un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de las sociedades democráticas, debido a su indispensable relación

¹¹³ CIDH. Informe No. 82/10, Caso 12.524, Fondo, Jorge Fontevicchia y Hector d'Amico, Argentina, 13 de julio de 2010, párr. 85.

¹¹⁴ Cfr. Corte IDH. 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. 31.

¹¹⁵ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 19 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.1 a); Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 108; Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 146; Corte IDH, *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 77; *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64; Corte IDH. 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; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Víctor Manuel Oropeza. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 51; CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996. Párr. 53.

¹¹⁶ Cfr. Corte IDH *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 110; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 79; *Corte IDH, 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, párr. 66.

estructural con la democracia¹¹⁷. El objetivo mismo del artículo 13 de la Convención Americana es el de fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole¹¹⁸. En este sentido, la Corte ha afirmado que “la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública”¹¹⁹. El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública¹²⁰.

76. La CIDH ha afirmado que en el ámbito de la Convención Americana, la libertad de expresión es un derecho de *toda persona*, en condiciones de igualdad y sin discriminación. Según ha señalado la jurisprudencia, la titularidad del derecho a la libertad de expresión consagrada en dicho tratado no puede restringirse a determinada profesión o grupo de personas, ni al ámbito de la libertad de prensa¹²¹.

77. Esta perspectiva amplia de la titularidad del derecho a la libertad de pensamiento y expresión adoptada por la Convención Americana incluye, por supuesto, a los trabajadores. Como derecho humano fundamental, la libertad de expresión rige en todo tipo de relaciones jurídicas, incluidas las relaciones laborales, por lo que los trabajadores no dejan de lado sus derechos fundamentales al asumir sus cargos sino que gozan, al igual que el resto de las personas, de un amplio derecho a la libertad de expresión.

78. En efecto, cuando se ejerce en el ámbito laboral, la libertad de expresión ampara el derecho del trabajador a expresar su pensamiento, opiniones, informaciones o ideas personales, así como a realizar críticas y formular reclamos o quejas respecto de las

¹¹⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86; Corte IDH. 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. 70.

¹¹⁸ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Transcritos en: Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. d); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte IDH. *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b).

¹¹⁹ Cfr. Corte IDH. 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. 70.

¹²⁰ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 87.

¹²¹ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114. Ver asimismo, CIDH. Informe No. 103/13, Caso 12.816, Honduras, Adán Guillermo López Lone y otros. 17 de marzo de 2014, párr. 201.

condiciones laborales dentro de una empresa y la protección de sus derechos en general. Esto incluye la garantía de hacerlo sin recibir sanciones en represalia, entre las cuales la más aflictiva es el despido injustificado.

79. Ello resulta especialmente relevante cuando se vincula el derecho a la libertad de expresión con el derecho a la asociación con fines laborales, consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana, y el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos, de conformidad con el artículo 8 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". La protección de la libertad de los trabajadores de expresarse de manera que puedan divulgar información y promover de manera concertada sus intereses y demandas es uno de los objetivos del derecho a la asociación en este ámbito. Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que "la libertad de asociación, en materia laboral, no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad. De ahí la importancia de la adecuación con la Convención del régimen legal aplicable a los sindicatos y de las acciones del Estado, o que ocurran con tolerancia de éste, que pudieran hacer inoperante este derecho en la práctica"¹²².

80. En tal sentido, afirmó en su Opinión Consultiva OC-5 que el derecho a la libertad de expresión "[e]s también *conditio sine qua non* para que [...] los sindicatos, [p]uedan desarrollarse plenamente"¹²³.

81. En virtud de lo anterior, la CIDH estima que los trabajadores miembros de organizaciones sindicales y sus dirigentes deben gozar de un amplio derecho a la libertad de expresión en relación con sus actividades y demandas, que incluye la libertad de formular críticas acerca de la política económica y social del gobierno. Si los miembros de las organizaciones sindicales y los dirigentes de los trabajadores no cuentan con la posibilidad de expresarse libremente, y difundir informaciones para defender sus intereses y comunicarlos a sus empleadores, a los trabajadores que laboran en la empresa, así como al gobierno y a la comunidad general, se les priva de uno de los medios de acción y presión legítimos más importantes. En este sentido, la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión apareja, de un lado, el derecho de los trabajadores organizados y sus dirigentes laborales a expresarse y a transmitir opiniones e

¹²² Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121.

¹²³ Corte IDH. *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.

informaciones; de otro lado, el derecho de los trabajadores y la sociedad en general a recibir la información que aquellos emiten.

82. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT ha reconocido que “el ejercicio pleno de los derechos sindicales requiere la existencia de una corriente libre de informaciones, opiniones e ideas y, con este fin, tanto los trabajadores y los empleadores como sus organizaciones deberían disfrutar de libertad de opinión y de expresión en sus reuniones, publicaciones y otras actividades sindicales”¹²⁴. En ese tenor, ha afirmado que “el derecho de expresar opiniones por medio de la prensa o en otra forma es uno de los elementos esenciales de los derechos sindicales” y que este derecho “no se debe diferenciar del derecho a expresar opiniones en periódicos exclusivamente profesionales o sindicales”¹²⁵. El Comité subrayó que “el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores a expresar sus opiniones a través de la prensa o en otros medios de comunicación social es uno de los elementos fundamentales de los derechos sindicales y que las autoridades deberían abstenerse de obstaculizar indebidamente su ejercicio legal”¹²⁶.

83. La Corte Europea de Derechos Humanos también ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a la libertad de expresión protege el derecho de los miembros de un sindicato a expresar sus demandas, a efectos de mejorar sus condiciones laborales¹²⁷. De acuerdo con el Tribunal la libertad de expresión de las organizaciones sindicales y sus dirigentes constituye un medio de acción esencial, sin el cual perderían su eficacia y razón de ser. En consecuencia, las autoridades nacionales están obligadas a garantizar que la imposición de sanciones desproporcionadas no generen un efecto disuasivo en el derecho de los representantes sindicales de expresar y defender los intereses de los trabajadores¹²⁸.

84. Ahora bien, como se explica a continuación, el derecho a la libertad de expresión puede adquirir límites específicos en el ámbito laboral. En efecto, se trata de un derecho que no tiene carácter absoluto por lo que puede ser restringido para proteger otros bienes

¹²⁴ OIT. La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta Edición Revisada (2006). Párr. 154.

¹²⁵ OIT. La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta Edición Revisada (2006). Párrs. 155 y 158.

¹²⁶ OIT. La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta Edición Revisada (2006). Párr. 159.

¹²⁷ ECHR, Caso Vereinigung Demokratischer Soldatenösterreichs and Gubi vs. Austria (Application no. 15153/89). Sentencia. 19 de diciembre de 1994; Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Palomo Sánchez y otros vs. España (Petición nos. 28955/06, 28957/06, 28959/06 and 28964/06). Sentencia. 12 de septiembre de 2012.

¹²⁸ ECHR, Caso Palomo Sánchez y otros vs. España (Petición nos. 28955/06, 28957/06, 28959/06 and 28964/06). Sentencia. 12 de septiembre de 2012. Párr. 56.

jurídicos relevantes, de conformidad con el artículo 13.2 de la Convención Americana.

85. Conforme a la jurisprudencia reiterada de la Comisión y Corte Interamericana, el establecimiento de limitaciones al derecho a la libertad de pensamiento y expresión debe ser de carácter excepcional y para que sea admisible deben estar sujetas al cumplimiento de tres condiciones básicas establecidas en el artículo 13.2 de la Convención: (a) la limitación debe estar definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material; (b) estar orientada al logro de los objetivos autorizados por la Convención Americana; y (c) ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines que se buscan, idónea para lograr el objetivo que se pretende, y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida.

86. De acuerdo con el artículo 13.2 de la Convención Americana, toda limitación a la libertad de expresión debe encontrarse establecida en una ley. La jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana ha explicado que se trata de una ley, que establezca en forma previa y en los términos más claros y precisos posibles las causales de responsabilidad posterior a las que puede estar sujeto el ejercicio de la libertad de expresión¹²⁹. En consecuencia, se ha sostenido que las normas legales vagas o ambiguas que otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos por el tratado¹³⁰.

87. Para admitir la legitimidad de una medida que restringe la libertad de expresión, no basta que la misma esté consagrada de manera clara y precisa en una ley. En los términos del artículo 13.2 de la Convención, se exige determinar si el objetivo que persigue la restricción es legítimo y está justificado por la Convención Americana. Como ha sido mencionado, el artículo 13.2 la Convención establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión está sujeto sólo a responsabilidades ulteriores que deben ser necesarias

¹²⁹ Corte IDH. 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, párrs. 39-40; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. a).

¹³⁰ Ver CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, cap. III, párr. 71.

para “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás”, o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. En esta línea, la Comisión advierte que en el ámbito laboral puede resultar legítima la restricción a ciertas expresiones que puedan afectar la sana convivencia en el lugar de trabajo, la reputación y buen nombre de empleadores y trabajadores o el orden jerárquico que deba regir al interior de la misma.

88. No obstante, resultaría equivocado sostener que es suficiente que la restricción a la libertad de expresión tenga una finalidad legítima para que se ajuste a la Convención. Por consiguiente, la Convención exige en el artículo 13.2 que la restricción sea idónea, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar ese objetivo legítimo. El examen de idoneidad de una restricción al derecho a la libertad de expresión está orientado a establecer si la medida permite efectivamente alcanzar el fin legítimo que persigue. En otras palabras, ha de evaluarse si las limitaciones son adecuadas para contribuir al logro de finalidades compatibles con la Convención Americana, o están en capacidad de contribuir a la realización de tales objetivos. La necesidad de la medida se determina al evaluar si las restricciones realizadas son indispensables para lograr el fin legítimo, o si existen medidas menos lesivas de los derechos. Finalmente, y siempre que sean idónea y necesaria, las restricciones deben ser estrictamente proporcionales al fin legítimo que las justifica, y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible con el ejercicio legítimo de tal libertad. Para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio de la libertad de expresión que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen.

89. En el ámbito de las relaciones laborales, la estricta proporcionalidad de las restricciones a la libertad de expresión deberá juzgarse con base en sus efectos sobre el derecho de las organizaciones de trabajadores y sus dirigentes a procurar la protección de los derechos de las personas que representan. Como ya se dijo, el derecho a la libertad de expresión en estos casos se encuentra intrínsecamente ligado a la finalidad de la libertad sindical o de asociación laboral. En tal sentido, la Comisión estima que, para ser consideradas proporcionales, las sanciones a un trabajador por el ejercicio de la libertad de expresión en este contexto no pueden tener un efecto disuasivo en el derecho de los dirigentes obreros o sindicales a defender y promover los derechos e intereses de sus representados.

90. Al hacer este examen de ponderación, ha de tenerse en cuenta, además, que en una sociedad democrática hay un margen reducido a cualquier restricción del debate político o de cuestiones de interés público. En efecto, en un sistema democrático y pluralista, las

expresiones, informaciones y opiniones atinentes a asuntos de interés público, al Estado y sus instituciones, gozan de mayor protección bajo la Convención Americana, lo cual implica que el Estado debe abstenerse con mayor rigor de establecer limitaciones a estas formas de expresión, y que las entidades y funcionarios que conforman el Estado, así como quienes aspiran a ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, deben tener un mayor umbral de tolerancia ante la crítica¹³¹.

92. La Comisión y la Corte no sólo han requerido a los Estados el abstenerse de cometer violaciones de los derechos humanos. También les ha exigido a los Estados el adoptar medidas afirmativas para garantizar que las personas bajo su jurisdicción puedan ejercer y gozar de los derechos contenidos en la Convención Americana. Este deber estatal se extiende a la prevención y a la respuesta frente a actos cometidos por particulares¹³².

94. Al respecto, la Corte Europea ha señalado que los Estados tienen la obligación positiva de establecer tribunales judiciales que tengan jurisdicción en materia laboral a fin de conocer sobre alegadas afectaciones de trabajadores y trabajadoras¹³³. Específicamente, este Tribunal ha afirmado que “este es también el caso del derecho a la libertad de expresión, cuyo genuino y efectivo ejercicio no depende simplemente del deber del Estado de abstenerse de interferir, pero puede requerir medidas positivas de protección, incluso en el ámbito de las relaciones entre los individuos”. El Tribunal europeo ha sostenido que cuando se trata de asuntos relativos al despido de trabajadores por parte de una empresa privada, “la responsabilidad estatal puede verse comprometida si los hechos imputados se derivan de la falta de adopción de medidas para garantizar a los peticionarios el disfrute del derecho consagrado en el artículo 10 de la Convención [libertad de expresión]”¹³⁴.

95. En igual sentido, la CIDH reconoce que la libertad de expresión rige en todo momento y en todo tipo de relaciones jurídicas, incluidas las privadas, y en consecuencia, el Estado tiene la obligación positiva de proteger el ejercicio de este derecho, incluso frente a ataques provenientes de particulares.

96. En estas circunstancias los tribunales nacionales tienen un papel fundamental como garantes del derecho a la libertad de expresión.

¹³¹ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 127.

¹³² Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 de mayo de 2004; Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4.

¹³³ ECHR, *Schütch vs. Germany*. Application No. 1620/03. Sentencia. 23 de diciembre de 2010. Párr. 59.

¹³⁴ ECHR, *Schütch vs. Germany*. Application No. 1620/03. Sentencia. 23 de diciembre de 2010. Párr. 59.

Una queja ante los órganos jurisdiccionales sobre la posible violación a la libertad de expresión por parte de actores particulares hace surgir para estas autoridades la obligación de resolver el conflicto presentado atendiendo a las obligaciones de derechos humanos contraídas por el Estado en la materia. En este sentido, los órganos jurisdiccionales de cada Estado se encuentran obligados a ejercer un control de convencionalidad, lo cual implica que en todo momento deben arreglar u orientar sus fallos de conformidad con las normas convencionales sobre derechos humanos.

Informe No. 75/15. Caso 12.923. Fondo. Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. 28 de octubre de 2015

143. En cuanto a las restricciones indirectas a la libertad de expresión, la Corte ha indicado que el alcance del artículo 13.3 de la Convención debe ser el resultado de una lectura conjunta con el artículo 13.1 de la Convención, en el sentido que una interpretación amplia de esta norma permite considerar que protege en forma específica la comunicación, difusión y circulación de ideas y opiniones, de modo que queda prohibido el empleo de “vías o medios indirectos” para restringirlas¹³⁵. Al respecto, la Corte ha señalado que lo que busca este inciso es ejemplificar formas más sutiles de restricción al derecho a la libertad de expresión por parte de autoridades estatales o particulares¹³⁶, y que la enunciación de los mecanismos de restricción indirecta del artículo 13.3 de la Convención, no es taxativa¹³⁷. La Corte Interamericana también ha indicado que para que se configure una violación al artículo 13.3 de la Convención es necesario que la vía o el medio restrinjan efectivamente, en forma indirecta, la comunicación y la circulación de ideas y opiniones¹³⁸.

151. Ante el argumento de los peticionarios sobre la existencia de una supuesta motivación real según la cual la terminación laboral de las presuntas víctimas constituyó una sanción por su expresión política en la solicitud de referendo, el análisis de la Comisión no puede basarse en la motivación formalmente declarada en los términos descritos en los párrafos precedentes. Corresponde a la Comisión evaluar todos los elementos disponibles a fin de determinar si la terminación del contrato constituyó, como lo alegaron los peticionarios, una desviación de poder, entendiendo por tal aquella

¹³⁵ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr.161.

¹³⁶ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr.162.

¹³⁷ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 163.

¹³⁸ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, citando. Cfr. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*, párr. 340, y *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*, párr. 367.

que tiene lugar mediante un procedimiento formalmente válido utilizado en orden a ocultar una práctica ilegal. [...].

164. La CIDH recuerda que puede haber decisiones que sean formalmente válidas, pero que no son utilizadas como recursos legítimos de administración de justicia, sino a manera de mecanismos para cumplir con finalidades no declaradas y no evidentes a primera vista que tienen el objeto de establecer una sanción “implícita” con una finalidad distinta de aquellas para las que han sido previstas por la ley.

166. La Comisión considera que todos los elementos descritos son consistentes entre sí y permiten llegar a la convicción de que la terminación de los contratos de Rocío San Miguel Sosa, Magally Chang Girón y Thais Coromoto Peña, constituyó un acto de desviación de poder en el cual se utilizó la existencia de una facultad discrecional en los contratos como un velo de legalidad respecto de la verdadera motivación de sancionar a las víctimas por la expresión de su opinión política mediante la firma a favor de la convocatoria al referendo revocatorio. Esta sanción implícita constituyó una violación a los derechos políticos y una restricción indirecta a la libertad de expresión.

Informes temáticos

Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236 6 diciembre 2019

417. La Comisión ha destacado el rol de los denunciantes o “whistleblowers”, que siendo trabajadores gubernamentales, divulgan información sobre casos de corrupción y ha señalado que existe el deber de protegerlos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe⁴⁸³. Para dichos efectos, se presume la buena fe de todo denunciante de actos de corrupción. Quienes realizan, a sabiendas, una denuncia falsa o simulan pruebas para iniciar una investigación contra un tercero, actúan de mala fe y no están cubiertos por la protección que corresponde a los denunciantes de buena fe. Tampoco lo están quienes hayan obtenido la información revelada mediante vulneración de derechos fundamentales. Por el contrario, la presunta participación del denunciante en los ilícitos denunciados no debe dar lugar a denegarle toda forma de protección. Ello, sin perjuicio de la determinación de las responsabilidades penales o civiles que puedan caberle por dicha participación.

427. Otra forma de afectación es el despido injustificado como reacción por la denuncia de un acto de corrupción. En ese sentido, la CIDH reitera que en materia de derechos laborales, es esencial su garantía para el disfrute de otros derechos y para una vida digna. Si

bien el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no establece un derecho absoluto e incondicional a tener empleo, sí reconoce que toda persona debe contar con la oportunidad de tener un trabajo libremente escogido o aceptado y el Estado debe adoptar medidas para garantizar ese derecho. Entre éstas se encuentra el asegurar que las personas no sean privadas de su trabajo en forma injusta, no sean discriminadas en el acceso al mercado de trabajo ni en las condiciones de empleo. El Estado no sólo debe respetar este derecho, sino también proteger a las personas frente a conductas que socaven su derecho al trabajo, tales como aquellas comúnmente adoptadas contra los denunciantes de corrupción. Los trabajadores tienen derecho a no ser despedidos injustificadamente y la denuncia de un acto de corrupción no es una causa justificada para poner término a la relación laboral.

428. Tratándose de funcionarios públicos, los despidos, remociones o decisiones sobre ascensos y suspensiones que sean injustificadas, tales como aquellas adoptadas en respuesta a una denuncia de corrupción, pueden vulnerar este derecho a la estabilidad laboral. La Corte Interamericana ha señalado que el artículo 23.1 de la CADH no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en condiciones generales de igualdad. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos y que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho.

G. Las organizaciones de profesionales y la libertad de asociación

39. Las organizaciones de profesionales son instituciones que buscan salvaguardar los intereses de los profesionales que las componen como un derecho sustancial dentro del conjunto de los derechos humanos. Sin embargo, las regulaciones que sobre ellas realicen los Estados pueden imponer algunas afectaciones al derecho de las personas de asociarse en el marco del ejercicio de una profesión. De este modo, la CIDH ha reconocido límites aceptables que los Estados pueden establecer para el ejercicio de la asociación de acuerdo a una actividad profesional. En este apartado, se presentan los estándares más relevantes hasta el momento para ilustrar dichas condiciones.

Informes de fondo publicados por la CIDH

Resolución no. 17/84. Caso no. 9178. Costa Rica. Resoluciones relativas a casos individuales. OEA/Ser.L/V/II.63,15. 3 de octubre de 1984.

6. (...) La Comisión considera que la Colegiatura obligatoria de periodistas o la exigencia de tarjeta profesional no restringe la

libertad de pensamiento y expresión, consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos siempre que los colegios tutelén la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole sin imponer condiciones que conlleven la restricción o cercenamiento del citado derecho, no impongan controles a la información o censura previa de la misma, y no sean exclusivamente oficiales sino que en ellos tengan efectiva participación los periodistas. Los colegios de periodistas son asociaciones que tiene su origen en el ejercicio del derecho de asociación, que pueden servir de entidades de consulta del Gobierno, que tienen control sobre la ética del periodista y sobre las condiciones de idoneidad de los títulos y buscan el mejoramiento social y profesional de sus integrantes. Nada se opone a que la vigilancia y control del ejercicio de las profesiones, se cumpla, bien directamente por organismos oficiales, o bien indirectamente mediante una autorización o delegación que para ello haga el estatuto correspondiente, en una organización o asociación profesional, bajo la vigilancia o control del Estado, puesto que ésta, al cumplir su misión, debe siempre someterse a la Ley. La pertenencia a un Colegio o la exigencia de tarjeta para el ejercicio de la profesión de periodista no implica para nadie restricción a las libertades de pensamiento y expresión sino una reglamentación que compete al Poder Ejecutivo sobre las condiciones de idoneidad de los títulos, así como la inspección sobre su ejercicio como un imperativo de la seguridad social y una garantía de una mejor protección de los derechos humanos.

Las corporaciones profesionales resultan del grupo profesional que se inscribe en el Registro dando origen a una orden que según la doctrina es una institución en sentido técnico jurídico. Esta, sociológicamente, presenta los rasgos de una comunidad necesaria cuyos miembros tienen intereses comunes que buscar y salvaguardar con el esfuerzo de todos, dado que el esfuerzo de uno sería ineficaz para conseguir tal fin. Tales intereses, aunque tengan carácter sectorial, son relevantes también para el Estado a causa del reconocimiento que éste ha hecho de la función social de determinadas profesiones como el periodismo que ha regulado con normas especiales. Los miembros del grupo están ligados entre sí por un vínculo orgánico que les estimula y les obliga a tener determinados comportamientos que se caracterizan por los conceptos de fidelidad, lealtad, camaradería, confianza recíproca y solidaridad, que pueden considerarse confluyentes en el concepto genérico de colegialidad.

Lo anterior significa que los Colegios cumplen una función social, tienen poder disciplinario sobre las faltas de ética y buscan el mejoramiento de la respectiva profesión, así como la seguridad social de sus integrantes. La exigencia de colegiatura no restringe, sino que reglamenta la libertad de pensamiento y expresión, pero debe

tenerse presente que el propósito de la Convención fue el 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". Esto significa que la colegialidad no puede ser un instrumento para controlar oficialmente la información, sino para que quienes practican la profesión del periodismo puedan ejercerla libre y responsablemente, dentro de los marcos de la ética y de la función social que tiene.

Informe sobre los casos No. 9777 y 9718. Conclusiones. Argentina. 30 de marzo de 1988.

8. (...) La Comisión entiende que la matriculación en el Colegio Público es una función pública y que, por razón de esta condición dicha función debe y tiene que ser de carácter obligatorio, puesto que de otra manera el Estado estaría -por la vía del Colegio- estableciendo para unos profesionales un requisito que no exigiría para otros y, por lo mismo, violaría entonces el derecho de igualdad ante la ley no pudiendo además ejercer control sobre el ejercicio profesional del abogado. Se trata, pues, de la actividad propia de un ente público con carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público que actúa en nombre y representación del Estado (...)

CAPÍTULO 3
ESTÁNDARES
INTERAMERICANOS SOBRE LAS
CONDICIONES JUSTAS,
EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS
DE TRABAJO

ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE LAS CONDICIONES JUSTAS, EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS DE TRABAJO

40. En este tercer capítulo, la Comisión y la Relatoría Especial DESCA presentan los estándares interamericanos desarrollados por la CIDH en torno de las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados en relación a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo. En atención a lo establecido por el Protocolo de San Salvador, esas condiciones incluyen: una remuneración mínima que garantice una subsistencia digna y decorosa, un salario equitativo, un salario de igual valor por igual trabajo, la posibilidad de que todo trabajador siga su vocación, la oportunidad para ser promovido, la estabilidad en el empleo, la seguridad e higiene en el trabajo, la limitación razonable de las horas de trabajo y el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas y la remuneración de los días feriados nacionales y la prohibición del trabajo infantil. El derecho a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias debe ser analizado de manera particular en relación con grupos específicos de trabajadores, como lo son las y los trabajadores migrantes y las mujeres.
41. En este capítulo, la CIDH aborda los temas relacionados con las condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias. En primer lugar, se presentan extractos relevantes de informes aprobados por la CIDH en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Seguidamente, la Comisión expone una serie de fragmentos que contienen estándares interamericanos desarrollados sobre el trabajo en relación a grupos en situación de vulnerabilidad, como lo son los niños, las mujeres y las personas en situación de movilidad humana.

A. Seguridad e higiene

42. En el presente apartado, la CIDH y la REDESCA presentan los estándares relevantes de los informes adoptados por la CIDH acerca de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Es de indicar que en el Sistema Interamericano, se desarrolla el contenido de este derecho consolidando las bases jurisprudenciales procedentes de la Observación General 14 del Comité DESC y la Corte Europea de Derechos Humanos.

Casos presentados ante la Corte

Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares. Brasil. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29. 2 de marzo de 2018.

106. Cabe indicar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales era vinculante para el Estado al momento de los hechos. Específicamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 14 se refirió a las obligaciones estatales relacionadas con la reducción y prevención de accidentes laborales , de la siguiente manera: Asimismo, los Estados Partes deben formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente destinada a reducir al mínimo los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como formular una política nacional coherente en materia de seguridad en el empleo y servicios de salud. (...) Forman parte integrante de esa política la identificación, determinación, autorización y control de materiales, equipo, sustancias, agentes y procedimientos de trabajo peligrosos; la facilitación a los trabajadores de información sobre la salud, y la facilitación, en caso necesario, de ropa y equipo de protección: el cumplimiento de leyes y reglamentos merced a inspecciones adecuadas; (...) ¹³⁹

107. El caso Önerlydiz vs. Turquía, versa sobre una explosión en la que murieron 39 personas y que fue analizado por la Corte Europea a la luz del derecho a la vida, consagrado en términos similares en la Convención Americana. Al respecto, la determinó que la obligación de respetar los derechos, primordialmente el derecho a la vida, incluye el deber positivo del Estado de actuar para resguardar los derechos de las personas bajo su jurisdicción, sobre todo en caso de actividades industriales que, por su propia naturaleza, son peligrosas. La Corte Europea agregó que en dichos casos, debe regir la concesión de licencias, la creación, el funcionamiento, la seguridad y la supervisión de la actividad y obligar a todos los interesados a tomar medidas prácticas para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos cuya vida pueda verse amenazada por los riesgos inherentes¹⁴⁰.

119. [...] la Comisión toma en consideración en primer lugar que las relaciones laborales hacen parte de un ámbito que corresponde regular e inspeccionar al Estado. Como se indicó, estas obligaciones son reforzadas cuando se trata de actividades peligrosas para la vida, integridad personal o salud de las personas [...]

¹³⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. 11 de agosto de 2000, párr. 36.

¹⁴⁰ Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Önerlydiz vs. Turquía. Sentencia del 30 de noviembre de 2004, párr. 90.

43. Cabe destacar que la CIDH también se refirió al tema de la seguridad e higiene retomando el análisis sobre la aplicabilidad de la Observación General del Comité DESC y profundizando el análisis sobre el deber del Estado de realizar las acciones necesarias de supervisión.

Informe de Fondo No. 64/18. Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos). Honduras. 8 de mayo de 2018.

261. Asimismo, la CIDH entiende que para cumplir con el contenido mínimo de este derecho uno de los elementos esenciales es que los Estados regulen y realicen acciones dirigidas a velar por su efectivo cumplimiento, en particular fiscalizando y sancionando su vulneración por los empleadores públicos y privados. Esto adquiere mayor importancia ante la existencia de formas de trato laboral desiguales y abusivas derivadas de relaciones laborales precarias. Lo anterior significa que ante el conocimiento de que una empresa o empleador haya generado efectos perjudiciales sobre el disfrute de este derecho, el Estado debe conducir acciones para la investigación y eventual sanción de éstas así como la reparación integral de las víctimas mediante procesos legítimos que cumplan las normas reconocidas del debido proceso.

262. LA CIDH considera que las inspecciones de trabajo, se encuentran dentro de las medidas esenciales que los Estados deben desplegar para prevenir y vigilar el respeto de este derecho; en particular debe garantizar su independencia, existencia de personal capacitado, un mapeo previo de zonas e industrias sensibles y de riesgo, que tenga la autoridad de ingreso a lugares de trabajo sin previo aviso, así como facilitar el acceso de las víctimas a la justicia. Debe velar además por que las sanciones a actores privados sean adecuadas y proporcionales a la gravedad del daño, entre las que se encuentran sanciones penales, sanciones administrativas y medidas pecuniarias¹⁴¹.

B. Trabajo infantil

44. En relación al colectivo compuesto por niñas, niños y adolescentes, la CIDH ha desarrollado estándares interamericanos particulares en atención a las condiciones de la niñez. En esta sección, se presentan una serie de partes relevantes de informes aprobados por la CIDH que contienen los estándares jurídicos sobre las obligaciones de los Estados para prohibir el trabajo infantil. A este respecto, la CIDH ha seguido el análisis de los criterios establecidos por otros organismos internacionales como la UNICEF, OIT, el Comité de Derechos del Niño y la Corte Interamericana. Los estándares sobre esta materia tienen por objetivo la protección de las niñas y los

¹⁴¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. 27 de abril de 2016, párrs. 54 y 59.

niños contra la explotación económica y contra la ejecución de cualquier trabajo que imponga límites a su desarrollo como ser humano. Además, la fijación de una edad mínima para trabajar es importante para permitir que las niñas y los niños gocen del derecho a la educación. Esto significa que las políticas públicas desarrolladas por los Estados deben atender especialmente a erradicar el trabajo de las niñas, niños y adolescentes en virtud de su condición, así como el deber de los Estados de identificar los grupos de NNA que se encuentren en una situación de vulnerabilidad de sus derechos y que requieren de intervenciones focalizadas a sus necesidades de protección con el objetivo de otorgar efectividad a sus derechos. La selección de partes pertinentes de informes y casos resueltos por la CIDH que se presentan a continuación, dan cuenta de estos estándares.

Casos presentados ante la Corte

Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares. Brasil. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29. 2 de marzo de 2018.

109. Sobre estos dos ejes centrales, la Comisión y la Corte Interamericana han indicado que “los niños y las niñas son titulares de los derechos establecidos en la Convención Americana, además de contar con las medidas especiales de protección contempladas en su artículo 19, las cuales deben ser definidas según las circunstancias particulares de cada caso concreto”¹⁴². Además, “el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de las niñas y los niños, en condición particular de vulnerabilidad”¹⁴³.

110. El artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁴⁴ señala que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales [...]”. Además, establece que los Estados fijarán una edad o edades mínimas para trabajar y dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo¹⁴⁵.

¹⁴² CIDH. Informe No. 102/13. Caso 12.723. Fondo. TGGL. Ecuador, para. 150. Cfr Corte IDH. *Caso Forneron e hija Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 44; Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 121.

¹⁴³ Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y Otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 201.

¹⁴⁴ Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada por Brasil el 24 de septiembre de 1990.

¹⁴⁵ Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, artículo 32.

111. El Protocolo de San Salvador, en su artículo 7, establece el derecho a condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias y, con respecto a los menores, exige que los Estados Parte prohíban cualquier trabajo que ponga en peligro su salud, su seguridad o su moral y garanticen que el trabajo esté subordinado a las disposiciones sobre educación obligatoria. En ese sentido, la Comisión se ha referido a la importancia de contar con legislaciones efectivas y con la realización de inspecciones a los lugares de trabajo para garantizar que no se exponga a los menores a condiciones peligrosas de trabajo¹⁴⁶.

112. UNICEF se ha referido al tema, distinguiendo entre los conceptos de “tareas infantiles”, “trabajo infantil” y “las peores formas de trabajo infantil, tomando en cuenta los Convenios No. 138 y 182 de la OIT, en los siguientes términos:

Tareas infantiles: UNICEF no se opone a que los niños y niñas trabajen. La participación de los niños, las niñas y los adolescentes en un trabajo –una actividad económica– que no afecte de manera negativa su salud y su desarrollo ni interfiera con su educación, es a menudo positiva. La Convención No.138 de la OIT permite cualquier tipo de trabajo ligero (que no interfiera con la educación) a partir de los 12 años.

Trabajo infantil: El trabajo infantil es un concepto más limitado que se refiere a los niños que trabajan en contravención de las normas de la OIT que aparecen en las Convenciones 138 y 182. Esto incluye a todos los niños menores de 12 años que trabajan en cualquier actividad económica, así como a los que tienen de 12 a 14 años y trabajan en un trabajo más ligero, y a los niños y las niñas sometidos a las peores formas de trabajo infantil.

Las peores formas de trabajo infantil: Entre ellas se encuentran la esclavitud, el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata, la obligación de realizar actividades.

113. Aunque Brasil no era parte a la época de los hechos, se puede notar que a nivel internacional, el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 3 define las “peores formas de trabajo infantil”, de la siguiente manera:

(a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio,

¹⁴⁶

CIDH. *Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, 6 de abril de 2001, Capítulo XII, párrs. 11 y 24.

incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;

(b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;

(c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y

(d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños¹⁴⁷.

114. En cuanto a las obligaciones estatales frente a las peores formas de trabajo infantil, la Corte Interamericana ha indicado que se deben adoptar medidas de carácter prioritario para eliminarlas, las cuales incluyen, entre otras, elaborar y poner en práctica programas de acción para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos. Asimismo, señaló que:

(...) en concreto, el Estado tiene la obligación de: i) impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil; ii) prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social; iii) asegurar a todos los niños que hayan sido liberados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional; iv) identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y v) tener en cuenta la situación particular de las niñas¹⁴⁸.

115. El Comité de Derechos del Niño, en su Observación General No. 16 señala que los Estados tienen la obligación de regular y supervisar las condiciones de trabajo y establecer salvaguardias que protejan a niños y niñas de la explotación económica y de trabajos que interfieran en su educación o afecten a su salud o a su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. En ese marco, las autoridades encargadas de regular y supervisar las actividades y operaciones de las empresas deben tener en cuenta los principios de interés superior del niño y de la niña, la no discriminación, el concepto holístico de

¹⁴⁷ Organización Internacional del Trabajo. Convenio N°182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. Ratificado por Brasil el 2 de febrero de 2002.

¹⁴⁸ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 376.

desarrollo de la niñez y el derecho de estos a ser escuchados¹⁴⁹. Asimismo, teniendo en cuenta que es en el sector no estructurado de la economía y en las economías familiares donde se suelen encontrar trabajos peligrosos para niños y niñas, “los Estados están obligados a elaborar y ejecutar programas destinados a las empresas en esos contextos, entre otras cosas haciendo cumplir las normas internacionales sobre la edad mínima para trabajar y las condiciones adecuadas de trabajo”¹⁵⁰.

116. En similar sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 18 subrayó la necesidad de proteger a los niños y niñas “frente a todas las formas de trabajo que puedan perjudicar su desarrollo o su salud física o mental”, incluyendo la explotación económica y de forma que se les permita “aspirar a su pleno desarrollo y adquirir formación técnica y profesional”¹⁵¹. Particularmente sobre el trabajo infantil, indicó los deberes estatales de “adoptar medidas efectivas para velar por que la prohibición del trabajo infantil sea plenamente respetada”¹⁵².

Informes temáticos

Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17. 30 noviembre 2017.

346. Complementariamente, la CIDH subraya que el derecho a ejercer niveles cada vez mayores de autonomía y de responsabilidad en la toma de decisiones por parte de los NNA, no anula las obligaciones que incumben a los Estados de garantizar su protección. Debe por tanto asegurarse un equilibrio adecuado entre el respeto al desarrollo evolutivo de los adolescentes y unos niveles de protección apropiados¹⁵³. Así, los Estados deben reconocer el derecho de las personas menores de 18 años a que se les proteja continuamente frente a toda forma de explotación y abuso; por ejemplo, fijando la edad mínima por encima de los 18 años para contraer matrimonio, ser reclutado en las fuerzas armadas, y para realizar trabajos peligrosos o en condiciones peligrosas para su integridad.

¹⁴⁹ Comité de los Derechos del Niño. Observación General 16 . Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (17 de abril de 2013) párrs. 13-23.

¹⁵⁰ Comité de los Derechos del Niño. Observación General 16 . Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (17 de abril de 2013) párr. 36.

¹⁵¹ Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 15.

¹⁵² Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 18. El derecho al trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párr. 24.

¹⁵³ En el mismo sentido, Observación General No. 20, Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 19, 20, 39 y 40.

(Recomendación)

118. La CIDH recomienda adoptar una legislación que prohíba expresa y claramente todas las formas de violencia contra la niñez, y de modo explícito aquellas formas de violencia que siguen estando socialmente toleradas como el castigo corporal, la violencia psicológica y fenómenos de explotación como el trabajo infantil doméstico (criadazgo, restavek) o la utilización de NNA para el microtráfico de drogas. Igualmente importante es que se garanticen políticas, programas y servicios para prevenir y erradicar todas las formas de violencia con miras a promover cambios sociales en materia de percepciones y comportamientos que legitiman y reproducen las formas de violencia en contra de los NNA, de tal modo que supongan una medida idónea y suficiente para proteger efectivamente a los NNA frente a la violencia y garantizar sus derechos.

C. Trabajo de las mujeres

45. La Comisión ha identificado a las mujeres como un sector de la sociedad tradicionalmente discriminado en el goce y ejercicio pleno de derechos humanos, y ha relevado la importancia y necesidad urgente de que los Estados adopten nuevas y diversas acciones de promoción y protección de la igualdad a fin de garantizar dicho goce y ejercicio de derechos sin discriminación alguna. En ejercicio de su mandato y a través de los diversos mecanismos de trabajo, la CIDH ha desarrollado estándares interamericanos en base a la DADH, la CADH, y a los principales instrumentos universales y regionales para la protección de la igualdad de género, como por ejemplo la Convención Belém do Pará. En esta sección, la CIDH y la REDESCA se proponen ilustrar el contenido de las obligaciones de los Estados para garantizar los derechos de las mujeres en el trabajo, especialmente en relación a medidas inmediatas, deliberadas y concretas. En particular, los Estados deben impulsar acciones para detener la brecha salarial, el acoso laboral y la igualdad de oportunidades. Asimismo, se incluye una referencia especial relativa a la atención de las mujeres trabajadoras en situaciones de emergencia sanitaria. La Comisión y la REDESCA han considerado tanto los instrumentos interamericanos de derechos humanos como los Convenios de la OIT para desarrollar el contenido de las obligaciones estatales en la aplicación a casos o situaciones concretas a través de sus informes. Es de resaltar que la labor de la CIDH en torno a este grupo prioritario, ha sido extenso y amplio. Sin embargo, en este compendio se presenta una selección ponderada de los estándares más relevantes en la materia.

Informes temáticos

El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 59. 3 noviembre 2011

17. La CIDH destaca que el adecuado respeto y garantía del derecho al trabajo de las mujeres – libre de toda forma de discriminación y en condiciones de igualdad - es un componente clave para la erradicación de la pobreza, el empoderamiento, y la autonomía de las mujeres. Las limitaciones en el ejercicio del derecho al trabajo de las mujeres tienen asimismo repercusiones en el ejercicio de todos sus derechos humanos, incluyendo sus derechos económicos, sociales y culturales en general. La Comisión observa que es importante que los Estados no sólo se abstengan de discriminar o tolerar formas de discriminación en el ámbito laboral, pero también señala su obligación de crear las condiciones que faciliten la inserción y permanencia de las mujeres en este ámbito. En la esfera de la maternidad en particular, la CIDH recomienda a los Estados la adopción de una estrategia integral, que aborde no sólo la adopción de licencias de maternidad, pero también de paternidad y parentales, con el fin de que el rol reproductivo de las mujeres no se convierta en una variable excluyente y discriminatoria.

84. El adecuado respeto y garantía del derecho al trabajo de las mujeres – libre de toda forma de discriminación y en condiciones de igualdad - es un componente clave para la erradicación de la pobreza, el empoderamiento, y la autonomía de las mujeres. Las limitaciones en el ejercicio del derecho al trabajo de las mujeres tienen asimismo repercusiones en el ejercicio de todos sus derechos humanos, incluyendo sus derechos económicos, sociales y culturales en general. La CIDH observa que es importante que los Estados no sólo se abstengan de discriminar o tolerar formas de discriminación en el ámbito laboral, pero también señala su obligación de crear las condiciones que faciliten la inserción y permanencia de las mujeres en este ámbito.

127. Sin embargo, la Comisión Interamericana reconoce que pese a la brecha salarial existente, se ha registrado una mayor inserción de las mujeres en el sector laboral, y ha disminuido la brecha salarial entre hombres y mujeres en los últimos 20 años. [...] Sin embargo, la CIDH destaca la importancia de que los Estados adopten medidas legislativas y políticas para garantizar la igualdad salarial en la práctica y para erradicar formas de discriminación en esta esfera, tanto en el ámbito público, como privado.

129. La CIDH recuerda a los Estados que tienen el deber de adoptar medidas con miras a avanzar el principio de la igualdad entre mujeres y hombres al interior de la familia de modo que los hombres se

involucren en mayor medida, y asuman la corresponsabilidad en la consecución de estas tareas. [...]

135. La división sexual del trabajo tiene una incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres, ya que limita sus opciones de generar ingresos y su acceso y control de recursos necesarios, como será discutido más adelante. Este problema propende la feminización de la pobreza, y se agrava en casos de viudez, ruptura matrimonial o desintegración familiar¹⁵⁴. La división sexual del trabajo también severamente limita el uso del tiempo de las mujeres, dada la sobrecarga de tareas que estas llevan, limitando su capacidad de incorporarse al mercado laboral y a puestos de dirección en ámbitos económicos, sociales y políticos. La CIDH considera que este problema debe ser atendido con políticas y medidas adecuadas y orientadas a mejorar la distribución de la riqueza, activos, oportunidades laborales y el tiempo de las mujeres¹⁵⁵. En suma, la división sexual del trabajo es una variable que limita de forma grave y profunda el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en todas las esferas económicas, sociales, civiles y políticas.

137. La Comisión reconoce los esfuerzos de varios Estados de incorporar en sus Códigos de Trabajo y en otra legislación nacional la obligación de crear guarderías, salas cunas, y otras medidas para disponer del cuidado de los hijos e hijas cuando las mujeres trabajan¹⁵⁶. Estas medidas son de crucial importancia para

¹⁵⁴ CEPAL, Caminos Hacia la Equidad de Género en América Latina y el Caribe, 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 10-12 de junio de 2004 (documento publicado en abril de 2006), pág. 24.

¹⁵⁵ CEPAL, Caminos Hacia la Equidad de Género en América Latina y el Caribe, 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 10-12 de junio de 2004 (documento publicado en abril de 2006), pág. 24.

¹⁵⁶ El Estado de Ecuador por ejemplo informó en su respuesta al cuestionario que su Código del Trabajo establece en el artículo 155 que “en las empresas permanentes de trabajo que cuenten con cincuenta o más trabajadores, el empleador establecerá anexo o próximo a la empresa, o centro de trabajo, un servicio de guardería infantil para la atención de los hijos de éstos, suministrando gratuitamente atención, alimentación, local e implementos para este servicio”. El Estado de Guatemala señaló que su artículo su 155 del Código de Trabajo obliga a que todo patrono que tenga a su servicio a más de treinta trabajadoras “acondicione un local para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos menores de tres años y para que puedan dejarlos allí durante horas laborales, bajo el cuidado de una persona idónea designada y pagada por aquel. Dicho acondicionamiento se ha de hacer en forma sencilla dentro de las posibilidades económicas del patrono, a juicio y con el visto bueno de la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social”. El Estado de Costa Rica, por su parte, informó sobre el establecimiento de hogares comunitarios a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social, mediante el cual se ofrece apoyo, alimentación, cuidado, estímulo y seguridad a infantes durante el tiempo en que sus padres se ausenten por motivos de trabajo, estudio o capacitación. El Estado de Canadá informó que el apoyo principal para el cuidado de los niños para madres y padres trabajadores es el ChildCare Expense Deduction (CCED), el cual provee que los padres pueden deducir costos de cuidado elegibles de su ingreso. El Estado de México también informó a la CIDH que el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), está dirigido a madres trabajadoras y padres solos con hijas/os de 1-4 años de edad. Hasta diciembre de 2009 se encontraban en funcionamiento 8 mil 923 estancias infantiles en todo el país en mil 193 municipios. El Estado también informó sobre el programa Servicio de Guarderías operado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual en el 2009 benefició a 184 mil madres de familia a través de mil 577 guarderías.

garantizar que las mujeres puedan incursionar, permanecer y progresar en el ámbito laboral. Sin embargo, la CIDH reitera la obligación de los Estados de revisar las disposiciones contenidas en la normativa nacional para prevenir y erradicar cualquier efecto discriminatorio contra las mujeres que puedan generar dichas normas. La CIDH ha recibido información, por ejemplo, indicando que disposiciones que establecen que empresas creen salas cunas cuando tengan un determinado número de trabajadoras, pueden resultar en un límite en la contratación de trabajadoras mujeres¹⁵⁷. Por lo tanto, la Comisión recomienda que la creación de salas cunas o guarderías no dependa del número de mujeres empleadas, sino del número total de empleados, considerando tanto hombres como mujeres.

138. Igualmente y en sintonía con el Convenio de la OIT 156, los Estados deben proveer o garantizar la organización de los servicios de cuidado considerando las necesidades de las madres y padres trabajadoras/es. Muchas veces el horario, los costos, o la calidad de los programas preescolares y escolares no facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar¹⁵⁸. También se destaca que la gran parte de las medidas adoptadas por los Estados tienden a enfocarse en la protección de la maternidad, sin abordar otras responsabilidades y necesidades de cuidado en el seno de la familia como hacia adultos/as mayores, y personas enfermas, o discapacitadas¹⁵⁹.

139. Sin embargo, algunos Estados informan sobre límites financieros que les impiden adoptar medidas para facilitar el cuidado de los hijos e hijas durante el horario laboral de sus madres y padres. [...] La CIDH recuerda la obligación de los Estados de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción plena de sus obligaciones en materia de los derechos económicos, sociales y culturales, y el derecho de las mujeres de vivir libres de discriminación.

152. En este sentido, la Comisión recuerda el deber de los Estados y sus poderes – incluyendo el ejecutivo, el legislativo y el judicial – de analizar mediante un escrutinio estricto todas las leyes, normas, y prácticas que puedan tener un impacto discriminatorio contra las mujeres. La CIDH asimismo recuerda a los Estados su obligación de extender las protecciones de maternidad de forma amplia a todos los grupos de mujeres que estén desempeñando funciones en el ámbito laboral – como el trabajo informal y el trabajo doméstico – con un

¹⁵⁷ CIDH. *Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile: La Igualdad en la familia, el trabajo y la política*, OEA/Ser.L/V/II.134, 27 de marzo de 2009, párr. 157.

¹⁵⁸ OIT-PNUD, Trabajo y Familia, *Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social* (2009), pág. 86.

¹⁵⁹ OIT-PNUD, Trabajo y Familia, *Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social* (2009), pág. 97

particular énfasis en las necesidades de sectores de mujeres en particular riesgo de violaciones de sus derechos humanos, como las niñas, las mujeres afrodescendientes, y las indígenas.

154. La CIDH destaca como particularmente importante que la legislación se enfoque no sólo en prohibiciones contra el despido de las mujeres, pero que también prohíba cualquier tipo de trato inferior o maltrato laboral condicionado a su embarazo, como la privación de ascensos, suspensiones, o cambios de puestos.

155. Otra gran preocupación de la Comisión sobre la maternidad en el ámbito laboral, es que la gran mayoría de los esfuerzos estatales están exclusivamente orientados hacia las madres. Esta tendencia refuerza el problema de la división sexual del trabajo y fomenta la sobrecarga de labores de las mujeres al interior de sus familias. La CIDH recomienda a los Estados la adopción de una estrategia integral, que aborde no sólo la adopción de licencias de maternidad, pero también de paternidad y parentales. También es importante que los Estados acompañen estas medidas con incentivos para los padres solicitar estas licencias sin formas de retribución en su trabajo, dado el estigma social que tiende a estar asociado con este tipo de licencia. La OIT ha recomendado la adopción de medidas ofreciendo otro tipo de licencias, como las licencias de paternidad, parentales, y de adopción, para apoyar a los trabajadores a reconciliar su vida laboral y familiar, y para que el rol reproductivo de las mujeres no se convierta en una variable excluyente y discriminadora de ellas en su acceso al campo laboral¹⁶⁰.

168. La CIDH recuerda a los Estados que la Convención de Belém do Pará provee que el acoso sexual es una forma de violencia contra la mujer que debe ser investigada y sancionada por los Estados con debida diligencia y sin dilación. El acceso a la justicia continúa siendo una primera línea de defensa para los derechos de las mujeres en esta esfera. La Comisión asimismo recuerda a los Estados la necesidad de remover los obstáculos al derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y su obligación positiva de garantizar este derecho protegiendo a las mujeres de este fenómeno.

169. Mientras los Estados trabajan hacia la realización plena y progresiva de sus obligaciones en el ámbito del derecho al trabajo de las mujeres, la CIDH identifica una serie de obligaciones prioritarias e inmediatas de los Estados con miras a respetar y garantizar el derecho de las mujeres a vivir libres de discriminación en esta esfera:

- Analizar mediante un escrutinio estricto y de forma pormenorizada todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que en su texto establezcan diferencias en base al sexo, o en la práctica puedan tener

¹⁶⁰ OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010).

un impacto discriminatorio en las mujeres en el ejercicio de su derecho al trabajo.

- Adoptar las medidas necesarias – legislativas, políticas y programáticas – para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres por trabajo de igual valor, tanto en el sector formal como informal.
- Adoptar medidas legislativas para reconocer formalmente el trabajo no remunerado de las mujeres, y conceder beneficios similares al trabajo remunerado, en particular en el ámbito de la seguridad social.
- Adoptar una política estatal integral para garantizar los derechos de las mujeres durante el embarazo, incluyendo la garantía de un mínimo de catorce semanas de licencia de maternidad pagada en los términos comprendidos en el Convenio 183 de la OIT; protecciones contra el despido y otro maltrato laboral durante el embarazo; la adopción de leyes orientadas al periodo de lactancia; y la adopción de licencias de paternidad y parentales.
- Adoptar políticas que tomen en cuenta la intersección de formas de discriminación en la esfera laboral por razón de factores de riesgo combinados. Adoptar medidas para ofrecer protecciones laborales en el marco normativo en beneficio de las mujeres que trabajan en el sector informal, las trabajadoras domésticas, las mujeres que laboran en las maquilas, las mujeres indígenas y afrodescendientes, las niñas y las migrantes, entre otros grupos.
- Adoptar medidas orientadas a la creación de guarderías y salas cunas en los términos definidos en este informe.
- Adoptar medidas legislativas para sancionar el acoso sexual – en el ámbito penal, civil y administrativo – y el acompañar estas medidas con regulaciones y la capacitación necesarias para los funcionarios encargados de implementar la ley.
- Fomentar la elaboración de datos y cifras desagregadas por sexo, edad, raza, etnia y otros factores, de modo de tener la información precisa, con miras a la adopción de legislación y políticas públicas contra la discriminación.
- Garantizar la debida diligencia para que todos los casos de violencia por razón de género en el ámbito laboral sean objeto de una investigación oportuna, completa e imparcial, así como la adecuada sanción de los responsables y la reparación de las víctimas.

255. La Comisión destaca la importancia de que los Estados adopten medidas inmediatas, deliberadas y concretas para eliminar los

obstáculos que limitan el acceso y control de recursos económicos por parte de las mujeres, en particular el problema de la discriminación, y la necesidad de adoptar medidas para garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres en esta esfera. El acceso y control de recursos por parte de las mujeres incide en sus roles económicos en cuanto al sustento del hogar, en los mercados laborales, y en la economía en general. [...].

Resoluciones

Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución No. 1/2020.10 abril 2020.

(Recomendación)

52. Ofrecer atención diferenciada a las mujeres profesionales de salud que trabajan en la primera línea de respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19. En particular, ofrecer recursos adecuados a la ejecución de sus tareas, atención en salud mental, así como medios para reducir la carga doble de trabajo que tienen acumulando el rol profesional y las tareas de cuidado doméstico.

Solicitudes de Opinión Consultiva enviadas a la Corte

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. Solicitud enviada el 31 de Julio de 2019

5. 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 hombres¹⁶¹. La CIDH ha indicado 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 laboral¹⁶². También la CIDH ha identificado algunos temas de preocupación que afectan a las mujeres

¹⁶¹ CEPAL. Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. 2015. Acceso en: 16 ene. 2019, p. 26.

¹⁶² CIDH. *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 28.

en dicho ámbito, entre los cuales están la brecha salarial, el trabajo no remunerado, el acoso y la segregación ocupacional¹⁶³.

6. 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 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 implementar 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 histórica y tradicionalmente 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.

7. En ese sentido, 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 al ejercicio de la libertad sindical, y la negociación colectiva y 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 de orientaciones a los Estados para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones.

D. Trabajo de las personas en situación de movilidad humana

46. La Comisión ha identificado que uno de los principales desafíos que enfrentan las personas en el contexto de la movilidad humana en materia de derechos humanos en la región es la persistencia de un gran número de políticas, leyes y prácticas estatales, así como de acciones y omisiones de actores no estatales y personas individuales, que desconocen las personas en situación de movilidad humana como sujetos de derecho y que violan sus derechos humanos. En este apartado, la Comisión presenta una selección pertinente de estándares jurídicos derivados de informes aprobados por la CIDH que resultan ilustrativos de los derechos laborales

¹⁶³ CIDH. *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 82 y 83.

de las y los trabajadores migrantes, con enfoque especial en los que se encuentran en situación migratoria irregular. Es de destacar que la CIDH, a través de sus mecanismos, ha desarrollado estándares interamericanos diferenciados relativos a la protección del trabajo de las y los trabajadores migrantes, cualquiera sea su situación administrativa. De este modo, los estándares en esta materia tienen como presupuesto que la condición de migrante de una persona no es una razón válida para privarla del disfrute de los derechos laborales. En ese sentido, la CIDH ha entendido que no es justificable limitar el goce de derechos reconocidos al trabajador migrante para disminuir el desbalance existente en esta relación por su situación migratoria. En este apartado, se presentan los ejemplos más relevantes que la CIDH ha desarrollado y que hacen referencia a la protección del mencionado grupo de personas, así como a las obligaciones internacionales de los Estados en la materia.

Informes de fondo publicados por la CIDH

Informe No. 50/16. Caso 12.834. Fondo. Trabajadores indocumentados. Estados Unidos de América. 30 de noviembre de 2016

74. La Comisión ha reconocido anteriormente que, aunque el artículo II no prohíbe todas las diferencias de tratamiento en el goce de los derechos y las libertades protegidos, exige que toda distinción permisible se base en una justificación objetiva y razonable, que persiga un objetivo legítimo, “teniendo en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas y los medios deben ser razonables y proporcionados al fin que se procura”¹⁶⁴. También se debe tener en cuenta el hecho de que “uno de los objetivos en la formulación de la Declaración fue garantizar como derecho fundamental ‘la protección equitativa de la ley a nacionales y extranjeros por igual respecto de los derechos consagrados en la Declaración’”¹⁶⁵. En ese sentido, la Comisión toma nota de conclusiones similares a las que llegaron órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados, que han interpretado que la prohibición de discriminar abarca a las personas que no son nacionales, independientemente de su condición jurídica, tengan o no autorización para trabajar¹⁶⁶.

¹⁶⁴ CIDH. Informe No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros*, Estados Unidos, 4 de abril de 2001, párr. 238 (citando para respaldar su posición la Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso de la Lingüística Belga*, 23 de julio de 1968, Serie A No. 6, 1 E.H.R.R. 252, pág. 35, párr. 10).

¹⁶⁵ CIDH. Informe No. 113/14, Caso 11.661, Fondo, *Manickavasagam Suresh*, Canadá, 7 de noviembre de 2014, párr. 86; CIDH. Informe No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros*, Estados Unidos, 4 de abril de 2001, párr. 239. Véase también CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 40. rev. (28 de febrero de 2000), párr. 96.

¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, Observación general No. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2 (agosto de 2013), párr. 18 (en la cual se cita al Comité

76. Con respecto al empleo de los trabajadores indocumentados, la Comisión considera procedente señalar al comienzo que ni el Estado ni los particulares en un Estado están obligados a ofrecer empleo a trabajadores indocumentados. En otras palabras, el Estado y los particulares, como los empleadores, pueden abstenerse de establecer una relación laboral con migrantes en situación irregular. Sin embargo, cuando se entabla una relación laboral, la Comisión considera que las protecciones conferidas por ley a los trabajadores, con la gama completa de derechos y obligaciones abarcados, deben aplicarse a todos los trabajadores sin discriminación, sean documentados o indocumentados.

77. En el caso de autos, la Comisión concluye que los señores Zumaya y Lizalde, que entablaron una relación laboral y posteriormente sufrieron lesiones en el trabajo, recibieron un trato diferente del dado a los trabajadores documentados cuando trataron de obtener una indemnización por accidente de trabajo por las lesiones sufridas y de recurrir a la justicia.

78. Esta diferencia en el trato no puede atribuirse a una distinción en las leyes en sí mismas sino a una “distinción, exclusión o preferencia” en su aplicación, lo cual, en la práctica, tiene el efecto de cercenar los derechos de los trabajadores indocumentados. Como ha señalado el Estado y los peticionarios reconocen, hay varias leyes que protegen a los trabajadores y mecanismos para exigir su cumplimiento. Para estas leyes en sí mismas no importa si el trabajador afectado tiene autorización para trabajar. Sin embargo, la Comisión observa que, a pesar de los términos y los mecanismos de estas leyes, ni el señor Zumaya ni el señor Lizalde lograron obtener prestaciones completas en el marco de los programas de indemnización por accidentes de trabajo, incluidas las prestaciones médicas.

89. En el caso de autos, la Comisión observa que, a pesar del argumento del Estado de que hay otras prestaciones, además de los salarios perdidos, de las cuales pueden valerse los trabajadores indocumentados después del caso *Hoffman*, ni al señor Zumaya ni al señor Lizalde les pagaron en su totalidad los gastos de atención médica para las lesiones sufridas. Asimismo, el análisis precedente deja en claro que el Estado sometió a ambas víctimas, los señores Zumaya y Lizalde, en calidad de no nacionales que no tenían autorización para trabajar, a un régimen jurídico en relación con sus procedimientos de indemnización por accidentes de trabajo que es fundamentalmente diferente del régimen aplicable a otros trabajadores nacionales o autorizados.

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/20, julio de 2009, párr. 30).

90. Por lo tanto, la Comisión considera que el Estado no ha asegurado que las protecciones para los trabajadores plasmadas en la ley, incluidos los recursos para las violaciones de los derechos laborales, se reconozcan y se apliquen a todos los trabajadores sin discriminación. La Comisión [...] recalca que juicios [por fraude] no guardan relación alguna con el derecho de un trabajador indocumentado lesionado, y no deben afectarlo de ninguna manera, a recibir derechos laborales y gozar de ellos, como la indemnización por accidentes de trabajo, una vez que la persona ha entablado una relación laboral en Estados Unidos.

Informes temáticos

Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica. OEA/Ser.L/V/II. Doc.150. 8 septiembre 2019.

243. (...) La CIDH también nota que en el marco de las Cumbres de las Américas los Jefes de Estado y de Gobierno han manifestado consistentemente la importancia de garantizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, incluyendo los derechos laborales, dando mandatos específicos sobre el tema¹⁶⁷; esto también ha sido reflejado por la Asamblea General de la OEA¹⁶⁸. En el marco de las Naciones Unidas, la Asamblea General también solicitó el cumplimiento de la legislación laboral y el respeto y promoción de las normas internacionales del trabajo y los derechos de los migrantes en sus lugares de trabajo¹⁶⁹.

250. La Comisión muestra su preocupación por la emisión del permiso laboral, en el mejor de los casos, a los 9 a 12 meses desde que la persona presentó su solicitud de asilo, podría además generar efectos perniciosos en el ejercicio del derecho al trabajo, exponiendo a las personas nicaragüenses en necesidad de protección internacional a la falta de acceso a un empleo formal, así como condiciones laborales de explotación o de subempleo. Al respecto, el ACNUR ha puntualizado que “la restricción de los derechos de los refugiados y retrasando la obtención de soluciones duraderas durante años causa frustración y tensión entre los refugiados y la

¹⁶⁷ OEA. Cumbres de las Américas: Seguimiento e implementación de Mandatos (Migración). En: (consulta 04 de febrero de 2019).

¹⁶⁸ OEA. Asamblea General, Los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migratorios y sus familias. AG/RES. 2729 (XLII-O/12), 4 de junio de 2012.

¹⁶⁹ ONU, Asamblea General. Resolución 68/179. Protección de los migrantes. UN Doc. A/RES/68/179, 28 de enero de 2014; ONU, Asamblea General. Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. UN Doc. A/RES/68/4, 21 de enero de 2014. Ver, entre otros, ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No 18: El derecho al Trabajo, U.N. Doc. E/C.12/GC/18, 24 de noviembre de 2005. Asimismo, el preámbulo del Convenio N° 168 de la OIT, de 1988 señala que:“(…) la importancia del trabajo y del empleo productivo en toda la sociedad, en razón no sólo de los recursos que crean para la comunidad, sino también de los ingresos que proporcionan a los trabajadores, del papel social que les confieren y del sentimiento de satisfacción personal que les infunden”

comunidad de acogida. En tales situaciones, los refugiados, en particular mujeres y niños, se vuelven más vulnerables a diversas formas de explotación, como la trata y el reclutamiento forzoso, y pueden desarrollar una dependencia a largo plazo de la asistencia humanitaria¹⁷⁰.

251. Asimismo, en varias oportunidades, la CIDH se ha referido a la condición de vulnerabilidad estructural que enfrentan las personas migrantes, y a los abusos a los cuales están expuestas, entre los que se incluyen las condiciones deficientes de trabajo¹⁷¹. En esa misma línea, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos se refieren a las personas migrantes como uno de los grupos que a menudo no goza del mismo nivel de protección jurídica de sus derechos humanos que la población en general, lo cual puede facilitar abusos por parte de las empresas e impedir que se examinen administrativa o judicialmente tales casos¹⁷².

254. Por su parte, la Corte Interamericana ha establecido que “la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral”, y que “el migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral¹⁷³. Por lo tanto, la CIDH considera que las personas que solicitan asilo y que inician una relación laboral, deben gozar de los mismos derechos y prestaciones laborales que las personas nacionales. En este sentido, el Comité de Trabajadores Migratorios de la ONU (CMW) ha alertado sobre la necesidad de adoptar medidas eficaces contra el impago de salarios, el aplazamiento del pago hasta la partida de los trabajadores, la transferencia de salarios a cuentas

¹⁷⁰ ACNUR, Integración Local y Autonomía, U.N.Doc. EC/55/5C/CRP, 15 de junio de 2015, párr. 6. Ver entre otros ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana, A/HRC/35/25, 28 de abril de 2017, párr. 49. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No 18: El derecho al Trabajo, U.N. Doc. E/C.12/GC/18, 24 de noviembre de 2005. Organización Internacional del Trabajo, Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes, ILC.105/III/1B, 2016, párr. 371.

¹⁷¹ CIDH. *Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 8; CIDH. Informe Anual. Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias, OEA/Ser.L/V/II.111doc. 20 rev. 16 abril de 2001, párr. 64.

¹⁷² ONU, Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos, 16 de junio de 2011, Resolución 17/4, comentarios a Principios 3, 12 y 26.

¹⁷³ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 134.

inaccesibles para trabajadores migratorios o el pago de salarios inferiores que perciban los nacionales¹⁷⁴.

255. Al respecto, los Estados deben adoptar las medidas pertinentes para supervisar que las empresas que contraten a estas personas también respetan sus derechos laborales, en igualdad de condiciones que el personal de origen nacional. Para dichos efectos es importante que las empresas ejerzan la debida diligencia en sus procesos para identificar posibles riesgos e impactos negativos en los derechos humanos y la labor de supervisión del Estado en estos supuestos será imprescindible al formar parte de sus obligaciones internacionales en la materia.

256. Por otra parte, la Comisión observa que, de acuerdo con la legislación costarricense, las personas extranjeras que se encuentran en situación regular cuentan con permiso para trabajar. En este sentido, la Comisión recuerda que las personas que se encuentran solicitando el reconocimiento de la condición de refugiado se encuentran también de manera regular, aun cuando no se haya resuelto su solicitud para el reconocimiento de dicha condición. Dentro de este marco, la Comisión observa que la emisión del permiso laboral a los tres meses posteriores a la entrevista de elegibilidad dentro del procedimiento para la determinación de refugiado, representa una desigualdad en relación a otras personas migrantes. Sin perjuicio de lo antes expuesto, la CIDH recuerda que independientemente de la situación migratoria de la persona cuando se entabla una relación laboral, las protecciones conferidas por ley a los trabajadores, con la gama completa de derechos y obligaciones abarcados, deben aplicarse a todos los trabajadores sin discriminación, se encuentren o no en situación regular¹⁷⁵.

257. En este sentido, la Comisión insta al Estado de Costa Rica a adoptar tanto medidas legislativas como administrativas para que, en el marco del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, las personas que han manifestado presentar necesidades de protección internacional a través de su solicitud de asilo, puedan acceder a un permiso laboral desde el momento en el que presentan dicha solicitud, sin distinción alguna; garantizando así su derecho al trabajo y el ejercicio de otros derechos humanos que dependen de éste. Además, teniendo en cuenta la particular posición histórica de Costa Rica como Estado de acogida en la región de Centroamérica, la Comisión considera que como parte del cumplimiento de sus obligaciones internacionales de garantía en

¹⁷⁴ Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación General Nº 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, 28 de agosto de 2013, párr. 63.

¹⁷⁵ CIDH. Informe No. 50/16, Trabajadores indocumentados v. Estados Unidos de América, Fondo, 30 de noviembre de 2016, párr.76.

estos contextos, el diseño e incorporación de programas enfocados a personas que requieren protección internacional dentro de sus políticas nacionales de empleo y marcos normativos regulatorios del trabajo no solo será necesario en el ámbito nacional, sino que puede constituir un ejemplo de buena práctica a seguir por los demás Estados de la región.

259. (...) la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados no pueden discriminar con base en una o más de las categorías prohibidas señaladas en el artículo 1.1 de la Convención Americana¹⁷⁶. En este sentido, la Comisión nota que este trato diferenciado para acceder al derecho al trabajo con base en la condición migratoria de las personas únicamente podría ser considerada legítima cuando persiga un objetivo válido, sea razonable y proporcional¹⁷⁷.

263. En consecuencia, la CIDH reconoce y celebra las políticas adoptadas por el Estado de Costa Rica y al mismo tiempo, le insta a tomar las medidas necesarias a fin de respetar y garantizar el derecho al trabajo de las personas nicaragüenses que se han visto forzadas a huir de su país y a solicitar protección internacional en Costa Rica, de forma oportuna y eficaz a través de la emisión del permiso laboral a partir del momento en que la persona inicia el procedimiento para determinar una necesidad de protección internacional, y permitiendo el acceso a todas las profesiones sin distinción con base en su categoría migratoria. Adicionalmente, tomando en consideración la particular situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, el Estado deberá adoptar medidas dirigidas a supervisar a las empresas que las contraten, con el fin de prevenir posibles vulneraciones a sus derechos humanos.

Séptimo informe de progreso de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias correspondiente al período entre enero y diciembre de 2005.

177. En materia de derechos laborales, los trabajadores migratorios requieren de información en torno a sus derechos laborales y a la forma de protegerlos y garantizarlos. Los Estados pueden tomar medidas pro-activas para proteger los derechos de sus ciudadanos en el exterior mediante campañas de información y a través del impulso y la firma de convenios con las Oficinas del Trabajo del Estado receptor [...]

¹⁷⁶ Veáse, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1.1. 1.

¹⁷⁷ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 90.

Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre 2013

599. [...] Si bien el principio de no discriminación e igualdad ante la ley obliga a que los Estados garanticen el respeto de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, en la práctica el hecho de ser migrantes conlleva a que estas personas no sean consideradas como sujetos de derecho, y esta situación es mucho más gravosa para aquellos que se encuentran en situación migratoria irregular¹⁷⁸.

Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc.147. 7 de septiembre de 2017.

(Recomendación)

12. Las normas y estándares del derecho internacional de los derechos humanos contemplan las necesidades especiales de protección que presentan los migrantes que se han visto forzados a salir de sus países de origen debido a amenazas para su vida, para sus familias, o para luchar en búsqueda de trabajos dignos. En lo que concierne al desarrollo de estándares, los órganos del Sistema Interamericano también avanzan de forma progresiva conceptos como el relativo al derecho a la vida digna, así como identificando diversas formas de tratos crueles, inhumanos y degradantes. Esos avances jurisprudenciales deben ser tenidos en cuenta al momento de determinar si la migración de personas en situaciones de pobreza, se ha dado como consecuencia de vulneraciones a estos conceptos. La utilización de conceptos como el del derecho a la vida digna y la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes pueden ser la base para prevenir la devolución o deportación de migrantes en situación de pobreza.

Informes de país

Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 45/15. 31 diciembre 2015.

573. Con relación a los derechos laborales de los trabajadores migrantes, la Comisión estima importante recordar lo dispuesto por la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica de los Trabajadores Migrantes Indocumentados, al sostener que los derechos laborales de las personas migrantes, cualquiera sea su situación migratoria, se derivan de su relación laboral, toda vez

¹⁷⁸ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15. 31 diciembre 2015, párr. 574.

que ellos surgen de su condición de trabajadores y no de su situación migratoria.¹⁷⁹

574. Estos casos ponen de manifiesto a la CIDH las situaciones que suelen enfrentar los trabajadores haitianos en territorio dominicano, quienes a menudo son víctimas de explotación laboral, y la consecuente privación de los derechos asociados al trabajo. La Comisión observa que el cúmulo de estas situaciones conlleva a que en el contexto de los trabajadores migrantes haitianos exista una normalización del abuso y de la explotación. Si bien el principio de no discriminación e igualdad ante la ley obliga a que los Estados garanticen el respeto de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, en la práctica el hecho de ser migrantes conlleva a que estas personas no sean consideradas como sujetos de derecho, y esta situación es mucho más gravosa para aquellos que se encuentran en situación migratoria irregular.

Informe anual

Informe Anual. Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias, OEA/Ser./L/V/II.111 Doc. 20 rev. 16 abril de 2001.

64. A este respecto, es preciso recalcar que inmigrantes y trabajadores migratorios se encuentran en una condición muy vulnerable. Estas personas muchas veces ignoran las leyes y el idioma del país receptor y en varias ocasiones deben enfrentar abierta hostilidad por parte de la población, incluso de las autoridades. La situación es particularmente grave en el caso de los migrantes indocumentados, cuya situación inmigratoria los expone aún más a abusos. De hecho, dada la situación particular de los migrantes se sostiene que estas personas enfrentan una condición de vulnerabilidad estructural¹⁸⁰. A raíz de ella, los migrantes están expuestos a una serie de atropellos. Entre ellos se pueden mencionar arrestos arbitrarios y la ausencia de debido proceso; deportaciones masivas; discriminación para concesión de la nacionalidad o para acceder a servicios sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley; condiciones de detención inhumanas; apremios ilegítimos por parte de autoridades como policías y funcionarios de inmigración; y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos. Estas situaciones afectan de forma particular a las mujeres y niños

¹⁷⁹ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

¹⁸⁰ Naciones Unidas. Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en los Derechos Humanos de los Migrantes, Informe E/CN.4/AC.46/1998/5, párrafo 28; Naciones Unidas, Derechos Humanos de los Migrantes, Informe E/CN.4/2000/82, párrafo 13.

migrantes, quienes están además expuestos a excesos como acoso sexual, golpizas y condiciones de trabajo deficiente.

CAPÍTULO 4
ESTÁNDARES
INTERAMERICANOS SOBRE
DERECHOS SINDICALES

ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE DERECHOS SINDICALES

47. En este capítulo, la CIDH ilustra a través de una selección de estándares interamericanos de los informes aprobados, el contenido de los derechos sindicales y el alcance de las obligaciones de los Estados en esta materia. Este capítulo está compuesto por tres secciones sustantivas, las cuales corresponden al contenido del artículo 45.c de la Carta de la OEA y del artículo 8 del Protocolo de San Salvador, esto es el derecho a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga.

A. Libertad sindical

48. La libertad sindical es reconocida como un derecho civil y político y un derecho económico, cultural y social, prevista en la CADH y en su Protocolo Adicional. En esta sección, la CIDH presenta los estándares interamericanos desarrollados a través de sus mecanismos relativos a la materia, con enfoque en la libertad de organización, la libertad de filiación, no filiación y desafiliación, la libertad de elección de funciones, la centralidad de la organización colectiva para la defensa de los intereses de las y los trabajadores y en las acciones de violencia como formas de desestimular la participación en las entidades sindicales.
49. La libertad sindical es de suma importancia para que los intereses colectivos sean defendidos y reivindicados de forma adecuada, y para que trabajadoras y trabajadores cuenten con medios de acción para equilibrar la relación de empleo. La organización y actuación colectivas son mecanismos importantes para que las y los trabajadores puedan exigir mejores condiciones de trabajo tanto a sus empleadores, como al propio Estado. Esa libertad consiste en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho.
50. En relación a la libertad sindical, esta supone la posibilidad de formar asociaciones sin restricciones legales o necesarias en una sociedad democrática. Asimismo, es un derecho que implica la libertad de toda persona de poder o recusar la filiación a las entidades sindicales. El Sistema Interamericano ha entendido que la libertad sindical tiene dos dimensiones: la individual y la colectiva.
51. El reconocimiento de la libertad sindical establece para los Estados la obligación de abstenerse de crear barreras que inviabilicen la organización colectiva de los trabajadores para que puedan defender sus intereses en conformidad con sus

decisiones. De la misma forma, el Estado no puede impedir o dificultar la asociación de los trabajadores a los sindicatos y debe 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 intereses. De este modo, en este apartado se incluyen las partes más relevantes de los informes aprobados por la CIDH en materia de libertad sindical y que dan cuenta del alcance de este derecho.

Casos presentados ante la Corte

Caso 11.325. Trabajadores destituidos por la Ley 25 de 1990. Panamá. 18 enero 1998.

176. La Corte Suprema no podía ignorar que las autoridades gubernamentales de Panamá al aplicar la Ley 25 penalizaron a la dirigencia sindical que lideraba el movimiento laboral de los empleados estatales, precisamente porque estaban asociados a esta organización. Tampoco, que esa misma Ley los privó de todos los derechos de que disfrutaban anteriormente y hasta el momento de su promulgación; y que, por su asociación sindical, los sindicó como autores de acciones contra la democracia y el orden constitucional. La Ley 25, al referirse a dichos sindicatos de trabajadores estatales, lo hizo de modo específico y concreto señalando en su artículo 40: "Para los efectos de la aplicación de esta Ley", ella se refiere al "caso de los sindicatos de trabajadores del sector público".

177. Además de la violación al derecho de asociación de los trabajadores gubernamentales, también los locales de tales asociaciones de trabajadores del Estado fueron tomados por la fuerza pública, sus asociados fueron expulsados, perseguidos o detenidos y sus instalaciones objeto de saqueo, llegándose inclusive a intervenir los fondos y cuentas corrientes producto de sus modestas contribuciones gremiales.

178. El Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo coincidentemente indicó que por efectos de la cuestionada Ley 25 se afectó la libertad y derecho de asociación sindical.

179. La Ley 25 y su aplicación afectaron el ejercicio de la libertad de asociación laboral y sindical de los peticionarios y las normas que garantizan el ejercicio de este derecho contempladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión vuelve a reiterar que no sostiene que la Ley 25 haya prohibido el ejercicio de la libertad de asociación, sino que alega que la misma impuso sanciones a quienes hicieron ejercicio legítimo de la misma y esto constituye una violación de la Convención Americana. Jamás el ejercicio de derechos protegidos en la Convención puede justificar ataques, represalias o sanciones a quienes lo han hecho. Es por ello,

que al haber actuado el Estado panameño en la forma indicada, violó el derecho de asociación de los trabajadores despedidos consagrado en el artículo 16 de la Convención.

Caso 10.435. Saul Isaac Cantoral Huamaní y Consuelo Trinidad García Santa Cruz. 21 febrero 2006.

111. La ejecución extrajudicial de las víctimas, fue motivada por sus actividades sindicales. En el caso del señor Cantoral Huamaní, por su rol de dirigente en la Secretaría General de la Federación de Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú, y la promoción de la lucha sindical, supra 28¹⁸¹. En el caso de Consuelo Trinidad García Santa Cruz, por su participación activa en las asociaciones de mujeres vinculadas a la actividad sindical, la asociación Micaela Bastidas en Comas, la Comisión Organizadora de la Coordinadora Distrital de Mujeres de Comas y el "Centro de Mujeres Filomena TomairaPacsi", organización que brindaba asistencia a las mujeres de los trabajadores mineros desde su fundación en 1984, supra 29¹⁸².

112. El alto perfil y la trayectoria de las víctimas en la actividad sindical, distorsionada errada y criminalmente por sus ejecutores mediatos e inmediatos, fue lo que generó su muerte¹⁸³, supra 41¹⁸⁴.

113. El derecho de asociación reconocido en la Convención Americana comprende la libertad que tiene la persona de asociarse libremente con cualquier fin, entre estos el laboral. La libertad de

¹⁸¹ Saúl Isaac Cantoral Huamaní, natural de Ayacucho, de 42 años, vivía en Nazca, estaba casado y tenía 4 hijos. Se inició en su actividad laboral como soldador en la compañía norteamericana "UTA", accionista de la "MarconaMining Company". En 1984 fue elegido Secretario General del sindicato de Marcorna y reelegido en 1986. El 29 de enero de 1987, fue promovido a Secretario General de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú, luego de ganar en las elecciones de dicho gremio. Ese mismo año dirigió la primera gran huelga por el reconocimiento del Pliego Nacional Minero, que llevó a la paralización de la industria minera del 18 de julio al 18 de agosto de 1987. En octubre de 1988 dirigió otra huelga en la que logró un pronto acuerdo con representantes del gobierno. Durante los primeros meses del año de 1989 previos a su ejecución extrajudicial, participó en una serie de asambleas para exigir al gobierno el cumplimiento del Pliego Nacional Minero.

¹⁸² Consuelo Trinidad García Santa Cruz, natural de Trujillo, estudió en la Universidad Guzmán y Valle, "La Cantuta". Era maestra, especialista en textilería. Fue alfabetizadora en la Municipalidad de Comas, en donde hizo parte en 1979 de la organización femenina Micaela Bastidas. Entre 1981 y 1982, hizo parte de la Comisión Organizadora de la Coordinadora Distrital de Mujeres de Comas. En 1984 en la municipalidad de Concho, fundó junto con otras mujeres el "Centro de Mujeres Filomena TomairaPacsi", organización que brindaba asistencia a las mujeres de los trabajadores mineros, en la que trabajó hasta el día de su muerte. En el desarrollo de estas actividades conoció a Saúl Isaac Cantoral Huamaní y se integró a las actividades de la Secretaría General de la Federación de Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú. Era militante del partido Unión Democrática Popular.

¹⁸³ Declaraciones del señor Percovich Cisneros, en anexo 3, "estaba(n) haciendo bastante problemas y le estaba costando mucho dinero al país".

¹⁸⁴ Esta versión aparece también referida ante la Comisión Investigadora del Congreso de la República peruano (conocida como "Comisión Herrera"), durante la segunda legislatura ordinaria de 2002, que documentó una serie de casos respecto al período de gobierno del expresidente Alberto Fujimori Fujimori.

asociación, permite a la persona no ser objeto de interferencias de las autoridades públicas que restrinjan o limiten dicho ejercicio para la realización de un fin común lícito¹⁸⁵.

114. La Corte Interamericana, en reciente jurisprudencia, consideró que la ejecución de un líder sindical en el mismo contexto que el aquí señalado, durante el período de conflicto interno entre 1980 a 2000 en el Perú, vulneró no sólo la libertad de asociación de la víctima, sino el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor¹⁸⁶. A partir del análisis de la doble dimensión que sobre la libertad de expresión ha desarrollado en su prolífica jurisprudencia¹⁸⁷, la Corte se refirió a la dimensión individual y colectiva al derecho de asociación.

115. En el Caso Pedro Huilca, la Corte señaló que en su dimensión individual,

“la libertad de asociación, en materia laboral, no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad. Cuando la Convención proclama que la libertad de asociación comprende el derecho de asociarse libremente con fines “de cualquier [...] índole”, está subrayando que la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga. De ahí la importancia de la adecuación con la Convención del régimen legal aplicable a los sindicatos y de las acciones del Estado, o que ocurran con tolerancia de éste, que pudieran hacer inoperante este derecho en la práctica¹⁸⁸.

116. En su dimensión social, “la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”¹⁸⁹. Las dos dimensiones deben ser garantizadas simultáneamente, sin perjuicio de las restricciones permitidas por el propio artículo 16.

¹⁸⁵ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Sentencia 3 de marzo de 2005, Serie C. No 121, párr. 69 citando Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72, párrs. 156 y 159.

¹⁸⁶ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Sentencia 3 de marzo de 2005, Serie C. No 121, párr. 69.

¹⁸⁷ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108; Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 146; Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64; y 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.

¹⁸⁸ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Sentencia 3 de marzo de 2005, Serie C. No 121, párr. 70.

¹⁸⁹ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Sentencia 3 de marzo de 2005, Serie C. No 121, párr. 71.

117. La libertad sindical, en tanto expresión de la libertad de asociación, debe poder ser ejercida libremente. El Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses¹⁹⁰.

Informe No. 117/10. Caso 12.343. Fondo. Edgar Fernando García. Guatemala. 22 octubre 2010.

161. Por su parte, con respecto a la libertad de asociación de acuerdo a lo establecido por la Corte en su jurisprudencia, la misma protege el derecho de asociarse libremente con otras personas con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad¹⁹¹. Además de estas obligaciones negativas, la Corte ha reconocido 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 de dicha libertad”¹⁹².

162. Según los propios términos del artículo 16.1 de la Convención, los “fines lícitos” a los que se refiere la mencionada disposición, no se limitan a un ámbito particular, sino que pueden ser fines “ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”. La Corte ha analizado el artículo 16 tanto en el contexto de la asociación sindical¹⁹³ como en el contexto de la asociación para otros “fines lícitos” como la defensa de los derechos humanos¹⁹⁴. La CIDH considera que, en relación a Edgar Fernando García, el análisis del presente caso se ubica en el primer contexto mencionado, con la particularidad de que éste pertenecía, además, a la dirigencia estudiantil. En cuanto a sus familiares, y concretamente a su esposa, Nineth Montenegro y su madre, María Emilia García, el análisis se enmarca en la asociación para la defensa de los derechos humanos.

163. Asimismo, al igual que lo ha hecho frente a la libertad de expresión, la Corte se ha referido a la doble dimensión del derecho de asociación: una dimensión individual que se viola cuando existe una

¹⁹⁰ Id. Párr. 77.

¹⁹¹ Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, párr. 143.

¹⁹² Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 76; y *Caso Cantoral Huamani 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.

¹⁹³ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121; y *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167

¹⁹⁴ Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, párrs. 145-149

interferencia con el ejercicio individual de este derecho, y una dimensión social que se viola por el “efecto amedrentador e intimidante” de hechos que afectan “el derecho y la libertad de un grupo determinado para asociarse libremente sin miedo o temor”¹⁹⁵. En ese sentido, respecto a la relación entre el derecho de asociación y la libertad sindical, la Corte ha considerado que la ejecución de un líder sindical en razón de su militancia y sus críticas a la administración pública, por un lado, viola la libertad de asociación de la propia víctima y, por otro, restringe la libertad de determinadas personas para asociarse libremente, sin miedo ni temor¹⁹⁶. En virtud de ello, la Corte ha reconocido que la libertad de asociación sólo puede ejercerse plenamente en un contexto en que se respeten y garanticen los derechos humanos fundamentales, en especial los relativos a la vida y a la seguridad de la persona¹⁹⁷. La Corte ha señalado que una afectación del derecho a la vida o a la integridad personal atribuible al Estado podría generar, a su vez, una violación del artículo 16.1 de la Convención, cuando la misma haya sido motivada en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación de la víctima¹⁹⁸.

168. En tal sentido, la CIDH considera que la desaparición forzada de Edgar Fernando García constituyó una violación de su derecho a la libertad de expresión y tuvo como objetivo suprimir el ejercicio de su derecho a la libertad de asociación en un escenario de represión y aniquilación de líderes y miembros de toda organización opositora. Asimismo, la calidad de líder sindical y estudiantil de la persona que fue en este caso víctima de desaparición forzada supuso además una afectación a la libertad de otras personas para asociarse libremente, sin miedo ni temor¹⁹⁹.

169. En consecuencia, la Comisión considera que el mero hecho de desaparecer forzosamente a una persona como consecuencia de sus presuntas ideas políticas y del ejercicio de su derecho a la asociación, viola las obligaciones del Estado establecidas en los artículos 13 y 16 de la Convención en perjuicio de Edgar Fernando García (...).

¹⁹⁵ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párrs. 70-72; Corte IDH. *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. 148.

¹⁹⁶ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 69.

¹⁹⁷ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 75; Corte IDH. *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. 146.

¹⁹⁸ Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 150.

¹⁹⁹ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 75; y *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. 146.

Informe no. 25/15. Caso 10.737. Fondo. Victor Manuel Isaza Uribe y familia. Colombia. OEA/Ser.L/V/II.155 Doc.4, 21 julio 2015.

142. El artículo 16 de la Convención Americana establece

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

143. La Corte ha señalado que “estos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo”. Agrega que, “además, gozan del derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad”²⁰⁰.

144. La Corte ha establecido que el derecho a formar sindicatos, así como a perseguir en forma colectiva la protección de los derechos laborales, se encuentran protegidos a través de la libertad de asociación. Esta libertad se traduce en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho; y supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación²⁰¹.

145. Los Estados, además de reconocer la autonomía e independencia de los sindicatos, permitiendo el ejercicio libre de la libertad sindical, deben garantizar que ninguna persona sea privada de su vida ni agredida en su integridad personal como consecuencia del ejercicio de su actividad sindical²⁰².

146. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que

La libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respete y garanticen plenamente los derechos humanos

²⁰⁰ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72, párrs. 156 y 159. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, parr.69.

²⁰¹ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 156.

²⁰² CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.Doc 66, párr. 258.

fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona²⁰³.

147. Como ha quedado establecido en el presente informe, Víctor Manuel Isaza Uribe era miembro activo del sindicato SUTIMAC. En la época de los hechos, ocurrieron hechos de violencia en contra de miembros de dicho sindicato, que eran del conocimiento de las autoridades y de la población en general. Según consta de las declaraciones con que cuenta esta Comisión, los miembros de los sindicatos en Puerto Nare vivían con temor a ser víctimas de asesinatos o desapariciones, y varios se vieron obligados a desplazarse. En ese sentido, la Corte ha señalado que “El Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses”²⁰⁴.

Informes de fondo publicados por la CIDH

Informe no. 57/02. Caso 11.382. Fondo. Finca La Exacta. Guatemala. 21 de octubre de 2002.

80. Al coaligarse en una asociación sindical para realizar actividades sindicales, los trabajadores habían emprendido una actividad protegida por el artículo 16 de la Convención. Los agentes gubernamentales, que trabajaban con los propietarios de la finca, castigaron con la más severa sanción posible la decisión de los trabajadores de la finca La Exacta de crear una organización sindical, matando a tres hombres, lesionando gravemente a otros once y poniendo en peligro la vida y la seguridad de todo un grupo de personas. La represalia tomada contra las actividades sindicales y la supresión del movimiento sindical constituyen una violación del artículo 16.

117. El Gobierno también ha faltado a su obligación de garantizar derechos en relación con los actos cometidos por personas privadas contra los derechos, consagrados en la Convención, de los trabajadores organizados en la finca La Exacta. Los propietarios y administradores de la finca La Exacta despidieron a numerosos trabajadores de la finca como represalia por la decisión de esos trabajadores de crear una organización sindical y presentar una

²⁰³ OIT. Resoluciones del Comité de Libertad Sindical: 233.er Informe, Caso Núm. 1233 (El Salvador), párr. 682; 238.o Informe, Caso Núm.1262 (Guatemala), párr. 280; 239.o Informe, Casos Núms. 1176, 1195 y 1215 (Guatemala), párr. 225, c); 294.o Informe, Caso Núm. 1761 (Colombia), párr. 726; 259.o Informe, Casos Núm. 1429, 1434, 1436, 1457 y 1465 (Colombia), párr. 660; véase también Comité de Derechos Humanos O.N.U., Caso López Burgo. Comunicación 52/1979: Uruguay. 29/07/81. Referido en Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr.75.

²⁰⁴ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 77.

demanda laboral ante los tribunales. Personas vinculadas con los propietarios y administradores de la finca La Exacta, junto con otros particulares, colaboraron también con las fuerzas policiales en la preparación y ejecución de la incursión del 24 de agosto de 1994. Esas medidas adoptadas por personas privadas dieron lugar a violaciones del derecho a la libertad de asociación y a los derechos a la vida, a la integridad personal y de los derechos del niño.

Informe temático

Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1. 7 marzo 2006.

73. En este sentido, la garantía de que las personas que se asocian con fines sindicales serán protegidas contra actos retaliatorios es básica para el ejercicio de este derecho. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que “[u]no de los principios fundamentales de la libertad sindical es que los trabajadores gocen de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo –tales como el despido, descenso de grado, traslado y otras medidas perjudiciales– y que dicha protección es particularmente necesaria tratándose de delegados sindicales, porque para poder cumplir sus funciones sindicales con plena independencia deben tener la garantía de que no serán perjudicados en razón del mandato que detentan en el sindicato. El Comité ha estimado que tal garantía, en el caso de dirigentes sindicales, es también necesaria para dar cumplimiento al principio fundamental de que las organizaciones de trabajadores han de contar con el derecho de escoger a sus representantes con plena libertad”²⁰⁵.

74. Sobre este punto es importante destacar la necesidad de que las medidas de protección o tutela para delegados sindicales no se restrinjan irrazonablemente. La tutela sindical debe comprender también garantías que incluyan a los dirigentes de los sindicatos minoritarios o en formación, pues en ocasiones las acciones de hostigamiento tienen el acuerdo de las estructuras sindicales existentes en connivencia con empresas o con el Estado. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical sostuvo que “todas las medidas adoptadas contra trabajadores que desearan constituir organizaciones de trabajadores al margen de la organización sindical existente son incompatibles con el principio según el cual los trabajadores deben tener el derecho de constituir, sin autorización

²⁰⁵

Comité de Libertad Sindical, Recopilación de decisiones sobre libertad sindical, 1985, párr. 724. Entre las acciones que pueden considerarse violatorias del derecho a la libertad sindical, la CIDH ha incluido, por ejemplo, cuestiones tales como detenciones arbitrarias, amenazas de muerte, atentados contra la vida y despidos arbitrarios de líderes sindicales, y también descuentos de sueldos a quienes participan en Asambleas gremiales, discriminación laboral contra los afiliados al Sindicato, etc. Cfr. CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (1993), Capítulo IX. Doc. OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 16 rev., 1 junio 1993.

previa, las organizaciones de su elección y afiliarse libremente a ellas²⁰⁶. Asimismo, expresó que “nadie debería sufrir perjuicio alguno en su empleo a causa de su afiliación sindical, incluso si el sindicato de que se trata no está reconocido por el empleador como representando la mayoría de los trabajadores interesados”²⁰⁷.

209. A través de la historia, las organizaciones sindicales han tenido un papel muy importante en la defensa de los derechos humanos de miles de trabajadoras y trabajadores que a lo largo del Hemisferio enfrentan condiciones laborales precarias en sus sitios de trabajo. Además, los sindicatos han sido claves en la organización política y social de miles de personas, al constituirse como figuras principales de expresión política organizada para la presentación de demandas laborales y sociales de muchos sectores de la sociedad.

(Recomendación)

20. Garantizar medidas efectivas de protección, de carácter administrativo y judicial, para delegados sindicales, tanto de sindicatos mayoritarios, como minoritarios y en formación, frente a acciones de discriminación y hostigamiento motivados en el ejercicio de sus funciones.

Informes de país

Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.83 Doc. 16 rev. 1. 1 junio 1993.

Capítulo IX, III. Libertad de asociación, 1. Libertad sindical. El ajuste económico producido [...] ha tenido efectos macroeconómicos positivos [...] Estas tendencias sin embargo no han logrado cambiar la realidad de generalizada pobreza y mala distribución del ingreso[...] En estas circunstancias el ejercicio de la libertad de asociación con objetivos económicos y laborales adquiere un rol crucial. Los obstáculos al mismo no sólo son violaciones a ese derecho, sino que desembocan inevitablemente en fricciones sociales violentas y violaciones a los derechos a la vida y a la integridad de las personas.

²⁰⁶ Comité de Libertad Sindical, Caso 1594, Cote d’Ivoire. En idéntico sentido, señaló el Comité que “toda medida tomada contra los trabajadores por haber tratado de constituir o reconstituir organizaciones de trabajadores (fuera de la organización sindical oficial) es incompatible con el principio de que los trabajadores deben tener el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas” (CLS, 301) y que “deben tomarse las medidas necesarias, de manera que los dirigentes sindicales que han sido despedidos por actividades relacionadas con la creación del sindicato sean reintegrados a sus cargos, si así lo desean” (CLS, 302).

²⁰⁷ Comité de Libertad Sindical, Recopilación de decisiones sobre libertad sindical, 1985, párr. 693.

Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003.

512. [...] la CIDH considera necesario señalar que el haber permitido a la población en general participar en dicho referendo [un referendo convocado por iniciativa del Gobierno mediante el cual se consultó al electorado si estaba de acuerdo en renovar la dirigencia sindical mediante elecciones a celebrarse dentro de un plazo de seis meses. Durante ese lapso, si el resultado de la consulta era positivo, se suspendería en sus funciones a los directivos de las Centrales, Federaciones y Confederaciones sindicales establecidas en el país], es decir, incluyendo a personas distintas de los trabajadores afiliados, implicó una violación al derecho a la libertad sindical y al de los trabajadores a elegir a sus dirigentes [...]

521. La Comisión señala que el derecho a elegir y ser elegido y a organizarse sindicalmente son derechos reconocidos en la Convención Americana, y en la Carta Democrática Interamericana. La organización sindical libre, sin injerencias indebidas del Estado, constituye a juicio de la CIDH un elemento importante de cualquier sistema democrático.

Democracia y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009.

1081. La Carta Democrática Interamericana reconoce que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos. Este derecho está reconocido por el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como por el artículo 8 del Protocolo de San Salvador. En este último instrumento internacional se señala que los Estados deben garantizar el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato. Se establece además que los Estados deben permitir que los sindicatos funcionen libremente y que el ejercicio de los derechos sindicales sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a 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.

1088. [...] La decisión sobre si los dirigentes sindicales pueden ser reelectos o deben alternar el poder con otros líderes debe ser adoptada exclusivamente por los miembros de las organizaciones

estatales, como parte de su derecho a elegir libremente a sus representantes, sin interferencias del Estado²⁰⁸.

1116. La Corte Interamericana ha reconocido que el derecho a la libertad sindical se ve afectado en los casos donde las violaciones a los derechos a la integridad personal o a la vida tienen por finalidad obstaculizar su ejercicio, de tal forma que los derechos sindicales no pueden ser ejercidos en un contexto de impunidad frente a situaciones de violencia sindical. En ese sentido, los Estados deben garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna²⁰⁹.

Informes anuales

Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004. OEA/Ser.L/V/II.122, Capítulo 5, rev. 1, 23 febrero 2005.

317. La Comisión Interamericana concuerda con la CEACR en que es esencial para el libre ejercicio del derecho sindicación que las facultades de los órganos del Gobierno relacionadas con el ejercicio sindical estén redactadas de manera clara y sin ambigüedades. La libertad de conformar organizaciones sindicales debe estar libre de todo tipo de intervención estatal [...]

52. 327. El ejercicio de la libertad sindical incluye la libertad de las trabajadoras y trabajadores para elegir el sindicato que, en su opinión, defienda mejor sus intereses laborales, sin injerencia alguna por parte de las autoridades. El hecho de que las autoridades propicien la afiliación o desafiliación a una determinada organización sindical es un acto claro de injerencia en asuntos privados de las personas afiliadas, y constituye un atentado contra el ejercicio a la libertad sindical²¹⁰.

²⁰⁸ Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señaló: “La Comisión recuerda que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio, las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos y el de elegir libremente a sus representantes. En este sentido, la imposición de la alternabilidad de los miembros de las directivas sindicales por vía legislativa constituye un importante obstáculo a las garantías consagradas en el Convenio”. Véase: CEACR: Observación individual sobre el Convenio núm. 87, Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948 Venezuela (ratificación: 1982) Publicación: 2001. Por su parte, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que: “La prohibición de reelección de los dirigentes sindicales no es compatible con el Convenio núm. 87. Esta prohibición puede tener además graves consecuencias para el normal desarrollo de un movimiento sindical donde éste cuente con un número insuficiente de personas capaces de desempeñar adecuadamente las funciones de dirección sindical”. Véase: OIT. Comité de Libertad Sindical. Libertad sindical: recopilación de decisiones y principios del comité de libertad sindical del consejo de administración de la OIT (1996), párrafo 388.

²⁰⁹ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No 167, párrafos 145-149.

²¹⁰ Comité de Libertad Sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, 1996, párrafo 304 donde se indica:

Al favorecer o desfavorecer a determinada organización frente a las demás, los gobiernos podrían influir en el ánimo de los trabajadores cuando eligen la organización a que piensan afiliarse. Un gobierno que opere así

B. Negociación colectiva

53. En esta sección, la CIDH presenta una serie de estándares interamericanos que surgen de informes aprobados por la Comisión que dan cuenta de la negociación colectiva como un procedimiento que hace parte de los derechos colectivos del trabajo básicos. El objeto de este procedimiento colectivo es permitir que los trabajadores y las trabajadoras puedan defender o reivindicar sus intereses de manera conjunta en un diálogo directo con sus empleadores.

Informe de país

La situación de los derechos humanos en Cuba – Séptimo informe. OEA/Ser.L/V/II.61 Doc. 29 rev. 1. 4 octubre 1983.

52. El derecho de huelga y el de negociación colectiva, aunque no se enumeran específicamente en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre están estrechamente relacionados con los derechos laborales fundamentales. Además, la Carta de la Organización de los Estados Americanos declara en su Artículo 43 que:

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.

53. En vista de esto, la Comisión considera que el derecho de huelga y el de negociación colectiva deben considerarse, implícitamente, como derechos colectivos básicos.

C. Huelga

54. En este apartado, la CIDH hace referencia a la huelga como derecho sindical que debe ser garantizado por los Estados. El mismo se encuentra consagrado en el Artículo 8.1.b del “Protocolo de San Salvador”. En interpretación de este derecho a través de sus mecanismos, la CIDH entiende que la huelga constituye una herramienta que los trabajadores tienen a su disposición para defender sus intereses y de qué manera esta se relaciona con la libertad sindical y la negociación

de manera deliberada infringiría además el principio contenido en el Convenio núm. 87, de que las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar los derechos otorgados por este instrumento o a entorpecer su ejercicio legal, y también, aunque más indirectamente, el principio que prevé que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el Convenio. Si el gobierno desea dar ciertas facilidades a las organizaciones sindicales, convendría que las trate a este respecto en pie de igualdad.

colectiva. A continuación, una serie de partes seleccionadas de informes aprobados por la CIDH dan cuenta de este reconocimiento.

Informe de país

Democracia y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009.

1108. Al respecto, la Comisión estima que el boicot puede representar una forma pacífica de protesta laboral, por lo que el penalizarlo con penas de prisión o multas exorbitantes es una nueva amenaza al derecho a la huelga. Con estas acciones se busca limitar la capacidad de negociación de las organizaciones en aquellos momentos cruciales para el mejoramiento de las condiciones laborales.

1115. La Comisión considera oportuno recordar que las organizaciones sindicales tienen un papel muy importante en la defensa de los derechos humanos de trabajadores que enfrentan condiciones laborales precarias en sus sitios de trabajo y se han constituido en figuras principales de expresión política organizada para la presentación de demandas laborales y sociales de muchos sectores de la sociedad²¹¹. Uno de los mecanismos del que se valen los sindicatos para obtener respuestas a sus reclamos es el derecho de huelga, por lo que la CIDH llama al Estado a abstenerse de someter a procesos judiciales a dirigentes sindicales que de manera legítima y pacífica ejercen este derecho.

Casos presentados ante la Corte

Informe de Fondo No. 157/19 Caso 12.432. Ex trabajadores del organismo judicial. Guatemala.

78. Más allá de la referencia directa del derecho de huelga por parte de la Carta de la OEA, la CIDH estima que corresponde tomar en cuenta las fuentes, principios y criterios del derecho internacional para fijar el alcance y contenido de dicho derecho, tomando en cuenta el artículo 29 de la Convención Americana, el cual hace referencia expresa a las normas del derecho internacional general para su interpretación y aplicación²¹².

83. En suma, para la CIDH resulta claro que la protección del derecho a la huelga, junto a la libertad sindical y la negociación colectiva, son pilares fundamentales para garantizar el derecho al trabajo y sus condiciones justas y equitativas al ser un derecho al que pueden

²¹¹ CIDH. *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*. 7 de marzo de 2006, párrafo 209.

²¹² Corte IDH. *Caso Muelle Flores Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr.174.

recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales²¹³. Teniendo en cuenta que el ejercicio del derecho a la huelga consiste en la suspensión colectiva de la actividad laboral en forma voluntaria y pacífica, por lo general a efectos de lograr la obtención de algún tipo de mejora relacionada a ciertas condiciones socioeconómicas o laborales, la CIDH subraya el componente instrumental del mismo para la consecución de otros derechos fundamentales dentro del ámbito laboral, el equilibrio en las relaciones entre empleadores y trabajadores, la resolución de conflictos colectivos laborales y la materialización del respeto de la dignidad humana y los derechos laborales, es decir se convierte en cauce del principio democrático participativo dentro de la esfera del trabajo.

84. Si bien el derecho a la huelga no es absoluto, y puede ser limitado por ley, las restricciones deberán tener en cuenta el propósito de dicho derecho, de manera que los trabajadores y trabajadoras no vean restringido su derecho indebidamente o este resulte inoperante en la práctica. Ahora bien, al igual que la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, la CIDH entiende que el derecho a la huelga puede calificarse como una libertad en tanto que es necesario que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en el ejercicio de dicho derecho como de asegurar que existan las condiciones y garantías necesarias para su realización efectiva. La CIDH observa que el disfrute del derecho a la huelga es un requisito previo, y a la vez, el resultado del disfrute de otros derechos humanos; por ejemplo, puede permitir evidenciar prácticas laborales irregulares o insatisfactorias que luego conduzcan a la realización del derecho al trabajo y sus condiciones justas y equitativas; a su vez puede ser corolario del ejercicio de las libertades de expresión y reunión, al ser una manifestación transitoria colectiva en defensa de los intereses de los trabajadores y trabajadoras, y por tanto estar directamente relacionado según los hechos de cada caso a dichos derechos.

89. La CIDH evaluará si dicha limitación legal al derecho de huelga resultaba convencionalmente aceptable. La CIDH recuerda que a fin de determinar si la restricción a un derecho resulta convencionalmente aceptable, tanto la Comisión como la Corte han acudido a un juicio escalonado de proporcionalidad que incluye los siguientes elementos: (i) la existencia de un fin legítimo; (ii) la idoneidad, es decir la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que se persigue; (iii) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; y (iv) la

²¹³ Comité de Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (2006). párr. 521-522.

proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los
interés en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro²¹⁴.

²¹⁴ CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Karen Atala e Hijas, 17 de septiembre de 2010, párr. 86; Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 164.

CAPÍTULO 5
CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

55. El mandato del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos en relación con el derecho al trabajo y los DESCAs en general resultan de particular importancia y continúan en desarrollo y consolidación. Esto deviene particularmente necesario en tiempos de la denominada “Cuarta Revolución Industrial”, en que la inteligencia artificial o la robotización están desafiando tanto las relaciones laborales, como las fuentes de empleo y los sistemas de seguridad social como tradicionalmente se conocían²¹⁵.
56. En esta línea, es importante recalcar que el presente compendio presenta un diagnóstico sobre la situación a la fecha de publicación, de los desarrollos en cuanto a derechos laborales y sindicales en el marco de las labores desarrolladas por la CIDH y su Relatoría Especial sobre DESCAs. Por ello, también es una herramienta que sirve para identificar los avances, como las lagunas y retos que quedan pendientes para ir sumando a una completa protección y tutela de estos derechos en el contexto del sistema de protección regional de derechos humanos.
57. De este modo, la CIDH y la REDESCA recuerdan la importancia de que los Estados adopten esfuerzos diligentes para aplicar los estándares jurídicos del sistema interamericano en materia de derechos laborales. El desarrollo jurídico del sistema interamericano en las esferas del derecho al trabajo, junto con la garantía de condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo y de derechos sindicales debe estar acompañado de iniciativas estatales para implementar estos estándares interamericanos a nivel nacional.
58. En el marco del sistema interamericano, los derechos laborales son integrados por el derecho al trabajo, el derecho a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias, más los derechos sindicales. El derecho al trabajo, establecido en el artículo 6 del Protocolo de San Salvador, ofrece una perspectiva más general de los derechos laborales. El derecho a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias, desarrollado en el artículo 7 del Protocolo, presenta la dimensión individual de los derechos laborales garantizados en los contratos de trabajo. Los derechos sindicales, enmarcados en el artículo 8 del Protocolo, son la dimensión colectiva de los derechos laborales, en que la libertad sindical, la huelga y la negociación colectiva forman el núcleo básico para proteger y promover el derecho al trabajo y a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias.
59. La libertad sindical es un derecho que permite promover la democracia, una buena gobernanza del mercado del trabajo y condiciones laborales decorosas y garantiza

²¹⁵ Organización Internacional del Trabajo. [Trabajar para un futuro más prometedor](#). 22 de enero de 2019.

la organización colectiva de las trabajadoras y los trabajadores permitiéndoles plantear el disfrute de los derechos laborales y poner en práctica su desarrollo autónomo. Además, es un derecho directamente justiciable en el sistema interamericano, conforme el artículo 19.6 del Protocolo. Los demás derechos laborales son justiciables por medio del artículo 26 de la CADH como fue destacado en la sección sobre las consideraciones específicas al respecto de la Carta de la OEA, la DADH y la CADH.

60. Es por ello que los derechos laborales ofrecen una protección jurídica a las y los trabajadores que participan de una relación marcada por la desigualdad económica en favor de los empleadores. La esencia de los derechos laborales garantiza condiciones sociales y económicas básicas para que las trabajadoras y los trabajadores tengan medios para disfrutar de una vida en dignidad y libertad. Por esa razón, los derechos laborales son centrales en el concepto de derechos económicos y sociales.
61. La CIDH considera este compendio como una herramienta en materia de cooperación técnica, destinada a mejorar y fortalecer la legislación, políticas y prácticas de los Estados dirigidas a abordar los derechos laborales, y a garantizar que los derechos humanos de todas las personas y grupos de personas, sean debidamente respetados y protegidos. Es por ello que a través de este compendio, la CIDH ofrece a los usuarios y usuarias del sistema, operadores estatales de políticas públicas, magistrados/as, parlamentarios/as y demás funcionarios/as estatales, sociedad civil, movimientos sociales, academia, expertos/as, entre otros actores relevantes de la región, una herramienta de cooperación técnica actualizada y de fácil acceso para el uso e implementación al respecto de una temática de relevancia como lo son los derechos laborales y sindicales.
62. La CIDH y la Relatoría Especial sobre DESCAs con este compendio promueve un mayor conocimiento y uso de los estándares interamericanos en derechos humanos en busca de avanzar hacia el fortalecimiento de las capacidades de actores tanto a nivel local como a nivel del sistema internacional de protección de los derechos humanos en relación a una materia central para la dignidad de las personas.
63. A través de su mandato de promoción y asistencia técnica, la Comisión Interamericana busca promover un mayor conocimiento y uso de los estándares interamericanos de derechos humanos. Al mismo tiempo, proveer una herramienta para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de actores tanto a nivel local como a nivel del sistema internacional de protección de los derechos humanos. En consecuencia, la recopilación de los estándares emitidos por la CIDH en este compendio, tienen por objetivo mejorar el diseño de intervenciones, medidas y políticas públicas destinadas a garantizar el ejercicio de los derechos laborales y sindicales, en particular para garantizar condiciones dignas e equitativas de trabajo y para afrontar la situación de desigualdad y pobreza en la que viven los habitantes de las Américas, con la finalidad de lograr avances sostenibles para alcanzar un desarrollo e igualdad real en el goce de los derechos humanos.
64. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con los Estados americanos a través de la asistencia y cooperación técnica como herramienta de

fortalecimiento institucional y así contribuir a que en los Estados se garanticen las condiciones reales y objetivas destinadas a materializar los esfuerzos e iniciativas de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.