

**EL DERECHO SOCIAL A LA LIBERTAD SINDICAL: FUNDAMENTOS Y  
ALCANCES A NIVEL CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL**  
*FREEDOM OF ASSOCIATION, CONTENT AND SCOPE IN THE CONSTITUTIONAL AND  
INTERNATIONAL LEVEL*

**Gonzalo Hanco Suyo**

Abogado por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, con estudios de maestría en derechos humanos en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha representado al Estado peruano ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos en el marco de sus labores en la Procuraduría Pública Especializada Supranacional. Actualmente, trabaja como asesor legal en la Comisión Multisectorial de Alto Nivel – CMAN (Perú).

Autor convidado.

**RESUMEN**

---

El autor analiza los fundamentos que justifican los derechos sociales a partir de una comparación entre el enfoque liberal y el enfoque social de los derechos humanos. Posteriormente, enfoca el análisis en el derecho a la libertad sindical que además de ser considerado como un derecho civil, constituye también un derecho de evidente naturaleza social. Asimismo, estudia los antecedentes y el proceso de formación del mencionado derecho, el cual tiene origen en Europa y ha experimentado hasta tres (3) etapas: i) la prohibición, ii) la tolerancia y iii) el reconocimiento.

Seguidamente, el autor realiza un análisis comparativo de la regulación del derecho a la libertad sindical en la Constitución Política peruana de 1979 y la Constitución Política actual de 1993, para luego estudiar el contenido y desarrollo de tal derecho en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano, órgano colegiado que le ha reconocido hasta tres (3) dimensiones.

Finalmente, el autor analiza la regulación del derecho a la libertad sindical en el ordenamiento jurídico internacional a efectos de determinar su contenido y, a su vez, identificar las obligaciones internacionales que se desprenden a partir de tal derecho. Del mismo modo, se analiza los principales pronunciamientos internacionales en materia de libertad sindical tanto del Comité de Libertad Sindical como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tribunal supranacional que hasta la fecha se ha pronunciado hasta en cuatro (4) oportunidades sobre tal derecho.

**PALABRAS CLAVE:** Libertad sindical. Derecho social. Comité de Libertad Sindical. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**ABSTRACT**

---

*The author analyzes the reasons that substantiate the social rights in general through a comparison between the liberal perspective and the social perspective of the human rights, and subsequently focus the analysis in the right to freedom of association that besides of being considered as a civil right, constitutes a right of social nature as well. Likewise, studies the background and the process of formation of the aforementioned social right, whose origin*

*is in Europe and has experienced three stages: i) prohibition, ii) tolerance, and iii) recognition.*

*Afterwards, the author proceeds to a comparative analysis of the regulation of the right to freedom of association in the Peruvian Constitution of 1979 and the currently in force Peruvian Constitution of 1993, and then studies the development of it by the Peruvian Constitutional Court in its jurisprudence, which has established three (3) dimensions of the right to freedom of association so far.*

*Finally, the author examines the regulation of the right to freedom of association in the international legal system in order to define its content and, at the same time, determines the international obligations that are brought from it. Besides, analyses the main international decisions in matter of freedom of association of the Committee on Freedom of Association and the Interamerican Court of Human Rights, supranational court that has pronounced four (4) times on that right thus far.*

**KEYWORDS:** *Freedom of association. Social right. Committee on Freedom of Association. Interamerican Court of Human Rights.*

---

## 1 INTRODUCCIÓN

La libertad sindical es un derecho social con características muy especiales, catalogado por algunos autores como un derecho de estructura compleja. Este es un derecho que, a su vez, nos permite tener acceso a otros derechos y que cumple finalidades de tal importancia como por ejemplo, buscar el equilibrio de las relaciones existentes entre empleador y trabajador o trabajadores que por naturaleza son desiguales, incluso se le puede atribuir una función pacificadora, pues puede lograr reconducir o redireccionar los conflictos derivados de las relaciones desiguales en el sector laboral.

El derecho a la libertad sindical refleja el resultado de la lucha de la clase trabajadora por conformar agrupaciones colectivas con la finalidad de exigir válidamente el respeto de sus derechos, práctica que históricamente fue prohibida por algunos Estados europeos, que no aceptaban la existencia de un ente intermedio denominado sindicato, entre el interés del individuo y el interés general; posteriormente, los Estados la tolerarían para finalmente otorgarle reconocimiento expreso.

Asimismo, el derecho a la libertad sindical encuentra una amplia regulación en el ordenamiento jurídico internacional y un importante desarrollo en los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical (CLS) de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) que posteriormente serían recogidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

En ese sentido, el presente artículo propone un estudio de los fundamentos de los derechos sociales, centrandó el análisis en el desarrollo, evolución y contenido del derecho a la libertad sindical en la Constitución peruana, en el ordenamiento jurídico internacional, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano, en la jurisprudencia de los tribunales supranacionales de protección de derechos humanos y en los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo.

## **2 LOS FUNDAMENTOS DE LOS DERECHOS SOCIALES: EL ENFOQUE LIBERAL VS. EL ENFOQUE SOCIAL DE LOS DERECHO HUMANOS**

El modo de comprender los derechos ha sido influenciado determinantemente por el tradicional antagonismo entre el Estado social y el Estado liberal (Bolaños, 2017: 248). En efecto, los derechos fueron inicialmente concebidos como, entre otras características, derechos del individuo en contra de la comunidad política, pues se entendía que la principal amenaza contra los individuos era la comunidad; asimismo, los derechos eran entendidos como naturales, pues su existencia era previa al surgimiento de la comunidad (Atria, 2002: 16-17). Además, su existencia se justificaba en evitar que ésta (la comunidad) pusiera al individuo en una situación de peligro.

En ese sentido, desde el enfoque liberal los derechos fueron concebidos desde la idea de búsqueda de protección contra las amenazas de agentes externos, sin embargo, desde el punto de vista social adquieren otros matices, pues el objeto de los derechos ya no sería la defensa de los individuos contra los ataques de comunidad o la transgresión de los demás (los otros) sino la promoción de una forma de vida en la que cada uno puede relacionarse con los otros (Atria, 2002: 17).

Desde el enfoque social, se sostenía la idea de que era el Estado el que tenía el rol principal en la prestación de servicios para atender las necesidades de la comunidad bajo la idea del bienestar general, “es decir, se comprendía al individuo como parte de una colectividad -la comunidad- y no como un ser individual; lo cual si predominó en la perspectiva del Estado liberal, en donde prevalecieron ideas tales como que al Estado le correspondía un deber únicamente de abstención para no interferir en las libertades” (Bolaños, 2017: 248).

Entonces, desde la perspectiva del Estado social, los derechos sociales o “los derechos a prestaciones” como los denominó Robert Alexy son derechos del individuo frente al Estado

(1997: 482), cuyo fundamento es el principio de solidaridad, dejando de lado los conceptos de autointerés y de unilateralidad (Bernal Pulido, 2005: 288). Según Robert Alexy, la tesis principal en favor de los derechos sociales es el argumento de la libertad, argumento que parte de dos (2) teorías, la más importante de éstas -al menos en mi opinión- sostiene que sin la libertad fáctica, la libertad jurídica carecería de todo valor (Alexy, 1997: 486). De acuerdo con esta teoría, no es suficiente que un ser humano goce de un reconocimiento formal para efectuar diferentes acciones (libertad jurídica), si en la práctica no dispone de los elementos mínimos necesarios para decidir qué acción ejecutar (libertad fáctica).

Ahora bien, los derechos sociales nos permiten romper ciertos paradigmas, pues si bien se tiene la idea que los derechos sociales son derechos positivos o de prestación y que los derechos civiles y políticos son derechos de abstención que conllevan exclusivamente obligaciones negativas, se debe tener en cuenta que los derechos sociales también pueden contener obligaciones negativas. Gerardo Pisarello explica lúcidamente esta posición a través del derecho a la salud, el cual no conlleva de forma excluyente el otorgamiento de medicamentos, ya que incluye obligaciones negativas tales como la de no contaminación (Pisarello, 2007: 61).

Esto implica, que los derechos sociales -por lo menos tal como los entendemos hoy- no requieran necesariamente de una inversión económica para ser materializados. Considero que este argumento rebate ampliamente las posturas críticas hacia los derechos sociales que los reducen al mero desembolso de dinero y oponen la escasez como obstáculo racional de su correspondiente implementación; es decir, posturas que en buena cuenta consideran que si no hay presupuesto no hay derechos sociales a secas.

De igual forma, históricamente se han inventado otros paradigmas como la idea de que los derechos sociales no deberían ser incluidos bajo la categoría de derechos fundamentales, pues dicha categoría pertenecería exclusivamente a los derechos civiles y políticos; asimismo, se ha pretendido jerarquizar los derechos, bajo la idea que algunos serían más urgentes y prioritarios que otros. Considero que -desde un punto de vista axiológico- estas posiciones carecen de fundamento porque los derechos sociales al igual que los derechos civiles y políticos se fundamentan -directa o indirectamente- en el respeto de la dignidad del ser humano, lo que los hace igual de importantes sin distinción.

Asimismo, todos los derechos se relacionan entre sí, es decir hay una relación de indivisibilidad e interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos

sociales, entendiendo -al igual que María José Añón- el término indivisibilidad a partir del concepto más intenso de relación, en el que un derecho es necesario para la realización del otro y viceversa, y la interdependencia desde la idea de contribución o apoyo de un derecho para el cumplimiento del otro (Añón, 2014: 47-48).

La indivisibilidad de todos los derechos se sostuvo desde los años sesenta mediante la Proclamación de Teherán (1968), la cual sostuvo que “la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible”. La interdependencia, por su parte, ha sido reconocida en los pronunciamientos de los órganos de naciones unidas y la jurisprudencia de los tribunales supranacionales de protección de derechos humanos como la Corte IDH, tribunal que en virtud de la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ha sostenido que todos estos “deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello” (Corte IDH, 2009: 101).

Ahora bien, los derechos sociales se fundamentan en el principio de progresividad, el cual se encuentra reconocido en los tratados internacionales más importantes en la materia tanto del Sistema Universal y como del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH); por su parte, la prohibición de regresividad de los derechos sociales se desprende como una obligación concreta de la obligación de implementación progresiva de los derechos sociales, la cual en virtud del Pacto internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) implica la obligación del Estado de abstenerse de adoptar cualquier acción que desmejore la situación de los derechos sociales al momento de ratificación del tratado internacional o la de no reducción de los niveles de protección de derechos alcanzados progresivamente (Courtis, 2006: 9-10).

De acuerdo con Christian Courtis, la obligación de no regresividad de los derechos sociales es oponible al Poder Legislativo y Ejecutivo de un Estado (2006: 17). En mi opinión, dicha obligación es oponible también al Poder Judicial de un Estado, pues cuando un Estado se somete a instrumentos internacionales como por ejemplo el PIDESC, el Estado en su conjunto (Poder Judicial, Ejecutivo y Legislativo) tiene la obligación de cumplir de buena fe (*pacta sunt servanda*) con las compromisos derivados de estos. Considero de suma importancia la precisión de este aspecto, pues incentivar la internalización de la prohibición de no regresividad de los derechos sociales en los operadores de justicia podría evitar que los órganos judiciales internos reduzcan -mediante sus sentencias- los niveles de protección de

los derechos sociales ya alcanzados (como lo ocurrido en el caso Rosalía Beatriz Huatuco Huatuco).

### **3 LA LIBERTAD SINDICAL: ORIGEN, CONCEPTO Y FUNCIONES**

Con relación a los orígenes del derecho a la libertad sindical, Alfredo Villavicencio describe con claridad las tres (3) etapas determinantes en el proceso de formación del derecho a la libertad sindical en Europa: a) prohibición, b) tolerancia, y c) reconocimiento, destacando principalmente -en la primera etapa- las acciones adoptadas por Francia e Inglaterra a finales del siglo XVIII (*Le Chapelier* de 1789 y *Combination of Workmen Acts* de 1799 y 1800) con la finalidad de repeler las iniciativas de agrupación colectiva de la clase trabajadora de la época bajo la premisa de que no era admisible concebir la existencia de un ente intermedio (sindicato) entre el interés del individuo y el interés general, el mencionado autor también describe las acciones adoptadas en materia penal por Italia, Alemania y Francia, países que sancionaron con prisión a quienes participaban y defendían estos entes intermedios (Villavicencio, 2010: 22).

Posteriormente, se haría evidente las inconsistencias de estas acciones prohibitivas, y se despenalizaría el ejercicio de la libertad sindical para posteriormente reconocerla como derecho fundamental. Según Villavicencio, el reconocimiento del derecho a la libertad sindical en el Perú también pasó -con sus particularidades- por las tres (3) etapas de formación mencionadas en el párrafo anterior, las que estuvieron caracterizadas por las acciones intervencionistas y represivas del Estado peruano frente al conjunto de luchas reivindicativas de los movimientos sindicales efectuadas desde inicios del siglo XX (Villavicencio, 2010: 26-27).

En ese sentido, se puede afirmar que el derecho a la libertad sindical es un derecho laboral cuyo reconocimiento como derecho fundamental fue producto de la lucha de los trabajadores en contraposición al surgimiento del Estado liberal que -en principio- los reducía o limitaba (Blancas, 2011: 402). En efecto, el derecho a la libertad sindical surge como un medio para equilibrar la relación desigual entre el trabajador y el empleador.

En esa línea, Oscar Ermida entiende que “la libertad sindical es un instrumento de desigualdad compensatoria o igualación en tanto constituye o permite constituir un contrapoder que limita, acota o compensa el poder económico del empleador” (Ermida, 2012:

36). Se puede concluir entonces, que la razón de ser del derecho a la libertad sindical se encuentra en la búsqueda de igualdad en las relaciones existentes entre empleador y trabajador que son desiguales por naturaleza.

Además de esta función equilibradora del derecho a la libertad sindical, es posible identificar cuatro (4) funciones adicionales: i) una función pacificadora, en tanto el equilibrio entre las relaciones desiguales entre el empleador y el trabajador logra reconducir y encausar los conflictos derivados de este tipo de relaciones, ii) una función democratizadora, en tanto la libertad sindical permite resguardar los derechos de los trabajadores incluso fuera del ámbito estrictamente laboral iii) una función normativa, pues el conflicto ha provocado que los sujetos colectivos adopten ciertas “normas sectoriales” adaptadas a la circunstancias y necesidades de cada colectivo y iv) la función de aplicación del derecho laboral, pues la práctica demuestra que la existencia de sólidas organizaciones sindicales garantizan el cumplimiento y aplicación efectiva de las normas laborales (Villavicencio, 2010: 23).

Además de estas funciones, el derecho a la libertad sindical cumple una función trascendental para la realización de otros derechos de naturaleza laboral, en buena cuenta “<<es un derecho para tener derechos>>, un derecho generador o creador de otros derechos” (Ermida, 2012: 36); por ejemplo, la libertad sindical permite la construcción de una base fundamental para el goce y ejercicio de los derechos a la negociación colectiva y a la huelga (Toyama y Merzthal, 2013: 91), los mismos que sin el primero (libertad sindical) no podrían concretarse de forma eficaz.

#### **4 EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL PERUANA**

El derecho a la libertad sindical, es un derecho social -calificado por algunos autores como de estructura compleja (Monereo y Fernández, s/f: 73), el cual goza de reconocimiento a nivel constitucional y en el ámbito de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. La libertad sindical ha sido definida por el Tribunal Constitucional peruano “como la capacidad autodeterminativa para participar en la constitución y desarrollo de la actividad sindical” (Tribunal Constitucional, 2005a: 26).

## EL DERECHO SOCIAL A LA LIBERTAD SINDICAL: FUNDAMENTOS Y ALCANCES A NIVEL CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

Este derecho se encuentra reconocido -con una redacción muy escueta- en el artículo 28.1 de la Constitución Política del Estado (1993), bajo los siguientes términos:

Artículo 28° El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical

El artículo 28.1 de la Constitución peruana parece establecer una suerte de regla en materia de libertad sindical y sus artículos 42 y 153 establecerían una suerte de excepción, en tanto determinan la exclusión de la titularidad de la libertad sindical a siete (7) categorías de funcionarios del Estado: a) funcionarios con poder de decisión; b) funcionarios que desempeñan cargos de confianza; c) funcionarios que desempeñan cargos de dirección; d) miembros de las Fuerzas Armadas; e) miembros de la Policía Nacional; f) jueces y g) fiscales.

Si bien las disposiciones constitucionales por naturaleza suelen ser más generales y menos desarrolladas en comparación con las leyes y reglamentos internos. Es importante resaltar que la Constitución de 1993 es imprecisa en cuanto a la regulación del derecho a la libertad sindical y es que “únicamente se señala que el Estado garantiza la libertad sindical, pero no hay mayor desarrollo ulterior del contenido del derecho, de sus alcances, limitaciones ni ejercicio. Es más, aunque la Constitución mencione que se garantiza el derecho, no indica de qué manera o mediante qué mecanismos es que se puede lograr este objetivo” (Toyama y Merzthal, s/f: 90).

Como contraste a esta sucinta regulación del derecho a la libertad sindical, se recuerda que la Carta Magna de 1979 establecía una regulación mucho más detallada y completa de tal derecho. En efecto, la Constitución peruana de 1979 fue la primera norma suprema peruana que reconoció el derecho a la libertad sindical i) de forma autónoma (en las normas fundamentales anteriores a la Constitución de 1979, la libertad sindical se desprendía del derecho general de asociación) y ii) con la mayor amplitud en la historia de las constituciones peruanas (Villavicencio, 2010: 30). En ese sentido, el artículo 51 de la Constitución de 1979 regulaba el derecho a la libertad sindical bajo los siguientes términos:

Artículo 51. El Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicalización sin autorización previa. Nadie está obligado a formar parte de un sindicato ni impedido de hacerlo. Los sindicatos tienen derecho a crear organismos de grado superior, sin que pueda impedirse u obstaculizarse la constitución, el funcionamiento y la administración de los organismos sindicales. Las organizaciones sindicales se disuelven por acuerdo de sus miembros o por resolución en última instancia de la Corte Superior. Los dirigentes sindicales de



todo nivel gozan de garantías para el desarrollo de las funciones que les corresponde.

Como se puede apreciar, a diferencia de la actual Constitución Política peruana, la Constitución de 1979 establecía una regulación más completa en cuanto al contenido del derecho a la libertad sindical, pero además contemplaba una restricción más flexible en cuanto a su titularidad. De acuerdo con los artículos 61 y 243 de la Constitución de 1979 la titularidad de la libertad sindical era restringida solo a cinco (5) categorías de funcionarios del Estado y no, a siete (7), como se regula actualmente. En ese sentido, para la Constitución anterior i) los fiscales y ii) los funcionarios con capacidad de dirección -al menos formalmente- podían ejercer dicho derecho.

Una vez identificada la regulación del derecho a la libertad sindical en la Constitución peruana, corresponde precisar el análisis y desarrollo que ha efectuado el supremo intérprete de la Constitución de tal derecho. En ese sentido, corresponde precisar que el Tribunal Constitucional peruano, ha determinado que la libertad sindical cuenta con dos (2) dimensiones, una individual y otra colectiva, a) la dimensión individual (o intuito persona) contiene, a su vez, dos (2) aspectos, i) uno positivo (derecho a constituir o afiliarse a sindicatos) y ii) otro negativo (derecho a no afiliarse o desafiliarse de una organización sindical) y b) la dimensión colectiva (o plural) contiene 3 aspectos i) ante el Estado (autonomía sindical, personalidad jurídica y libertad sindical), ii) ante los empleadores (fuero sindical y prohibición de prácticas desleales) y iii) ante las otras organizaciones sindicales (diversidad sindical, entre otras) (Tribunal Constitucional, 2005a: 27).

Sin embargo, estas no serían las únicas dimensiones del contenido del derecho a la libertad sindical y es que el supremo intérprete de la Constitución estableció una (1) dimensión adicional (Tribunal Constitucional, 2002: 5) por la que se “puede llegar a proteger a todos los derechos que se encuentren relacionados o afecten de alguna manera la libertad sindical” (Toyama y Merzthal, 2013: 92).

En esa línea, se puede afirmar que el contenido del derecho a la libertad sindical se expande y permite proteger incluso a otros derechos que resulten necesarios para que la organización sindical cumpla con sus objetivos. Un ejemplo sobre esta idea es el derecho a la libertad de reunión o el derecho de huelga los cuales son elementales para el ejercicio de la libertad sindical. En ese sentido, la garantía del derecho a la libertad sindical permite, a su vez, alcanzar la protección de los dos (2) mencionados derechos.

## 5 EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL EN EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL

En el ámbito internacional, se han establecido una serie de instrumentos internacionales tanto en el marco del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos como en el de los Sistemas Regionales de Protección de Derechos Humanos (Sistema Interamericano y Sistema Europeo por ejemplo), que han reconocido el derecho a la libertad sindical así como un amplio número de derechos sociales.

En el Sistema Universal, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) reconoce de forma general que “[t]oda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses” (artículo 23.4); en esa línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconoce que “[t]oda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses” (artículo 22); por otro lado, el PIDESC contempla el derecho a la libertad sindical de forma más extensa.

En efecto, la regulación del derecho a la libertad sindical en el PIDESC es mucho más amplia que la contemplada en la DUDH haciendo especial énfasis en el derecho i) de toda persona a afiliarse o a fundar sindicatos y ii) el derecho de los sindicatos a afiliarse o formar federaciones, confederaciones nacionales u organizaciones sindicales de carácter internacional. Si bien, el PIDESC nos ofrece una regulación más amplia de la libertad sindical, considero que sigue siendo algo incompleta pues solo contempla la dimensión individual positiva del derecho a la libertad sindical, obviando su dimensión individual negativa (derecho a no afiliarse o desafiliarse de una organización sindical).

Por otro lado, en el marco de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el Convenio N° 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación establece que “[t]odo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo (...) se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación” (artículo 11). Asimismo, el Convenio N° 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva más que estar enfocado en desarrollar el contenido del derecho a la libertad sindical, reconoce la especial protección que debe brindarse para el ejercicio de tal derecho haciendo especial

énfasis en la protección del trabajador frente a un eventual despido o frente aquellos actos que busquen perjudicarlo por motivo de su pertenencia a un sindicato o su deseo de sindicarse.

Al igual que en el caso del PIDESC, los Convenio N°s 87 y 98 de la OIT no reconocen la dimensión individual negativa de la libertad sindical, situación que encuentra justificación en “la oposición de algunos países (EEUU y Gran Bretaña) en los cuales es frecuente el recurso a las cláusulas de seguridad sindical” (Villavicencio, 2010: 123).

En el SIDH, el reconocimiento de la libertad sindical tiene contrastes, en principio, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce en su artículo 22, el derecho a la libertad sindical como parte del derecho de asociación. De igual forma, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) ha reconocido -en su artículo 16- la libertad sindical dentro de la libertad de asociación; asimismo, el artículo 26 de la CADH reconoce textualmente el compromiso de los Estados “para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos”. Si bien dicha disposición convencional no establece el reconocimiento de una lista específica de derechos sociales, deja abierta la puerta para el ingreso -vía interpretación- de un gran número de derechos sociales, dentro de los cuales está sin lugar a dudas el derecho a la libertad sindical.

Como se aprecia, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la CADH incluyeron el derecho a la libertad sindical en el derecho general de asociación, lo que dejaría entrever la poca relevancia otorgada al derecho a la libertad sindical como tal en los mencionados instrumentos, tal situación también se puede advertir con relación a los demás derechos sociales, pues por ejemplo, la CADH reconoce en mayor proporción derechos civiles y políticos que derechos económicos, sociales y culturales (la CADH reconoce solo 3 derechos específicos de contenido social).

Sin embargo, dentro del mismo SIDH, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Carta de la OEA) ofrece un reconocimiento de tal derecho con más contenido y de forma autónoma.

En efecto, el inciso c) del artículo 45 de la Carta de la OEA tiene una evidente inspiración de corte social y hace una interesante mención a los trabajadores rurales, mención expresa que en los demás instrumentos internacionales no estuvo prevista. En la misma línea, el Protocolo de San Salvador -instrumento relevante del SIDH en materia de derechos sociales- reconoce “el

derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses” (artículo 8.1). A diferencia de los anteriores instrumentos internacionales, el Protocolo de San Salvador sí reconoce la dimensión individual negativa de la libertad sindical en el inciso 3 de su artículo 8.

Es importante destacar que de forma adicional a estos cuatro (4) instrumentos internacionales del SIDH, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (adoptada en Río de Janeiro en 1947) determinó que “[l]os trabajadores y empleadores sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, que, a su vez, puedan federarse entre sí” (artículo 26).

En el Sistema Europeo de Protección de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derecho Humanos reconoce que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses” (artículo 11). Por su parte, la Carta Social Europea, contempla el compromiso de los Estados i) de no adoptar en su ordenamiento interno leyes que contravengan el derecho a sindicarse y ii) de no aplicar las leyes ya existentes en un sentido tal que afecten las garantías de la libertad sindical.

Como se puede advertir existe un amplio reconocimiento del derecho a la libertad sindical en el ordenamiento internacional. Se puede destacar que algunos instrumentos internacionales han optado por efectuar un reconocimiento general del derecho a la libertad sindical mientras que otros han optado más bien por desarrollar el contenido de tal derecho (Villavicencio, 2010: 64). Asimismo, se precisa que la vigencia del derecho a la libertad sindical y su histórico y unánime reconocimiento en el ámbito internacional pese a la predominancia de las visiones de corte liberal motivaron a que Alfredo Villavicencio afirme que tal derecho tiene la condición de “patrimonio jurídico de la humanidad” (2010: 74).

Finalmente, consideró que el fenómeno de adopción de tratados internacionales en materia de derechos sociales además del derecho a la libertad sindical demuestra que se ha superado ampliamente el viejo pensamiento por el que se atribuía mayor importancia, prioridad e incluso urgencia a los derechos civiles y políticos, pues al someterse también a compromisos internacionales en materia de derechos sociales, los propios Estados reconocen -tácitamente- la relevancia de tales derechos.

## **6 LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL**

Las obligaciones internacionales que se desprenden del contenido del derecho a la libertad sindical pueden dividirse en obligaciones negativas y obligaciones positivas. Con relación a las obligaciones negativas encontramos, entre otras, la obligación de los Estados de no interferir en el ejercicio del derecho a la libertad sindical o en el funcionamiento de los sindicatos.

Con relación a las obligaciones positivas podemos identificar, entre otras, la obligación estatal de adoptar las medidas necesarias para garantizar el libre ejercicio de la libertad sindical, así como impedir cualquier acto “tendiente a menoscabar la libertad sindical” (Tribunal Constitucional, 2005b: 10).

Estas obligaciones plantean desafíos interesantes. Evaluar a profundidad que tanto cumplen los Estados con estas obligaciones o que dificultades específicas encuentran al momento de implementarlas resultaría siendo una tarea que excede los límites y posibilidades de un trabajo como este; sin embargo, se han identificado algunos datos que podrían ofrecernos algunas nociones sobre el nivel de cumplimiento de los estándares internacionales en materia de libertad sindical por parte del Estado peruano.

Por ejemplo, en el marco de la OIT creada con el Tratado de Versalles de fecha 28 de junio de 1919 (el Estado peruano es considerado como uno de los países fundadores de la OIT), se puede advertir que Perú reconoce la competencia del Comité de Libertad Sindical, el cual ha tramitado -hasta la fecha- numerosas denuncias en su contra. En efecto, actualmente, la sección denominada “[p]rocedimientos relativos a quejas” de la página web oficial de la OIT registra un total de 192 casos de libertad sindical: 17 casos activos, 19 en seguimiento, y 156 cerrados, habiéndose procesado asimismo un total de 12 reclamaciones ante los comités tripartitos, las cuales están cerradas en su totalidad (OIT, s/f: s/n).

Asimismo, en el marco del SIDH tres (3) del total de cuatro (4) casos en materia de libertad sindical sobre los que la Corte IDH ha expedido sentencia, son casos contra el Estado peruano. Sobre este extremo, se profundizará más adelante.

En el aspecto normativo, se advierte que la actual Constitución del Estado peruano establece restricciones en cuanto al ejercicio de la libertad sindical (artículos 42 y 153), las mismas que se encuentran en armonía con las restricciones contempladas en los instrumentos

internacionales (como el artículo 8.2 de la PIDESC) con relación a miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

## **7 PROCEDIMIENTOS INTERNACIONALES DE CONTROL Y JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL**

Los procedimientos de control en el Sistema Universal, pueden ser divididos -como ha sido ampliamente reconocido- en mecanismos i) convencionales y ii) extra convencionales. Los derechos sociales han tenido un protagonismo prácticamente nulo en los mecanismos extra convencionales.

En el marco de los mecanismos convencionales podemos identificar a) mecanismos no contenciosos o sistemas de reportes, b) mecanismos cuasicontenciosos y c) mecanismos contenciosos. El derecho a la libertad sindical encuentra protección en los mecanismos no contenciosos y en los cuasicontenciosos. Con relación a los procedimientos no contenciosos, corresponde precisar que en virtud y por imperio del artículo 40 del PIDCP y los artículos 16 y 17 del PIDESC, los Estados se comprometen a presentar informes en determinados plazos sobre las medidas adoptadas y los progresos alcanzados en cuanto a los derechos reconocidos en los mencionados instrumentos internacionales. Como se mencionó anteriormente, el derecho a la libertad sindical se encuentra regulado en el artículo 22 del PIDCP y el artículo 8 del PIDESC; por tanto, los Estados tienen la obligación de suministrar información progresiva a la Organización de Naciones Unidas sobre la implementación -en el ámbito interno- del referido derecho social.

Con relación a los mecanismos cuasicontenciosos, es importante resaltar que los sistemas de comunicación individual del PIDCP y del PIDESC otorgan la posibilidad -a los individuos o Estados- de presentar quejas ante el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente, por la afectación, entre otros, del derecho a la libertad sindical. Ahora bien, corresponde precisar que a diferencia de los derechos civiles y políticos, es en los derechos sociales donde se encuentran “mayores dificultades para su garantía, exigibilidad y justiciabilidad” (Parra, Villanueva y Enrique, 2008: 12), y es que estos han recorrido un largo camino para que sean reconocidos como derechos exigibles y justiciables directamente.

## EL DERECHO SOCIAL A LA LIBERTAD SINDICAL: FUNDAMENTOS Y ALCANCES A NIVEL CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

En efecto, mientras que el instrumento internacional que concedió competencia al Comité de Derechos Humanos para recibir y examinar comunicaciones individuales por violaciones a los derechos reconocidos en el PIDCP entró en vigor el 23 de marzo de 1976 (hace más de 40 años), el instrumento internacional que concedió competencia al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales para recibir y examinar denuncias por la violación de derechos reconocidos en el PIDESC, entre ellos el derecho a la libertad sindical, entró en vigor el 5 de mayo de 2013 (hace apenas 5 años).

En el marco de los Sistemas Regionales de Protección de Derechos Humanos, identificamos el Sistema Europeo, el Sistema Africano y el Sistema Interamericano. Para los fines de este trabajo, nos enfocaremos en analizar el sistema que pertenece a nuestra región. En ese sentido, corresponde señalar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) cuenta con tres (3) procedimientos de control. El derecho a la libertad sindical se encuentra protegido por dos (2) procedimientos i) el sistema de reportes, en virtud de los artículos 42 y 43 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el artículo 19 Protocolo de San Salvador y ii) el sistema de peticiones individuales, en virtud de los dispuesto en los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la CADH, sistema que cuenta con una etapa contenciosa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>1</sup>, en esta etapa, el tribunal supranacional puede analizar violaciones del derecho a la libertad sindical y declarar la responsabilidad internacional del Estado infractor en virtud del artículo 16 de la CADH, que reconoce la libertad de asociación.

Si bien, la Corte IDH tiene -en principio- competencia exclusiva para declarar violaciones de la CADH, el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador le otorga competencia para conocer también de eventuales violaciones de dos (2) derechos específicos: los derechos i) a la educación y ii) a la libertad sindical.

Con relación a la justiciabilidad directa y exigibilidad de los derechos sociales en el SIDH, se aprecia una situación muy parecida a la ocurrida en el Sistema Universal, pues la CADH reconoce muy pocos derechos sociales y es recién a partir de la flamante sentencia del caso Lagos del Campo Vs. Perú, de fecha 31 de agosto de 2017 que la Corte IDH reconoció la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales sobre la base de lo dispuesto en el artículo 26 de la CADH, declarando por primera vez en la historia de su

---

<sup>1</sup> No todos los casos presentados en el marco del sistema de peticiones individuales, llegan a conocimiento de la Corte IDH.

jurisprudencia la violación del derecho a la estabilidad laboral y el derecho a la libertad de asociación (en su dimensión laboral) en virtud de la referida disposición convencional<sup>2</sup>.

En el marco de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), se puede identificar tres (3) sistemas o procedimientos de control: procedimiento de control i) regular, ii) general y iii) especial, conviene desatacar el procedimiento especial que cuenta, a su vez, con dos (2) mecanismos de control en materia de libertad sindical, i) la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de libertad sindical (CICLS) de 1950 y ii) el Comité de Libertad Sindical de 1951 (Mejía, 2008: 114), el cual tiene competencia para tramitar y examinar quejas sobre violaciones a la libertad sindical (OIT, s/f: s/n).

Asimismo, en el marco del procedimiento de control general, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT y el Reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, los comités tripartitos examinan las reclamaciones presentadas “por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte” (Constitución de la OIT, artículo 24).

## **8 PRONUNCIAMIENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL POR LOS ÓRGANOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

### **8.1 Los casos ante el Comité de Libertad Sindical**

Los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical han constituido la base para el desarrollo del derecho a la libertad sindical, dicho desarrollo posteriormente ha sido incorporado progresivamente en la jurisprudencia de la Corte IDH. El Comité ha tenido un amplio número de pronunciamientos en el que ha construido de forma detallada el contenido del derecho a la libertad sindical. A continuación, se comparten solo los principales pronunciamientos en materia de libertad sindical efectuados por dicho Comité.

En principio, el Comité de Libertad Sindical ha subrayado que los derechos sindicales solo se pueden ejercer en un marco en el que se respeten los derechos humanos (CLS, 2006: 1094).

---

<sup>2</sup> Anteriormente, la Corte IDH solo declaró vulnerado el derecho a la libertad de asociación en aplicación del artículo 16 de la CADH.



Asimismo, ha precisado que un sistema democrático es fundamental para el desarrollo de estos derechos (CLS, 2013: 1224).

En un caso contra el Estado de Pakistán, en el que el Sindicato Obrero de la Corporación de Suministro de Energía Eléctrica de Karachi (KESC) alegó que la dirección de la Corporación había ordenado abrir fuego contra algunos trabajadores que realizaban una protesta y que incluso habría denunciado penalmente a representantes sindicales, el CLS determinó que no debían “utilizarse acusaciones de conductas criminales con el fin de hostigar a sindicalistas a causa de su afiliación o actividades sindicales” (CLS, 2012: 1121).

Sin embargo, en el marco de conflictos por razones sindicales, no solo se produjeron acciones de violencia contra la integridad física, sino también contra la vida de líderes sindicalistas. Sobre el particular el Comité de Libertad Sindical de la OIT precisó “que la libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales en particular, los relativos a la vida y a la seguridad de la persona” (CLS, 1984: 682).

En ese sentido, en el caso se haya afectado el derecho a la vida o se haya afectado gravemente el derecho a la integridad de un líder sindicalista, el Comité de Libertad Sindical subraya la importancia de que el Estado despliegue todos sus esfuerzos con la finalidad de investigar, enjuiciar y sancionar al o los responsables de tal afectación (CLS, 2018: 94).

En efecto, el Comité deja entrever que para que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical, el Estado debe ofrecer un marco determinado el cual les asegure que no serán sometidas a ningún acto de amenaza, intimidación o represalia. De igual forma, el CLS invoca a los Estados a no dejar en impunidad las eventuales afectaciones a los derechos de los dirigentes sindicales.

Por otro lado, el CLS estableció que un sindicato no podría ejercer libremente sus actividades en un marco en el que no se garanticen derechos tales como la libertad de reunión y libertad de expresión u opinión (CLS, 2018: 76).

Con relación a la libertad de reunión, el CLS reconoció que las organizaciones tienen derecho a realizar reuniones sin autorización previa y sin injerencia del Estado; asimismo, afirmó que las autoridades públicas deberían abstenerse de efectuar toda intervención que pueda obstaculizar la realización de tal derecho, salvo excepciones plenamente justificadas (CLS, 2007: 278).

Con relación al derecho a la libertad de expresión, el CLS señaló que tanto los trabajadores como los empleadores deberían gozar de la libertad de expresarse y opinar en el desarrollo de sus actividades sindicales (CLS, 2010: 1083). Asimismo, el Comité consideró que “iniciar acciones penales por parte de las autoridades en respuesta a opiniones legítimas de representantes de una organización sindical, puede tener un efecto intimidatorio y perjudicial en el ejercicio de los derechos sindicales” (CLS, 2014: 73).

## **8. 2 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La jurisprudencia de la Corte IDH ha contribuido a desarrollar el contenido del derecho a la libertad sindical a partir de la interpretación de la CADH y los instrumentos internacionales en materia de derechos sociales. En efecto, a la hora de analizar casos sobre libertad sindical, el tribunal supranacional se remitió a la dimensión laboral del artículo 16 de la CADH, disposición convencional que regula de manera general el derecho a la libertad de asociación, dejando entrever que el ámbito de protección del derecho a la libertad de asociación (artículo 16 de la CADH) incluye el ejercicio de la libertad sindical.

En ese sentido, la Corte IDH esbozó una construcción conceptual de la libertad de asociación en materia sindical, bajo los siguientes términos:

(...) La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente 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. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. (Corte IDH, 2001: 56).

Como se puede advertir, el tribunal supranacional maneja un concepto bien elaborado de la libertad sindical -dentro de la libertad de asociación-, en el que se incluye los dos (2) aspectos de la dimensión individual de la libertad sindical, el aspecto negativo y el aspecto positivo.

Asimismo, la Corte IDH reinterpretó el artículo 16 de la CADH y consideró que dicha disposición contemplaba un derecho y, a su vez, una libertad, “el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse” (Corte IDH, 2001: 159).

El tribunal supranacional consideró que el Protocolo de San Salvador recogía la misma idea al disponer en su artículo 8.3 que nadie podría ser obligado a pertenecer a un sindicato. Hasta este punto se puede destacar cómo la Corte IDH armoniza lo regulado en la CADH y el Protocolo de San Salvador en cuanto a la dimensión individual negativa de la libertad sindical permitiendo el dialogo y coherencia de ambos instrumentos internacionales.

Como se advertirá en el desarrollo de este acápite, la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de libertad sindical se ha inspirado en los razonamientos del Comité de Libertad Sindical. Hasta la fecha, la Corte IDH ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre afectaciones al derecho a la libertad sindical en cuatro (4) oportunidades: i) caso Baena Ricardo Vs. Panamá, ii) caso Huilca Tecse Vs. Perú, iii) caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú y iv) caso Lagos del Campo Vs. Perú. Como se mencionó líneas arriba tres (3) de los cuatro (4) casos fueron seguidos contra el Estado peruano.

El caso Baena Ricardo está relacionado con el despido de un total de 270 trabajadores públicos y dirigentes sindicales de diferentes entidades estatales panameñas quienes participaron en un paro el día 5 de noviembre de 1990, el mismo día hubo un intento fallido de golpe de Estado. En este caso, la Corte IDH evidenció que se despidió a sindicalistas por hechos que no configuraban causal de despido en la legislación -panameña- vigente en la época de los hechos y que se aplicó de forma retroactiva una ley interna (la Ley N° 25 de fecha 14 de diciembre de 1990) para justificar tales despidos.

Asimismo, el tribunal supranacional consideró que el Estado de Panamá no demostró que las sanciones de despido de los trabajadores, a tenor de la Ley N° 25, constituyeron medidas legítimas tomadas con el fin de preservar el orden público o que hayan guardado el principio de proporcionalidad. En ese sentido, la Corte IDH consideró que tales medidas no se encontraban dentro del ámbito de restricción de la libertad de asociación permitida excepcionalmente en el artículo 16.2 de la CADH y concluyó que Panamá vulneró el derecho a la libertad de asociación (en su dimensión laboral) de los 270 trabajadores públicos (Corte IDH, 2001: 172-173). El caso Baena Ricardo es importante porque por primera vez la Corte analizó la violación del derecho a la libertad de asociación en materia laboral (libertad sindical) por el despido masivo de trabajadores públicos.

En el caso Huilca Tecse Vs. Perú, el tribunal supranacional analizó la violación del mencionado derecho social como consecuencia del asesinato de Pedro Huilca Tecse, secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú, ocurrido el 18 de

diciembre de 1992 por parte de agentes del Grupo Colina. En este caso, la Corte consideró que el asesinato del señor Huilca Tecse “fue motivado por su carácter de líder sindical opositor y crítico de las políticas del entonces gobierno en turno” (Corte IDH, 2005: 68) y, que por tanto, su ejecución extrajudicial “configuró una violación del contenido del derecho a la libertad de asociación, en relación con la libertad sindical” (Corte IDH, 2005: 67).

Un aspecto importante de este caso que merece ser destacado es que el tribunal supranacional determinó que la ejecución de Pedro Huilca Tecse (líder sindical), en un contexto como el del peruano entre la década de los ochenta y noventa, no restringía únicamente la libertad de asociación individual sino también el derecho de una colectividad a asociarse con libertad y sin temor de sufrir lo mismo (Corte IDH 2005: 69). El caso del señor Huilca Tecse también es importante porque le permitió a la Corte IDH analizar por primera vez las violaciones de derechos humanos en contra de una persona por su condición de líder sindical.

Un caso parecido al caso Huilca Tecse, es el caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz, pues en este último se analizó el secuestro (13 de febrero de 1989) y, posterior, ejecución de Saúl Cantoral Huamaní, un importante líder minero y dirigente sindical, y Consuelo Trinidad Santa Cruz, miembro de un centro de mujeres cuya actividad estaba relacionada con las reivindicaciones sindicales de los mineros. En este caso, el tribunal supranacional determinó que la obligación de investigar con debida diligencia se acentuaba en contextos de violencia masiva contra trabajadores sindicalizados, pues la no investigación de delitos contra dirigentes sindicales tendría un efecto atemorizador o amedrentador que impediría el libre ejercicio de los derechos sindicales (Corte IDH, 2007: 147).

Con relación al caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz, se debe precisar que previamente el CLS tuvo un pronunciamiento al respecto, en efecto, en el Caso 1527 (Perú), se denunció el asesinato de 19 sindicalistas entre los que se encontraban Saúl Cantoral Huamaní y Consuelo García Santa Cruz. En el marco de este caso, el CLS recordó que “un clima de violencia que da lugar al asesinato o a la desaparición de dirigentes sindicales constituye un grave obstáculo para el ejercicio de los derechos sindicales” (CLS, 1991: 237). El Comité consideró que en estos casos se debe investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables, así como prevenir que hechos similares vuelvan a ocurrir.

Retornando a los casos del SIDH, la Corte IDH -tomó como base los razonamientos del CLS y- consideró que la ejecución de Saúl y Consuelo tuvo un efecto amedrentador en los demás trabajadores del movimiento sindical minero peruano y que dicho efecto se hizo más grave

por el contexto de impunidad que se generó posteriormente (Corte IDH, 2007: 148). Cabe precisar que, en la misma línea, el CLS de la OIT señaló “que la situación de impunidad imperante [en una sociedad] instala un clima de temor que impide el ejercicio libre de los derechos sindicales” (OIT, 2005: 535).

El último caso sobre libertad sindical que hasta la fecha ha conocido la Corte IDH, es el flamante caso Lagos del Campo Vs. Perú. En este, el señor Alfredo Lagos del Campo, líder sindical y -al momento de los hechos- Presidente del Comité Electoral de la Comunidad Industrial de la empresa Ceper-Pirelli S.A fue despedido por el Gerente General de dicha empresa por haber afirmado, en una entrevista en el diario “La Razón”, que el directorio de Ceper-Pirelli chantajeaba a los comuneros coaccionándolos a participar en las elecciones bajo amenaza de ser despedidos.

En este caso, la Corte IDH reconoció que en material laboral, no solo los sindicatos gozan del reconocimiento del derecho a la libertad de asociación, pues dicho derecho se extiende a otras organizaciones que a pesar de no tener naturaleza similar a la de los sindicatos tienen como finalidad representar los intereses legítimos de los trabajadores (Corte IDH, 2017: 158). Este razonamiento, le sirvió a la Corte IDH para considerar que las Comunidades Industriales creadas en el Perú a inicios de los años setenta se encontraban dentro del ámbito de protección del artículo 16 de la CADH.

En ese sentido, al analizar el caso concreto la Corte IDH concluyó que el señor Lagos del Campo fue despedido como represalia a sus labores de representación y, como consecuencia de ello, no pudo continuar con sus labores en el Comité Electoral. Asimismo, la Corte consideró que el despido del señor Lagos del Campo pudo tener un efecto amedrentador en el resto de los miembros de la Comunidad Industrial de la empresa. Por tanto, el tribunal supranacional consideró que el despido del señor Lagos del campo “trascendió a la violación de su derecho individual a la libertad de asociación” (Corte IDH, 2017: 162) y concluyó por primera vez que el Estado peruano además de ser responsable por la violación del artículo 16 de la CADH, era responsable por la violación del artículo 26 del mismo instrumento internacional.

## 9 CONCLUSIONES

Los derechos sociales se encuentran en constante evolución, actualmente no podrían ser considerados como meros derechos positivos o de prestación, pues la práctica demuestra que los derechos sociales también pueden contener obligaciones negativas como por ejemplo la obligación negativa de no contaminar en el caso del derecho a la salud o no interferir en el desarrollo de la actividad sindical en el caso del derecho a la libertad sindical.

Desde un punto de vista axiológico los derechos sociales y los derechos civiles y políticos son igual de importantes, no admitiéndose algún tipo de jerarquía entre ambos, en tanto ambos se fundamentan en la dignidad del ser humano. De igual forma, no es posible hablar de la realización de los derechos sociales sin el goce de derechos civiles y políticos en tanto ambas categorías son indivisibles e interdependientes.

La libertad sindical es un derecho social con características particulares, pues si bien es un derecho social también es considerado un derecho civil, cuando hablamos de él no nos referimos a un derecho en concreto sino más bien a un conjunto de derechos, en buena cuenta, el derecho a la libertad sindical es un derecho de estructura compleja que permite tener acceso a otros derechos relacionados con él.

Sin lugar a dudas, el fundamento principal de la libertad sindical radica en su capacidad de constituirse en un instrumento que limita el poder que ejerce el empleador en el marco de las relaciones laborales y que en los tiempos modernos constituye un mecanismo de suma importancia para garantizar el cumplimiento y aplicación efectiva de las normas de carácter laboral a través de sólidas organizaciones sindicales.

Si bien la actual Constitución peruana contempla el derecho a la libertad sindical de forma muy concisa, el Tribunal Constitucional se ha encargado de efectuar un amplio desarrollo e interpretación del mismo estableciendo hasta tres (3) tipos de dimensiones de tal derecho.

Asimismo, existe un sólido reconocimiento de la libertad sindical en el ordenamiento jurídico internacional tanto en las normas del Sistema Universal como en las normas del Sistema Interamericano y el Sistema Europeo de Derechos Humanos, al igual que en el marco de los Convenios de la OIT. De la misma forma, el Comité de Libertad Sindical ha cumplido un rol importante en el desarrollo del contenido del derecho a la libertad sindical labor que ha sido emulada por la Corte IDH, órgano supranacional que, a su vez, ha reinterpretado el contenido y los alcances de la protección del derecho a la libertad sindical.

Finalmente, corresponde resaltar que en el SIDH se ha producido un gran paso hacia la justiciabilidad directa de los derechos sociales, pues la Corte Interamericana declaró por primera vez la violación de los derechos a la libertad de asociación (en su dimensión laboral) y estabilidad laboral en virtud del artículo 26 de la Convención Americana en la sentencia del caso Lagos del Campo Vs. Perú del año 2017. Este caso permite que los Estados de la región puedan ser demandados por violaciones de diferentes derechos sociales (además de los derechos a la educación y libertad sindical contemplados en el Protocolo de San Salvador), supuesto que no estuvo previsto durante aproximadamente 30 años de jurisprudencia del tribunal supranacional.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ALEXY, Robert

1997 *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudio Constitucionales, pp. 482-501.

AÑÓN ROIG, María José

2014 “Derechos humanos y obligaciones positivas”. En BERNUZ BENÉITEZ, María José y Manuel Calvo García (editores). *La eficacia de los derechos sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 43-71.

ATRIA, Fernando

2002 “¿Existen derechos sociales?”. La versión original de este texto fue presentada como ponencia plenaria en las XVI Jornadas Argentinas de Filosofía Jurídica y Social. Azul (Buenos Aires), Octubre. Consulta: 23 de octubre de 2018.

<http://www.cervantesvirtual.com/obra/existen-derechos-sociales-0/>

BERNAL PULLIDO, Carlos

2005 *El derecho delos derecho. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Bogotá: U. Externado de Colombia, pp. 285-330.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos

2011 *La cláusula del estado social en la Constitución. Análisis de los derechos fundamentales laborales*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

BOLAÑOS SALAZAR, Elard Ricardo

2017 “La justiciabilidad de los derecho económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano. A propósito del caso Lagos del Campo Vs. Perú”. En *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*, Lima, Tomo 92, pp. 247-261.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2001 Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 2 de febrero de 2001. Consulta: 20 de noviembre de 2018.

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf)

EL DERECHO SOCIAL A LA LIBERTAD SINDICAL: FUNDAMENTOS Y ALCANCES A  
NIVEL CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

- 2005 Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 3 de marzo de 2005. Consulta: 20 de noviembre de 2018.  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_121\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_121_esp.pdf)
- 2007 Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 10 de julio de 2007. Consulta: 21 de noviembre de 2018.  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_167\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_167_esp.pdf)
- 2009 Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 1 de julio de 2009. Consulta: 24 de octubre de 2018.  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_198\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_198_esp.pdf)
- 2017 Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 31 de agosto de 2017. Consulta: 22 de noviembre de 2018.  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_340\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf)

COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

- 1984 Normlex. Information System on International Labour Standards. Caso núm. 233 (El Salvador). Informe provisional – Informe núm. 233, marzo. Consulta: 23 de noviembre de 2018.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLA\\_INT\\_TEXT\\_ID:2901109](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLA_INT_TEXT_ID:2901109)
- 1991 Normlex. Information System on International Labour Standards. Caso núm. 1527 (Perú). Informe provisional – Informe núm. 278, junio. Consulta: 23 de noviembre de 2018.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLA\\_INT\\_TEXT\\_ID:2901969](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLA_INT_TEXT_ID:2901969)
- 2005 Normlex. Information System on International Labour Standards. Caso núm. 1787 (Colombia). Informe provisional – Informe núm. 337, junio. Consulta: 23 de noviembre de 2018.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLA\\_INT\\_TEXT\\_ID:2903146](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLA_INT_TEXT_ID:2903146)
- 2006 Normlex. Information System on International Labour Standards. Caso núm. 2268 (Myanmar). Informe provisional – Informe núm. 340, marzo. Consulta: 10 de diciembre de 2018.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLA\\_INT\\_TEXT\\_ID:2907875](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLA_INT_TEXT_ID:2907875)
- 2007 Normlex. Information System on International Labour Standards. Caso núm. 2456 (Argentina). Informe núm. 344, marzo. Consulta: 10 de diciembre de 2018  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLA\\_INT\\_TEXT\\_ID:2909806](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLA_INT_TEXT_ID:2909806)



- 2010 Normlex. Information System on International Labour Standards. Caso núm. 2712 (República Democrática del Congo). Informe núm. 357, junio. Consulta: 09 de diciembre de 2018.

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2911950](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911950)

- 2012 Normlex. Information System on International Labour Standards. Caso núm. 2902 (Pakistán). Informe provisional – Informe núm. 365, noviembre. Consulta: 10 de diciembre de 2018.

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3087127](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3087127)

- 2013 Normlex. Information System on International Labour Standards. Caso núm. 2949 (Eswatini). Informe provisional – Informe núm. 367, marzo. Consulta: 11 de diciembre de 2018.

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3112131](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3112131)

- 2014 Normlex. Information System on International Labour Standards. Caso núm. 3002 (Estado Plurinacional de Bolivia). Informe núm. 373, octubre. Consulta: 11 de diciembre de 2018.

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3189028](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3189028)

- 2018 *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*. Sexta edición. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Consulta: 10 de diciembre de 2018.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf)

COURTIS, Christian

- 2006 “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”. En COURTIS, Christian (compilador). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto s.r.l., pp. 3-52. Consulta: 24 de octubre de 2018.

<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/ni-un-paso-atras-la-prohibicion-de-regresividad-en-materia-de-derechos-sociales.pdf>

ERMIDA URIARTE, Oscar

- 2012 “Crítica a la libertad sindical”. En *Derecho PUCP*, Lima, Número 68, pp. 33-61.

MEJÍA MADRID, Renato

- 2008 “Los Mecanismos Especiales de Control de la Organización Internacional del Trabajo en Materia de Libertad Sindical”. En *Derecho y Sociedad*. Asociación Civil, s/l, Número 30, pp. 112-120.

MONEREO PÉREZ, José Luis y José Antonio FERNÁNDEZ AVILÉS

EL DERECHO SOCIAL A LA LIBERTAD SINDICAL: FUNDAMENTOS Y ALCANCES A  
NIVEL CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

2008 “La libertad sindical en la doctrina del Tribunal Constitucional”. En Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, s/l, Número 73, pp. 247-311. Consulta: 25 de octubre de 2018.

[http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/73/Est08.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/73/Est08.pdf)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

s/f Normlex. Information System on International Labour Standards. Perú – Miembro de la OIT. Consulta: 10 de noviembre de 2018.

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110\\_COUNTRY\\_ID:102805](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:102805)

s/f Normas de Trabajo. Consulta: 22 de noviembre de 2018.

<https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--es/index.htm>

PARRA, Óscar, María VILLANUEVA y Agustín ENRIQUE

2008 Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

PISARELLO, Gerardo

2007 *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 59-77.

TOYAMA MIYAGUSUKU y Marilú Merzthal Shigyo

2013 “La libertad sindical en el Perú: Una revisión a su desarrollo jurisprudencial”. En Derecho & Sociedad, Lima, Número 40, pp. 87-100.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/12791/13348>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2002 Expediente N.º 1469-2002-AA/TC. Sentencia: 23 de julio de 2004. Consulta: 26 de octubre de 2018.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/01469-2002-AA.html>

2005a Expediente N.º 008-2005-PI/TC. Sentencia: 12 de agosto de 2005. Consulta: 25 de octubre de 2018.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html>

2005b Expediente N.º 206-2005-PA/TC. Sentencia: 28 de noviembre de 2005. Consulta: 10 de noviembre de 2018.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00206-2005-AA.pdf>

URQUILLA, Carlos

2008 La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales. San José: IIDH. Consulta 10 de noviembre de 2018.

<https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1467/justiciabilidad-directa-desc-2009.pdf>

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo

EL DERECHO SOCIAL A LA LIBERTAD SINDICAL: FUNDAMENTOS Y ALCANCES A  
NIVEL CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

2010 *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: Editor Plades, Consulta: 26 de octubre de 2018.

<http://files.pucp.edu.pe/posgrado/wp-content/uploads/2017/05/22162507/LA-LIBERTAD-SINDICAL-EN-EL-PER%C3%9A-2010-FINAL.pdf>