

# Derecho de huelga. Libertad sindical. Derecho al trabajo

## Corte IDH. Caso *Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 17 de noviembre de 2021. Serie C No. 445

*Por Juan Manuel Pedreira<sup>1</sup>*

.....

### 1. Introducción

En el presente comentario analizaré el fallo dictado por la Corte IDH el 17 de noviembre de 2021 en el caso *Ex Trabajadores del Organismo Judicial*, en el que declaró la responsabilidad internacional del Estado por las violaciones a diversos derechos en perjuicio de 65 personas ex trabajadoras/es del Organismo Judicial de Guatemala despedidas/os por haber participado en una huelga, que había sido declarada ilegal. Se vincula con el ejercicio del derecho de huelga asociado a la garantía de libertad sindical, el derecho al trabajo y las condiciones que debe respetar la normativa interna en orden a la regulación de dichos derechos.

---

<sup>1</sup> Abogado (UBA). Profesor de Derecho del Trabajo (UNPAZ, UBA y UCES). Coordinador Académico de la Diplomatura en Derecho Laboral y Relaciones del Trabajo (UNPAZ). Funcionario de la Procuración General de la Nación.

## 2. Hechos del caso

El 1° de septiembre de 1999 la Corte Suprema de Justicia de Guatemala procedió a ejecutar los despidos de 404 trabajadoras/es producto del ejercicio del derecho de huelga. Ello tuvo lugar, luego de que se declarara la ilegalidad de la medida de acción directa llevada adelante y de que la Sala Primera de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social fijara el término de 20 días al Organismo Judicial para dar por terminados los contratos de las/os trabajadoras/es huelguistas. De ese universo de afectadas/os, la CIDH ha analizado el reclamo de 93 trabajadoras/es cesanteadas/os, de los cuales 28 fueron recontratados y 65 no.

En lo que resulta relevante a estos fines, cabe puntualizar que, en 1994, en el marco del ejercicio de los derechos derivados de la negociación colectiva, el Sindicato de Trabajadores del Organismo Judicial denunció el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Organismo Judicial y el Sindicato ante la Inspección General de Trabajo con el fin de iniciar las negociaciones para suscribir una nueva norma colectiva. Ante el fracaso de la negociación, el Sindicato promovió un conflicto de carácter económico y social. Agotadas las negociaciones, se constituyó un Tribunal de Conciliación, el cual dio una serie de recomendaciones que no fueron aceptadas por las partes, por lo que se dio por terminado el proceso de conciliación el 15 de febrero de 1996.

El marco normativo vigente al momento de los hechos establecía que para declarar una huelga legal se necesitaba la participación de por los menos las dos terceras partes de las personas trabajadoras (conf. art. 241 del Código de Trabajo). En esa inteligencia, luego de agotado el proceso de conciliación, el Sindicato solicitó que se ordenara a la Inspección General proceder con el conteo de las/os trabajadoras/es que participaron del conflicto, con el fin de determinar si constituían por los menos las dos terceras partes del Organismo Judicial y, por ende, declarar la legalidad de la huelga. La interposición de diferentes recursos impidió que se realizara este conteo.

Sin que se pudiera realizar el referido conteo, entre el 19 de marzo y el 2 de abril de 1996, miembros del Sindicato realizaron una huelga. El 23 de abril de 1996, la Procuraduría General de la Nación presentó un incidente con el fin de obtener la declaración de ilegalidad de la huelga, el que fue acogido favorablemente, por lo que se declaró ilegal la huelga y se le dio 20 días al Organismo Judicial en su calidad de empleador, para que determinara quiénes habían participado en la huelga y ejecutara los despidos. Contra esta decisión, el Sindicato interpuso una acción de amparo y un recurso de apelación, los cuales fueron desestimados.

## 3. Trámite ante la CIDH

El 7 de septiembre de 2000 el Centro para Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) presentó una petición ante la CIDH, en la que alegó que el Estado de Guatemala había incurrido en responsabilidad internacional en perjuicio de ex trabajadoras/es del Organismo Judicial por su destitución derivada del ejercicio del derecho de huelga.

El Estado argumentó que no se violaron ninguno de los derechos aludidos por la parte peticionaria, y que las resoluciones judiciales internas cumplieron con los preceptos de la Constitución Nacional y de la CADH en orden a las garantías judiciales y a la protección judicial invocadas y que se han respetado los derechos a la libertad de asociación e igualdad ante la ley. El Estado concluyó indicando que se cumplió con todas las leyes al declarar ilegal la huelga promovida, ya que la misma vedó a la población el derecho y acceso a la justicia que se encuentra garantizado por la Constitución.

El 22 de octubre de 2003 la CIDH aprobó el Informe de Admisibilidad N° 78/03 y el 28 de septiembre de 2019, el Informe de Fondo N° 157/19. Frente a ello, el Estado presentó un escrito en el cual indicó su voluntad para avanzar en la atención de las recomendaciones. Sin embargo, no presentó propuesta alguna de cumplimiento ni información que indicara que había iniciado contactos con las presuntas víctimas o sus representantes. Además, no solicitó una prórroga para presentar su informe.

Por lo tanto, el 27 de febrero de 2020 la CIDH sometió a la jurisdicción de la Corte IDH el caso en análisis y solicitó que se declarara al Estado responsable por la violación a los derechos a ser oído, de defensa, al debido proceso, a la huelga y al trabajo, consagrados en los artículos 8.1, 8.2.b y c, 25.1 y 26 de la CADH, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de las 65 personas ex trabajadores y ex trabajadoras que no fueron recontratadas y recontratados.

## **4. La sentencia de la Corte IDH. Derechos violados**

### **4.1. Derecho a ser oído, de defensa, al debido proceso y a la protección judicial**

La Corte IDH define y delimita el marco normativo y valorativo sobre el que funda su decisión, y respecto del derecho a ser oído sostiene que incluye el derecho de toda persona a tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones. Reitera que la protección establecida en el artículo 8 de la CADH

supone que las víctimas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en los procesos respectivos, de manera que puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que estos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Corte IDH. *Caso Ex trabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 17 de noviembre de 2021. Serie C No. 445, párr. 70.

En el caso, la Corte IDH considera que el Estado debió asegurar un procedimiento en relación con cada una de las presuntas víctimas para determinar si había efectivamente participado en la huelga, durante el cual se garantizara su derecho de audiencia y de defensa.<sup>3</sup>

El derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada (conf. art. 8.2.b de la CADH), según la Corte IDH, implica que se haga una descripción material de la conducta imputada que contenga los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa. De ahí que el acusado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan.<sup>4</sup>

En el caso *Barreto Leiva Vs. Venezuela*, la Corte IDH señaló que, para satisfacerlo, “el Estado debe informar al interesado no solamente de la causa de la acusación, sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que se da a esos hechos”.<sup>5</sup>

Por último, el derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa (conf. art. 8.2.c de la CADH) obliga al Estado a permitir el acceso de la persona al conocimiento del expediente llevado en su contra e implica que se debe respetar el principio del contradictorio, que garantiza la intervención de la persona en el análisis de la prueba.<sup>6</sup>

La Corte IDH concluye que el Estado de Guatemala resulta responsable por la violación de los derechos a ser oído, a conocer previa y detalladamente la acusación formulada y a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa en perjuicio de las 65 personas ex trabajadoras/es del Organismo Judicial.

En orden a la garantía de protección judicial, recuerda que el artículo 25 de la CADH establece la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo ante juez o tribunal competente, contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Agrega que los artículos 8, 25 y 1 del tratado se encuentran interrelacionados en la medida que

[L]os [...] recursos judiciales efectivos [...] deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, [...] dentro de la obligación general a cargo de los [...] Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1.1).<sup>7</sup>

3 *Idem*, nota 2.

4 *Idem*, nota 2, párr. 71.

5 Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 28.

6 *Mutatis mutandi*, Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 178, y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438, párr. 154.

7 *Idem*, nota 2, párr. 77.

Sobre esa base, individualiza dos obligaciones específicas que recaen en los Estados. La primera consiste en consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven la determinación de los derechos y obligaciones de estas. La segunda refiere a la garantía de que existan medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos.<sup>8</sup>

A este respecto, la Corte IDH concluye que, en cuanto a la posibilidad de impugnar la declaratoria de ilegalidad de la huelga, el Estado es responsable por la violación al derecho a la protección judicial (conf. art. 25 de la Convención), en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos y con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno contenidos en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. En cambio, concluye que el Estado no violentó ese derecho, respecto de los recursos de reconsideración y del proceso de amparo seguido por el Sindicato.<sup>9</sup>

Arribó a tal conclusión debido a la falta de claridad de la normativa interna respecto del procedimiento de declaratoria de ilegalidad de una huelga y, sobre todo, a la imposibilidad de recurrir esta decisión, que colocó a las personas trabajadoras del Organismo Judicial en una situación de desprotección.<sup>10</sup>

Por el contrario, consideró que las resoluciones judiciales fueron motivadas y permitieron al Sindicato presentar una argumentación en contra de los actos de despido. En esa inteligencia, entendió que las decisiones a las que arribaron los jueces en el amparo no resultan manifiestamente arbitrarias o irrazonables y el análisis de la efectividad de los recursos no depende de una eventual decisión favorable a los intereses de las presuntas víctimas.<sup>11</sup>

## 4.2. Derecho de huelga, vinculado con el derecho a la libertad sindical

La Corte IDH analiza el derecho de huelga, de conformidad con el alcance previsto en el artículo 26 de la CADH, desde una cosmovisión sistémica y en su estrecha relación con el derecho de asociación y la libertad sindical.

El presente fallo, en cuanto a la temática en estudio, adquiere mayor relevancia en momentos en que, en el seno de la Organización Internacional de Trabajo, se viene observando un fuerte debate en torno al reconocimiento del derecho de huelga y si el mismo deriva de los derechos consagrados en el Convenio OIT 87.

La Corte IDH sostiene que la libertad de asociación y la libertad sindical tienen una relación de género y especie, donde la primera es entendida como el derecho de las personas de crear organizaciones

8 *Idem*, nota 2, párr. 79.

9 *Idem*, nota 2, párr. 85.

10 *Idem*, nota 9.

11 *Idem*, nota 2, párr. 87.

y actuar colectivamente en la persecución de fines legítimos (conf. art. 16, CADH) y la segunda se vincula con la especificidad de la actividad y la importancia de la finalidad perseguida por la actividad sindical, así como por su protección específica derivada del artículo 26 de la CADH y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador.<sup>12</sup>

Una vez establecido que la libertad sindical es una especie dentro de la libertad de asociación, puntualiza que la protección del derecho a la negociación colectiva y a la huelga son herramientas esenciales del derecho de asociación y de la libertad sindical.

A tal fin, reconoce el derecho de huelga sobre la base, entre otras argumentaciones, de la labor realizada por la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). En efecto, dicho organismo sostiene que el derecho de huelga está basado en el artículo 3 del Convenio OIT 87, que recoge que: “[l]as organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de... organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”, y el artículo 10 que define “organización”, en el sentido del Convenio, como toda organización “que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores”.<sup>13</sup>

Esta postura es fuertemente cuestionada dentro del ámbito de la OIT por los representantes del sector patronal, quienes sostienen, por el contrario, que el derecho de huelga no se encuentra reconocido en dicho Convenio, sobre la base del historial legislativo del citado tratado. En este sentido, señalan que el informe preparatorio de 1948 de la OIT recoge que “el convenio propuesto está relacionado solamente con la libertad de asociación y no con el derecho de huelga”. Además, en las discusiones sobre el referido convenio en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 1947 y 1948, no se aprobó ni se presentó enmienda alguna en relación con el derecho de huelga. En cambio, el sector patronal reconoce que se han introducido referencias a la huelga en convenios, recomendaciones y resoluciones posteriores de la OIT. De todos modos, a su entender, eso no altera el hecho de que no haya regulación alguna en materia de huelga en el Convenio 87 ni en ningún otro instrumento de la OIT.<sup>14</sup>

El Tribunal regional hace propio también el concepto de huelga elaborado por el Comité de Libertad Sindical, que la define como “la interrupción temporal del trabajo (o disminución) voluntaria efectuada por uno o más grupos de trabajadores con el fin de obtener reivindicaciones o rechazar exigencias o expresar quejas o de apoyar las reivindicaciones o las quejas de otros trabajadores”.<sup>15</sup>

Considera que el derecho a la huelga es uno de los derechos fundamentales de las/os trabajadoras/es y de sus organizaciones, pues constituye un medio legítimo de defensa de sus intereses económicos, so-

12 *Idem*, nota 2, párr. 110.

13 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, Madrid. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_087430.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087430.pdf)

14 Organización Internacional de Empleadores (2014). Los convenios 87 y 98 de la OIT ¿reconocen el derecho de huelga? Recuperado de [https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe\\_documents/publications/Policy%20Areas/international\\_labour\\_standards/ES/\\_2014-10-08\\_\\_IOE\\_Nota\\_de\\_la\\_OIE\\_sobre\\_el\\_derecho\\_de\\_huelga\\_en\\_los\\_Convenios\\_87\\_y\\_98\\_con\\_glosario.pdf](https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/international_labour_standards/ES/_2014-10-08__IOE_Nota_de_la_OIE_sobre_el_derecho_de_huelga_en_los_Convenios_87_y_98_con_glosario.pdf)

15 *Idem*, nota 2, párr. 109.

ciales y profesionales. Se trata de un recurso que ejercen las/os trabajadoras/es como medio de presión sobre el empleador, a fin de corregir una injusticia, o bien para la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social, y a los problemas que se plantean en las empresas y que interesan directamente a las/os trabajadoras/es.<sup>16</sup> También cita la calificación que ha dado el Tribunal Europeo, en orden a que la huelga es el instrumento “más poderoso” de protección de los derechos laborales.<sup>17</sup>

La Corte IDH advierte, además, que el criterio de legalidad de la huelga es un elemento fundamental respecto de la posibilidad de ejercicio de ese derecho, en el entendimiento de que las condiciones y requisitos previos que la legislación establezca para reconocer su carácter de lícita no debe ser de imposible cumplimiento en la práctica, porque si no quedaría limitado a un reconocimiento formal, que encubriría en sí mismo un impedimento al efectivo ejercicio del derecho a la huelga.<sup>18</sup>

Lo dicho no implica desconocer la posibilidad con que cuentan los Estados para establecer determinadas condiciones previas en el marco del ejercicio del derecho a negociar colectivamente, antes de poder recurrir a medidas de acción directa como la huelga. En este sentido, el Tribunal consideró que tales recaudos deben ser razonables y en ningún momento pueden afectar el contenido esencial del derecho a la huelga o la autonomía de las organizaciones sindicales.<sup>19</sup>

En el caso, explica que “entre el inicio del conflicto en 1994 y la realización del movimiento habían pasado más de dos años, durante los cuales todos los intentos de negociación directa con el Estado patrono fracasaron”. Sobre esa base, concluye que puede considerarse que la única herramienta que le quedaba a las/os trabajadoras/es era la huelga. Agregó que

la multiplicidad de recursos presentados por el Estado contra la decisión que autorizaba el conteo por parte de la Inspección General del Trabajo y su falta de diligencia en ejecutar dicha decisión configuraron una obstrucción arbitraria por parte del Estado para el ejercicio del derecho a la huelga de las personas extrabajadoras del Organismo Judicial.<sup>20</sup>

La Corte IDH entiende que, en el presente caso, también se violaron la libertad de asociación y la libertad sindical. Sostuvo que, si bien no fue alegada por la CIDH, en virtud del principio *iura novit curia* y la estrecha relación existente entre estos derechos y el derecho de huelga, correspondía expedirse sobre la violación de esos derechos.

Ello así, porque las/os extrabajadoras/es despedidas/os en ejercicio del derecho de asociación y de libertad sindical se afiliaron al Sindicato de Trabajos del Organismo Judicial y, como integrantes de este

16 *Idem*, nota 16.

17 TEDH. *Case of Hrvatski Liječnički Sindikat v. Croatia*, Application N° 36701/09, Court (First Section), 27 de noviembre de 2014, párr. 59.

18 *Idem*, nota 2, párr. 118.

19 *Idem*, nota 18.

20 *Idem*, nota 2, párr. 122.

y en ejercicio de la citada libertad sindical, decidieron llevar adelante una medida de acción directa que tuvo las consecuencias aquí analizadas. La Corte IDH destaca que “la libertad de asociación en materia sindical reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de las personas trabajadoras y se enmarca en el *corpus juris* de derechos humanos”.<sup>21</sup>

Sobre esa base, concluye que la declaración de ilegalidad de la huelga no solo vulneró el derecho a la huelga, sino también el derecho de asociación y la libertad sindical de las 65 víctimas del caso.

Por último, se refiere a la regulación en particular del derecho de huelga y al requisito establecido por la normativa vigente en Guatemala vinculado con la realización de un conteo que debía reflejar la participación de al menos 2/3 de las personas trabajadoras para que la huelga sea considerada legal.

A ese respecto, la Corte IDH considera que

una tasa de participación tan alta en el movimiento vuelve en la práctica imposible un movimiento de huelga legal, por lo que su imposición implicó una restricción arbitraria al derecho de huelga, de la libertad de asociación y de la libertad sindical.<sup>22</sup>

A modo de conclusión, considera que Guatemala es responsable por la violación al derecho a la huelga, a la libertad de asociación y a la libertad sindical garantizados por los artículos 16 y 26 de la CADH, en relación con los artículos 1.1 y 2 de este mismo cuerpo normativo.

### 4.3. Derecho al trabajo

Sobre este aspecto, en primer lugar, la Corte IDH determina el marco jurídico y de principios que rigen el derecho al trabajo, sobre la base del artículo 26 de la CADH, los artículos 45.b y c, 46 y 34.g de la Carta de la OEA y el artículo 14 de la DADH. A ello agrega lo expresado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 18 sobre el derecho al trabajo, en cuanto “implica el derecho a no ser privado injustamente del empleo”, a lo que se añade que el “incumplimiento de la obligación de proteger 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 terceros”, lo cual incluye “el hecho de no proteger a los trabajadores frente al despido improcedente”.<sup>23</sup>

A partir de esa inteligencia jurídica, la Corte IDH precisa el alcance de la garantía de estabilidad laboral e indica que

21 *Idem*, nota 2, párr. 115.

22 *Idem*, nota 2, párr. 126.

23 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 18: El derecho al Trabajo, U.N. Doc. E/C.12/GC/18, 24 de noviembre de 2005.



no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho.<sup>24</sup>

Específicamente, en el caso *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela* se estableció que el Estado incumple con su obligación de garantizar el derecho al trabajo y, por ende, a la estabilidad laboral, cuando no protege a sus funcionarios estatales de separaciones arbitrarias.<sup>25</sup>

## 5. Observaciones finales

El presente fallo constituye un avance trascendente en materia de reconocimiento de derechos sociales, relacionado con el trabajo en su faz individual y colectiva, como son los vinculados con el derecho de asociación, a la libertad sindical, a la huelga y al trabajo.

El análisis sistémico del derecho de huelga, no en forma aislada, sino a través de su vinculación estrecha con el derecho de asociación y la libertad sindical, constituyen un aporte de gran relevancia para la discusión y la resolución de innumerables conflictos de derecho laboral individual y colectivo. Asimismo, brinda una respuesta concreta vinculada con la regulación del derecho de huelga, fijando un estándar fundamental en orden a que la regulación de ese derecho debe garantizar su efectivo ejercicio y no transformarlo en una enunciación formal de imposible ejercicio.

En una etapa en la cual, en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, el sector que representa a la patronal insiste en poner en duda el reconocimiento del derecho de huelga y su regulación normativa, el presente fallo constituye un importante aporte para el debate técnico jurídico y un criterio de interpretación para futuros casos que se presenten en los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros de la OEA.

24 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. 150, y *Caso Casa Nina Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 107.

25 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. 221.