

## CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

### VOTO CONCURRENTENTE DEL JUEZ VICE-PRESIDENTE RODRIGO MUDROVITSCH\*

#### CASO MIEMBROS DEL SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE ECASA (SUTECASA) Vs. PERÚ

#### SENTENCIA DE 6 DE JUNIO DE 2024 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

### I. INTRODUCCIÓN

1. El caso *Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA ("SUTECASA") vs. Perú*<sup>1</sup> constituye un importante precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("Corte IDH" o "Tribunal") sobre el derecho a la libertad sindical. El litigio sometido a la Corte IDH, compuesto por más de 2.000 víctimas y por una compleja disputa legal que se prolongó por más de 30 años, requirió desarrollos jurisprudenciales que serán analizados en profundidad en el presente voto.

2. Las violaciones examinadas por la Corte IDH se produjeron en el contexto de del convenio colectivo suscrito en junio de 1990 entre SUTECASA y la Empresa Comercializadora de Alimentos S.A. ("ECASA") -empresa estatal sujeta al régimen de actividad privada<sup>2</sup>-, con el objetivo de regular la remuneración de los trabajadores. Pocos meses después de suscrito el convenio, entró en vigor el Decreto Supremo N° 57/90, que prohibió el otorgamiento de incrementos salariales a los trabajadores de las empresas estatales, aunque hubiesen sido otorgados mediante la negociación colectiva. Luego, el Decreto

---

\* La presente versión del Voto es una traducción del original que fue redactado en portugués.

1 Corte IDH. *Caso Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA – SUTECASA Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de junio de 2024. Serie C No. 526. A partir de ahora, "Sentencia".

2 En los términos del documento folio 346: "*La Empresa Comercializadora de Alimentos S.A – ECASA, fue una empresa del Estado sujeta al régimen de la actividad privada*" Cfr. Secretaría Técnica de la Comisión Especial Ley 274521 sobre la Empresa Comercializadora de Alimentos – ECASA. Situación Empresarial (expediente de prueba, folio 346). Por lo tanto, el Estado no era, ni siquiera indirectamente, parte en la negociación colectiva.

Supremo N° 107/90 estableció una nueva propuesta de incremento salarial<sup>3</sup>.

3. El Sindicato impugnó los decretos mediante una acción de amparo, alegando que eran incompatibles con el régimen establecido en el convenio colectivo entre SUTECASA y ECASA. En abril de 1991, los afectados obtuvieron sentencia favorable del Octavo Juzgado Civil de Lima, que declaró sin efectos los citados actos normativos. La sentencia fue confirmada por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia en 1993<sup>4</sup>.

4. El proceso de ejecución de la sentencia comenzó en 1996, pasando por diversos juzgados. A lo largo del tiempo, el caso fue archivado y reabierto, se tomaron numerosas medidas y se celebraron varios debates periciales sobre cuestiones como la aplicabilidad de la estructura salarial a los miembros de SUTECASA y otros asuntos. Al final, más de 28 años después de la sentencia confirmatoria de la *Corte Suprema de Justicia*, el *Décimo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima* ordenó el archivo definitivo del caso, tras llegar a la conclusión de que no existía monto adeudado que ejecutar<sup>5</sup>.

5. Este caso es una importante continuación de la tradición jurisprudencial sobre derechos sindicales y, debido a sus peculiaridades, ha permitido a la Corte IDH profundizar su comprensión del alcance del derecho a la negociación colectiva más allá de los marcos establecidos en la Opinión Consultiva N-27/21.

6. El presente voto se divide en tres partes. En la primera se analizará la evolución y alcance del derecho a la negociación colectiva. En la segunda se reconstruirá la jurisprudencia interamericana sobre derechos sindicales, con el objetivo de situar el caso SUTECASA dentro de esta trayectoria y explorar sus avances y contribuciones a la protección de los derechos humanos. Finalmente, el tercer punto tratará sobre la importancia de las formas organizadas de la sociedad civil -como los sindicatos- en el fortalecimiento de las democracias representativas.

---

3 Sentencia, párrs. 82 - 88.

4 Sentencia, párrs. 89 - 94.

5 Sentencia, párrs. 103 - 123.

## II. El derecho a la negociación colectiva: contenido, alcance y límites de la intervención estatal

7. La evolución de la organización sindical es uno de los ejemplos más claros de la emancipación de las reivindicaciones autoorganizativas de la sociedad civil. Partiendo de una postura originalmente prohibitiva de la coalición laboral por parte del Estado<sup>6</sup>, a lo largo del siglo XIX, el marco normativo experimentó cambios graduales para tolerar la formación de sindicatos<sup>7</sup>. Las prácticas de estos organismos fueron reguladas cada vez más por el derecho privado o el derecho laboral y menos por el derecho penal<sup>8</sup>.

8. La expansión del sindicalismo corporativista, producto del auge de los regímenes autoritarios en las décadas de los años 20 y 30 del siglo pasado, dejó su huella en diversos sistemas jurídicos, inclusive el latinoamericano<sup>9</sup>. Si antes se enfrentaban a una feroz oposición por parte del Estado, los sindicatos pasaron a formar parte de la estructura del Estado e instrumentalizaron los designios políticos de los grupos gobernantes.

9. Esta relación entre Estado-sindicato-empresa acabó invalidando la espontaneidad característica del sindicalismo, bajo la premisa de que las relaciones laborales debían guiarse por el interés nacional manifestado en la voluntad del Estado<sup>10</sup>, despojando al sindicato de su legitimidad política y jurídica para representar los intereses del colectivo de trabajadores.

10. La transformación jurídica de la posguerra renovó los supuestos en los que se basaba la regulación normativa de la actividad sindical y abrió nuevas dimensiones a la libertad sindical. En los ordenamientos constitucionales, el control estatal cedió cada vez más el paso al derecho

---

6 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical*. 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 61.

7 *Ibid.* En el mismo sentido, BATALHA, Wilson S. Campos. *Sindicatos, Sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1992. p. 22.

8 GAETA, Lorenzo; VISCOMI, Antonio; ZOPPOLI, Antonello. *Instituzioni di Diritto del Lavoro e Sindacale*. Vol II. Torino: Giappichelli Editore, 2015, p. 4.

9 ZAPATA, Francisco. *Historia mínima del sindicalismo latinoamericano*. México, DF: El Colégio de México, 2013. pp. 111-120. El autor cita, por ejemplo, los casos de Brasil, Argentina, México (111) y, en cierta medida, Venezuela (120).

10 NASCIMENTO, Op. Cit., p. 70. GAETA, VISCOMI y ZOPPOLI, op. Cit., p. 5.

de los sindicatos a organizarse libremente y a actuar para promover los intereses colectivos que representan<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, la cuestión pasó a ser objeto de una pronunciada atención por parte del derecho internacional, con la Declaración de Filadelfia y los Convenios 87 y 98 de la OIT, de 1948 y 1949, respectivamente, así como otros documentos de organizaciones multilaterales que incorporaron la libertad sindical a su catálogo de derechos.

11. En este contexto, la negociación colectiva nació como el principal método de resolución de conflictos en las relaciones laborales y como el mecanismo prioritario de que disponen los sindicatos para proteger los intereses de sus representados<sup>12</sup>. Más que un medio de negociación entre trabajadores y empresarios, la negociación colectiva se ha convertido en un ámbito de creación de normas laborales y en un instrumento de gestión de las relaciones laborales<sup>13</sup>.

12. La premisa de que el Estado sería el titular perenne de la facultad de definir lo que es mejor para la colectividad de los trabajadores -que había autorizado una larga tradición de intervención en la actividad sindical- dio paso a otra concepción: que la organización colectiva del trabajo, en forma de sindicato, es capaz de suplir la asimetría de poder entre el trabajador individual y el empresario<sup>14</sup>, y que, en este equilibrio, los trabajadores pueden decidir por sí mismos sobre sus intereses y reivindicar lo que consideran que es mejor para ellos.

13. Naturalmente, se trata de un equilibrio relativo, no de una presunción absoluta de igualdad. Para que pueda hablarse de paridad, son necesarias ciertas condiciones, especialmente la protección de los representantes sindicales frente a cualquier forma de presión o intervención externa que pueda poner en peligro el proceso negociador.

---

11 GIUGNI, Gino. *Diritto Sindacale*. Caccucci, pp. 25 y 26.

12 *Ibid.*, p. 165.

13 URIARTE, Óscar Ermida. *La intervención Administrativa: Origen, Características y Perspectivas*, p.113. In: AVILÉS, Antonio Ojeda e URIARTE (Org.). *La negociación Colectiva en América Latina*. Editorial Trotta, 1993.

14 GAETA, VISCOMI e ZOPPOLI, op. Cit., p. 82-83; MUGNOLO, Juan Pablo. *Estado, Conflicto Laboral y Negociación Colectiva*. *Revista de Direito do IAP*. Recife, v.1, n.1, pp. 1-24, jan/dez, 2016, p. 5; WEBER, Rosa. *200 anos de independência do Brasil e a arte de ser livre: contornos da liberdade sindical e associativa do trabalhador*. Editora Justiça e Cidadania, 3 de agosto de 2022, disponível em: <https://www.editorajc.com.br/duzentos-anos-de-independencia-do-brasil-e-a-arte-de-ser-livre-contornos-da-liberdade-sindical-e-associativa-do-trabalhador/>.

Es también un equilibrio que se desarrolla dentro del marco mínimo de derechos y garantías, circunscrito por la dignidad humana y, en el Sistema Interamericano, por el ámbito de protección delimitado por la Convención.

14. El derecho a la negociación colectiva se reveló, por tanto, en una expresión de la libertad sindical, que encuentra en ésta su condición de posibilidad. Sin libertad plena, la negociación de intereses se ve comprometida, porque el pilar de todo proceso transaccional -la libre expresión de la voluntad- se torna ilusorio. Se trata, como señala Uriarte, de un auténtico círculo vicioso: el excesivo intervencionismo frena o incluso impide el desarrollo autónomo de las organizaciones sindicales, que, a su vez, debilitadas y con poca representatividad, se encuentran en una posición desfavorable, cada vez más dependientes del apoyo y la injerencia estatal<sup>15</sup>.

15. En este marco, la idea de una organización sindical democrática es aquella que tiene como faro la libertad sindical, despojada de la exigencia de una presencia estatal obligatoria en sus actividades típicas. En este paradigma, la arena sindical emerge como un espacio legítimo para el disenso, el conflicto y la composición de intereses, dotado de amplia autonomía, convirtiéndose en fuente de normatividad entre las partes. No por otra razón, Giovanni Tarello identifica el derecho sindical como una rama dotada de la notable peculiaridad de permitir la creación extralegislativa del nuevo derecho<sup>16</sup>.

16. La intervención del Poder Público, a su vez, está ahora limitada en cuanto a su calidad e intensidad, autorizada en circunstancias estrictas y, sobre todo, vinculada a la garantía de los derechos humanos.

17. El fenómeno de la contención de la acción del Estado en el ámbito sindical, en este contexto, no debe entenderse como un retorno a los tiempos del *laissez-faire* absoluto en materia laboral, ni debe confundirse con la omisión en relación con la protección de los trabajadores.

---

15 URIARTE, Op. Cit., p. 111.

16 TARELLO, Giovanni. *Teorías e Ideologías en el Derecho Sindical: La experiencia italiana después de la Constitución*. Granada: Editorial Comares, 2002, p. 6.

18. Se trata, de hecho, de una verdadera reprogramación de su papel. El mero compromiso de abstención -es decir, lo que la doctrina denomina la garantía negativa de la libertad sindical- se vuelve insuficiente, requiriendo un impulso positivo del Estado para fomentar los procesos de negociación<sup>17</sup>.

19. Además de esto, el Estado se convierte en garante de las condiciones que determinan la libertad sindical, y es sobre todo responsable de reprimir los actos de persecución de los trabajadores y los actos antisindicales, caracterizados por la interferencia en la existencia y el funcionamiento formal del sindicato, así como los que *obstaculizan* la acción sindical efectiva, lo que incluye también el deber de investigar, perseguir y sancionar a los responsables; garantizar el cumplimiento de los acuerdos colectivos; y velar por que se observe un nivel de respeto a los derechos humanos.

20. La delimitación clara del ámbito de la intervención estatal -legislativo, administrativo y judicial- se ha convertido en un imperativo para la libertad sindical. La evolución del derecho internacional ha venido a repudiar y considerar como actos antisindicales, medidas tales como la suspensión y derogación del convenio por medidas administrativas, la suspensión de los convenios ya negociados, la exigencia de renegociación forzosa del convenio, la prórroga forzosa de vigencia, así como otras disposiciones que anulen, alteren o impidan el cumplimiento del pacto entre los trabajadores y los empleadores<sup>18</sup>.

21. Un reto importante en este ámbito es definir las posibilidades y el alcance de la intervención del Poder Judicial. Ello requiere un sofisticado equilibrio entre la función tutelar de la Justicia, sólidamente respaldada por el artículo 25 de la Convención, y la imposición de límites a la actuación judicial, a fin de evitar que la manifestación de la voluntad de las partes negociadoras sea suplantada.

---

17 ROMITA, Arion Sayão. O impacto da globalização no contrato de trabalho. Revista do TST, vol. 66, n.4, pp. 84-91, Brasília, out/dez, 2000, p. 90. En las palabras del autor, "o legislador resiste à tentação de impor aos atores sociais um comportamento que entende desejável e, em vez de adotar essa atitude, cria mecanismos e procedimentos aptos a ensejar a esses atores sociais a auto-regulação de seus interesses e a criação de meios de composição de suas controvérsias".

18 GERNIGON, Bernard; ODERO, Alberto; e GUIDO, Horacio. Principios de la OIT sobre la Negociación Colectiva. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 119, n.1, pp.37-59, OIT, 2000, p. 55.

22. Anteriormente, tuve la oportunidad de analizar el papel de los jueces en las democracias y la insistencia de la teoría constitucional moderna en tratar de responder a la pregunta de *cómo deben juzgar los jueces*. En mi opinión, se trata de un problema que vuelve al debate cuando nos enfrentamos al reto de reflexionar sobre el ejercicio de la función judicial en relación con las actividades sindicales.

23. La jurisdicción, en este ámbito en particular, no puede servir de terapia evasiva<sup>19</sup> -en expresión acuñada por Mangueareta Unger- para todo tipo de conflictos derivados de las relaciones laborales, sino avanzar hacia un supuesto de intervención episódica para garantizar que la autocomposición se ajuste a los estándares de derechos humanos y para desbloquear los obstáculos que impiden el avance y la extensión de este tipo de procesos.

24. La cuestión no ha pasado desapercibida en la jurisprudencia de los países del Sistema Interamericano, que ciertamente desempeñan un importante papel simbiótico en el desarrollo continuo del derecho internacional. En Brasil, por ejemplo, el Supremo Tribunal Federal ha establecido -bajo un régimen de repercusión general, es decir, un precedente vinculante para todo el Poder Judicial- "puntos de referencia" que condicionan la revisión judicial de los instrumentos de autocomposición laboral: (i) la interpretación de los acuerdos según el principio de equivalencia entre los negociadores, valorando la autonomía colectiva; (ii) la imposibilidad de fragmentación o separación de los derechos y obligaciones pactados en el acuerdo; (iii) la amplia disponibilidad de las materias susceptibles de negociación, siempre que se observe el llamado "nivel civilizatorio mínimo", es decir, los derechos garantizados a nivel legal, constitucional y convencional que establecen garantías de ciudadanía y derechos humanos para los trabajadores<sup>20</sup>.

25. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, al reafirmar el rango constitucional del derecho a la negociación colectiva, estableció su contenido y finalidad en el ordenamiento jurídico del país, compartiendo la idea de que la facultad negociadora

---

19 MUDROVITSCH, Rodrigo. *Desentrenchamento da Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014, p. 67.

20 Supremo Tribunal Federal de Brasil. Recurso Extraordinario nº 1.121.633/GO. Publicado el 28/04/2023. Voto del Magistrado Gilmar Mendes.

otorgada a los sindicatos debe armonizarse con la salvaguarda de una base fundamental de derechos: *“se puede concluir que el derecho a la negociación colectiva es un derecho constitucional reconocido en el artículo 62 de nuestra carta fundamental que tiene como fin inmediato la revisión, inter partes y con el carácter de ley, del contenido mínimo de los beneficios legales que ordenan las relaciones laborales, todo ello con el objeto de mejorar o de superar ese mínimo esencial”*<sup>21</sup>.

26. La Suprema Corte de Justicia de México, por su parte, ha señalado que la negociación colectiva y la autonomía de la voluntad son los verdaderos pilares del derecho a la libertad sindical y que la Constitución mexicana los consagra como principios elementales:

la representatividad de las organizaciones sindicales; y a la certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo, por lo que obliga al legislador en el último párrafo de esa fracción a garantizarlos a través de los procedimientos y requisitos que establezca la ley encaminados a materializar en el sistema laboral mexicano la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de las personas trabajadoras y patronas<sup>22</sup>.

27. Los propios tribunales peruanos han sostenido desde hace tiempo una concepción amplia del derecho a la negociación colectiva, basada en el carácter vinculante del convenio colectivo en la función de promoción que corresponde al Estado<sup>23</sup>. En otra oportunidad, el Tribunal Constitucional reconoció que *“en un Estado social y democrático de derecho, el derecho de negociación colectiva es consustancial con el derecho de libertad sindical, toda vez que su ejercicio potencializa la actividad de la organización sindical, en tanto le permite a ésta cumplir la finalidad -que le es propia- de representar, defender y promover los intereses de sus afiliados, y hacer posible, real y efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el trabajo”*. Y continuó: *“resulta válido afirmar que la negociación colectiva constituye*

21 Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución N° 17098 – 2021 de 31 de Julio del 2021.

22 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 387/2023.

23 Tribunal Constitucional, Juan José Gorriti y más de cinco mil ciudadanos c. Congreso de la República, 12 de agosto de 2005, caso núm. 008-2005-PI/TC. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/19979BA8D0C4826C052586DC00031457/\\$FILE/0008-2005-AI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/19979BA8D0C4826C052586DC00031457/$FILE/0008-2005-AI.pdf).

*el medio primordial de acción de la organización sindical para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios*<sup>24</sup>.

28. Esta propuesta relacional entre sindicatos y Estado, basada en el principio de libertad sindical, es ampliamente respaldada en el seno del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que reconoce la prioridad de la negociación colectiva frente a la resolución de conflictos por la vía de la administración pública o la intervención legislativa<sup>25</sup>, así como el máximo respeto a la autonomía e independencia de los órganos de representación laboral, sin que ello suponga una renuncia al ámbito protector de la Convención de los derechos de los trabajadores. En el próximo apartado profundizaré en el desarrollo histórico de los estándares de la Corte IDH sobre libertad sindical y, en particular, sobre el derecho a la negociación colectiva.

### III. Libertad sindical y negociación colectiva en el SIDH

29. Como ya se ha dicho, el sindicalismo moderno y el principio de libertad sindical, tal como los conocemos, nacieron en un contexto muy próximo al que dio origen al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como consecuencia de la nueva posición que el individuo, la sociedad civil y sus formas particulares de organización asumieron en la posguerra frente al Estado y al Derecho Internacional.

30. En ese contexto, la libertad sindical ocupó un lugar destacado en los tratados, cartas, declaraciones y otros documentos internacionales sobre derechos humanos y derecho laboral. Ya en 1944, la Declaración de Filadelfia, que enmendó la Constitución de la OIT, hizo de la libertad sindical de los trabajadores un principio fundamental.

24 Tribunal Constitucional, Sala Segunda, Sindicato Único de Trabajadores Marítimos y Portuarios del Puerto del Callao (SUTRAMPORPC), 17 de Agosto de 2009, Expediente N° 03561-2009-PA/TC.

25 Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, par. 93, y Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 156.

31. La materia pasó a ser regulada específicamente con la aparición del Convenio 87 de 1948, "sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación", que estableció: (i) el derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a las mismas, sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa (art. 2); (ii) el derecho de los sindicatos a redactar sus estatutos, elegir a sus representantes, organizar su administración y definir su programa de acción (art. 3.1); (iii) el deber correlativo del Estado de abstenerse de toda intervención que pueda limitar la libertad sindical (art. 3.2); (iv) que los sindicatos no son susceptibles de disolución o suspensión administrativa (art. 4); y (v) el derecho de los sindicatos a adquirir personalidad jurídica (art. 7).

32. Al año siguiente, la OIT se ocupó de regular el derecho a la negociación colectiva mediante el Convenio 98 de 1949. Además de reforzar la protección de los trabajadores contra los actos del Estado o de particulares que puedan afectar la libertad sindical (art. 1.2), el Convenio 98 estableció el deber de fomentar y promover los medios de negociación voluntaria entre los empresarios y sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores, como medio para regular las relaciones laborales (art. 4). Para velar por la realización y la eficacia de los derechos y garantías contenidos en sus instrumentos, la OIT consideró necesario crear un órgano de supervisión, y fundó el Comité de Libertad Sindical en 1951.

33. El foro de la OIT, a pesar de su especialidad, no ha sido el destinatario exclusivo de la materia. La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva también forman parte del núcleo axiológico de la Carta de la OEA de 1948, cuyo art. 45.c establece: *"Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva"*, al tiempo que reconoce la importancia de estos actores colectivos para el desarrollo y la vida en sociedad (art. 45.g).

34. Este conjunto de principios tomó forma años más tarde con el perfeccionamiento de los mecanismos de protección del Sistema

Interamericano de Derechos Humanos, especialmente a partir de (i) el Protocolo de San Salvador (1988) y (ii) la evolución de la jurisprudencia de la Corte IDH.

35. La asimilación del derecho a la libertad de asociación en el sistema interamericano merece especial atención, dado el estatus verdaderamente distinto con que ha sido tratado en relación con otros derechos. Esto no significa, por supuesto, una mayor importancia o superioridad jerárquica, sino un enfoque dotado de ciertas especificidades en los ámbitos procesal y material, lo que se pone de manifiesto en el Protocolo de San Salvador.

36. El artículo 8 del citado documento establece el contenido básico obligatorio de los denominados derechos sindicales:

#### Artículo 8

##### Derechos sindicales

#### 1. Los Estados Partes garantizarán:

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

#### b. El derecho a la huelga

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

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

37. Incluso antes de la consolidación jurisprudencial de la idea de la justiciabilidad amplia de todos los derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador ya reservaba el derecho a reclamar ante la Corte IDH sólo a dos categorías de derechos: los derechos relacionados con la educación (art. 13) y el derecho a la libertad de asociación en los términos del art. 8.1.a.

38. Al presentar el Proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Informe Anual 1985-1986 a la Asamblea General de la OEA<sup>26</sup>, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("CIDH") buscó establecer un "sistema realista, flexible y eficaz" de protección de los DESC allí previstos<sup>27</sup>. Bajo estas premisas, enfatizó que:

(...) la Comisión considera que tres derechos definidos en el Protocolo –los derechos sindicales, el derecho de huelga y la libertad de educación– deberían gozar del mismo sistema de protección que se ha establecido para los derechos civiles y políticos. De ahí que el párrafo 5 del artículo 21 del proyecto haga aplicable el sistema de peticiones individuales de la Convención –con la participación de la Comisión y cuando proceda de la Corte– cuando se viole uno de esos derechos por una orden imputable directamente a un Estado Parte.

39. Aunque no se han explicitado las razones para otorgar un tratamiento procesal diferente a estos derechos, cabe señalar que a lo largo de la década de los ochenta, la CIDH señaló reiteradamente en sus informes especiales las violaciones de los derechos sindicales y la persecución sistemática de los dirigentes sindicales<sup>28</sup>.

26 En virtud de la Resolución 778/1985 (AG/RES. 778 - XV-0/85), la Asamblea General de la OEA otorgó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la facultad de elaborar un anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El anteproyecto fue presentado en el 16º Período Ordinario de Sesiones (1986) y aprobado por los Estados en el 18º Período Ordinario de Sesiones (1988), celebrado en San Salvador.

27 CIDH. Informe anual 1985-1986, OEA/ Ser. L/V/ II.68, 26 de setembro de 1986. Disponible en: <https://www.cidh.org/annualrep/85.86span/Cap5.htm>.

28 *En este sentido, Fabián Salvioli observa que "Varios informes abordan los derechos sindicales en el marco de violaciones graves a derechos civiles y políticos, como un indicador más de la conexión entre todos los derechos humanos. Así, en el informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Argentina (1980), la Comisión Interamericana hace hincapié al abordar los derechos laborales, en la restricción de los derechos sindicales y gremiales, y en la situación*

40. Esta posición diferenciada otorgada a la protección de las organizaciones sindicales derivada del Protocolo de San Salvador, fue corroborada posteriormente por la Corte IDH en la OC-22/16<sup>29</sup>, ocasión en la que reconoció la capacidad procesal y titularidad de derechos de dichas entidades en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como se verá con mayor detalle a continuación.

41. Desde un punto de vista material, los derechos relacionados con la libertad sindical han constituido históricamente un verdadero puente entre los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otra. En este sentido, ejemplifican el vínculo inseparable que existe entre ambas categorías de derechos, ya que reúnen elementos políticos y asociativos inherentes a las libertades fundamentales albergadas en el ámbito de los derechos civiles, además de reivindicar y garantizar tangencialmente los derechos económicos y sociales.

42. Estas peculiaridades permitieron a la Corte IDH desarrollar y profundizar sus sentencias en la materia aún antes de que se reconociera la justiciabilidad directa de los DESCAs. Es posible identificar tres momentos en la tradición jurisprudencial interamericana: (i) la conceptualización de la libertad sindical en el marco del artículo 16, como “libertad de asociación en materia sindical”; (ii) el desarrollo de la libertad sindical en el marco de los DESCAs; y (iii) la profundización conceptual del derecho a la negociación colectiva y reconocimiento de la dimensión político-participativa de la libertad sindical, inaugurados en este caso.

43. El primer momento comenzó con el examen del caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (2001). Allí, el Tribunal se enfrentó a un

---

*sindical (especialmente de los dirigentes sindicales que fueron perseguidos o encarcelados) y en la prohibición de realizar una huelga; este abordaje se realiza de forma similar en los informes sobre Bolivia (1981), Chile (1985), Paraguay (1985), Suriname (1985), Paraguay (1987), Colombia (1993), y Venezuela (2003)”. In: SAVIOLI, Fabián. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos. Revista IIDH, Vol. 39, 2004, p. 138.*

<sup>29</sup> Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.

escenario de múltiples violaciones a la libertad sindical, incluyendo (i) el despido de 270 funcionarios públicos como represalia por participar en manifestaciones contra un proyecto de privatización de empresas estatales<sup>30</sup>; (ii) la aprobación de una ley que autorizaba la destitución de los funcionarios del servicio público que participaran en movimientos que supuestamente atentaron contra "*la democracia y el orden constitucional*"<sup>31</sup>, y (iii) la intervención directa en los sindicatos implicados en protestas, incluyendo la ocupación de sus sedes y el traspaso de la gestión de los recursos de los sindicatos al propio Estado<sup>32</sup>.

44. Las características particulares del caso, especialmente el despido masivo de afiliados y dirigentes sindicales, llevaron a la Corte IDH a comprender que era necesario situar el caso en un marco de obligaciones estatales más específicas que las contenidas en la letra expresa de la Convención, cuyo texto no contiene una referencia explícita a los derechos sindicales. En este sentido, el Tribunal analizó el caso desde la perspectiva del artículo 16 de la Convención, en el contexto de la protección de lo que denominó el "derecho a la libertad de asociación en materia sindical".

45. Así se estableció el contenido y alcance de este derecho:

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. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad<sup>33</sup>.

46. En opinión de la Corte IDH, la libertad sindical (como derivación del derecho a libertad de asociación) consiste en un derecho y una libertad: el derecho a constituir asociaciones sindicales

30 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, *supra*, párr. 88.a.

31 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, *supra*, párr. 88.p.

32 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, *supra*, párrs. 164 a 165.

33 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, *supra*, párr. 156.

sin restricciones y la libertad de no ser obligado a afiliarse a dichas organizaciones<sup>34</sup>.

47. Poco después, la discusión volvió a la agenda de la Corte IDH a través del caso *Huilca Tecse vs. Perú* (2005). El trasfondo del litigio fue la ejecución extrajudicial del sindicalista Pedro Huilca Tecse. La víctima desempeñaba un papel destacado entre los trabajadores del sector de la construcción civil de Perú y ocupaba altos cargos en las organizaciones sindicales del país.

48. Tras encabezar un amplio movimiento de resistencia a las propuestas de revisión de la legislación laboral del país, Pedro Huilca Tecse se convirtió en blanco de amenazas y hostigamiento por parte de diversas facciones paramilitares, hasta que un día, cuando salía de su domicilio, fue rodeado por un grupo y asesinado. El carácter drástico del caso enfrentó a la Corte IDH con la situación de riesgo a la que se ven sometidos los dirigentes sindicales. El caso también demostró que la amenaza a la que están sometidos no sólo proviene del Estado, ni se limita a la imposición de represalias de carácter laboral (como el despido), sino que puede adoptar formas de violencia más brutales y directas.

49. Fue precisamente en este sentido que el Tribunal reconoció que, en los casos de violencia contra dirigentes sindicales, y más grave aún, su asesinato, el impacto de las violaciones trasciende la subjetividad de la víctima y alcanza a todo el colectivo de trabajadores por el efecto amedrentador que causan<sup>35</sup>. Así, la Corte IDH ha considerado que las obligaciones estatales relacionadas con el derecho a la libertad asociación en materia sindical incluyen, además de la garantía de los derechos de naturaleza asociativa, el deber de asegurar que las personas puedan llevar a cabo sus reivindicaciones libres de cualquier temor o amenaza<sup>36</sup>.

50. Desde una perspectiva más amplia, en aquella ocasión el Tribunal identificó las dos dimensiones que integran este derecho. En su dimensión colectiva, constituye "un medio que permite a los

34 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, supra, párr. 159.

35 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 69.

36 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*, supra, párr. 77.

miembros de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”<sup>37</sup>. Desde el punto de vista individual:

la libertad de asociación, en materia laboral, no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende, además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad. Cuando la Convención proclama que la libertad de asociación comprende el derecho de asociarse libremente con fines “de cualquier [...] índole”, está subrayando que la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga. De ahí la importancia de la adecuación con la Convención del régimen legal aplicable a los sindicatos y de las acciones del Estado, o que ocurran con tolerancia de éste, que pudieran hacer inoperante este derecho en la práctica<sup>38</sup>.

51. En 2007, la Corte IDH se enfrentó de nuevo a una situación de ejecución extrajudicial de dirigentes sindicales en el caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú (2007). Saul Cantoral Huamani y Consuelo García Santa Cruz eran figuras destacadas del movimiento peruano de trabajadores mineros. A finales de los años ochenta, en el transcurso de una huelga de mineros, Saúl Cantoral fue secuestrado y torturado por grupos paramilitares. Aunque fue liberado de su cautiverio, continuó siendo objeto de amenazas -por parte de grupos opuestos a la militancia sindical o de grupos radicales descontentos con los procesos de negociación del sindicato con el gobierno- hasta que, en febrero de 1989, él y Consuelo García Santa Cruz fueron secuestrados y ejecutados<sup>39</sup>.

52. Además de reforzar los estándares sobre el derecho a la “libertad de asociación en materia sindical”, en ese caso la Corte IDH pasó a detallar las obligaciones del Estado en relación con la protección de los dirigentes sindicales, haciendo hincapié en la obligación de investigar

37 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*, supra, párr. 71.

38 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*, supra, párr. 70.

39 Corte IDH. *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párrs. 60 a 71.

con mayor diligencia los delitos cometidos contra ellos, ya que la impunidad y la omisión estatal refuerzan el efecto amedrentador que causan estas situaciones y, en definitiva, afectan aún más al ejercicio de los derechos sindicales<sup>40</sup>.

53. En este primer período de jurisprudencia, el examen de la Corte IDH se limitó a analizar el “derecho a la libertad de asociación en materia sindical”, y no un “derecho a la libertad sindical” propiamente dicho. En otras palabras, su contenido y ámbito de aplicación, aunque mencionados en los instrumentos internacionales sobre libertad sindical, se derivaban del derecho a la libertad de asociación recogido en el artículo 16 de la Convención.

54. La introducción de los debates sobre la libertad de asociación en la agenda de la Corte IDH, a raíz del caso *Baena Ricardo vs. Panamá*, constituyó, sin duda, un avance de la mayor importancia en el sistema de protección de los derechos humanos organizado a la luz de la Convención Americana. Sin embargo, la interpretación vinculada al dominio exclusivo del derecho a la libertad de asociación (art. 16) implicó ciertas limitaciones al examen de las violaciones llevadas ante el Tribunal, como la ausencia de pronunciamiento sobre derechos vinculados a la libertad sindical y potencialmente afectados en las controversias concretas juzgadas hasta el momento, como el derecho de huelga<sup>41</sup>.

55. Además de las discusiones sobre el contenido del llamado “derecho a la libertad de asociación en materia sindical”, la Corte IDH también ha tenido la oportunidad de explorarlo desde el punto de vista de la subjetividad jurídica de las organizaciones representativas de trabajadores en el Sistema Interamericano. Así lo hizo en la Opinión Consultiva N-22/16, denominada “*Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”.

56. La cuestión básica a la que se enfrentó el Tribunal fue la redacción

---

40 Corte IDH. *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz Vs. Perú*, *supra*, párr. 146.

41 En los casos *Baena Ricardo vs. Panamá* y *Cantoral Huamani vs. Perú*, por ejemplo, las violaciones fueron el resultado de represalias contra el movimiento huelguístico en el que participaban las víctimas.

del artículo 8.1.a del Protocolo de San Salvador en su particular relación con el artículo 19.6, que autoriza la justiciabilidad directa de los derechos allí especificados. La obligación estatal de “permitir” a los sindicatos funcionar libremente y formar parte de federaciones, confederaciones y otras organizaciones sindicales ha sido interpretada en el sentido de que tales organizaciones constituyen personalidades jurídicas distintas de sus afiliados y que están dotadas de capacidad propia para contraer obligaciones y adquirir y ejercer derechos<sup>42</sup>.

57. Así, en la condición de entidades colectivas que protegen y promueven los intereses y derechos de sus asociados, la Corte concluyó que las organizaciones sindicales ocupan la posición de titulares de los derechos contenidos en el artículo 8.1.a del Protocolo de San Salvador, que en consecuencia les otorga capacidad procesal para comparecer ante el Sistema Interamericano en caso de violaciones a sus derechos<sup>43</sup> -condición otorgada únicamente a estas organizaciones y a las comunidades indígenas-, lo que confirma una vez más la posición diferenciada de los derechos sindicales -en términos procesales y sustantivos- en el marco de la Convención.

58. El **segundo momento** en la evolución jurisprudencial de los derechos humanos en materia sindical fue inaugurado por el emblemático caso *Lagos del Campo vs. Perú* (2017). La víctima, dirigente sindical y dirigente laboral, fue despedida arbitrariamente de la empresa en la que trabajaba tras denunciar irregularidades en el proceso de elección de cargos en los órganos de representación de los trabajadores (“*Consejo de la Comunidad Industrial*”).

59. Además de reafirmar los estándares sobre libertad de asociación en materia sindical -cabe señalar que, en aquella ocasión, no se hizo mención a la libertad sindical-, la Corte IDH señaló que la función de representación sindical comprende el derecho del individuo a ejercer el mandato para el que es designado y el derecho del colectivo de trabajadores a ser representado, por lo que el despido de la víctima habría privado a todo el colectivo de trabajadores de su legítima representación ante la empresa y el poder público<sup>44</sup>.

42 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16, *supra*, párr. 91.

43 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16, *supra*, 105.

44 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. 162.

60. Si el caso Lagos del Campo quedó grabado en los anales de la jurisprudencia interamericana por su pionero reconocimiento de la violación del artículo 26 bajo la forma del derecho a la estabilidad laboral, este aspecto destacable no puede opacar otro rasgo igualmente innovador, consistente en la declaración de una violación conjunta de los artículos 16 y 26 de la Convención en relación con la protección de los derechos sindicales, poniéndolos de manera inédita dentro del ámbito de los DESCAs<sup>45</sup>.

61. Cabe recordar que el artículo 26 prevé la *“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”*. En la opinión expresada por la Corte Interamericana en el caso Lagos del Campo, la Carta de la OEA cobija los derechos sindicales en su artículo 45.c y g, lo que también los ubica en el ámbito de protección del artículo 26<sup>46</sup>.

62. Es importante subrayar el amplio significado que debe darse a la libertad de asociación en relación con la reivindicación de los derechos de los trabajadores protegidos por el artículo 26. Como señaló el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor en su voto sobre el caso, la situación del señor Lagos del Campo no era la de un representante sindical actuando en nombre de sindicalistas. En opinión del ilustre Juez, *“la situación del señor Lagos del Campo se enmarcaba dentro de la protección que las asociaciones laborales y sus representantes tienen para asociarse, que aun cuando tengan una naturaleza distinta a la de los sindicatos, persigan intereses y derechos legítimos de los trabajadores”*<sup>47</sup>. Además, concluye:

la Corte IDH al declarar violado el artículo 26 de la Convención Americana, concluye que el derecho de defensa y promoción de intereses de los trabajadores mediante la asociación, puede ser válidamente exigible (derivado del mandato convencional), a través del artículo 26 del Pacto de San José; pues tal como lo ha referido la Sentencia, entre representantes de sindicatos y representantes de asociaciones laborales no hay diferencia alguna<sup>48</sup>.

45 Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 163.

46 Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 158.

47 Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*. Voto del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 41.

48 Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*. Voto del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor

63. El importante movimiento jurisprudencial iniciado en el caso Lagos del Campo Vs. Perú se consolidó en la Opinión Consultiva N-27/21. Esta Opinión Consultiva fue solicitada por la CIDH y tuvo por objeto examinar los “Derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género”. En ella, la Corte IDH pudo profundizar su comprensión de los estándares y obligaciones derivadas del derecho a la libertad sindical y los derechos vinculados, especialmente los de huelga y negociación colectiva.

64. Además de reafirmar el respaldo a la libertad sindical en el artículo 26, el parecer consultivo emitido por el Tribunal sentó las bases para su concepción autónoma, es decir, ya no como expresión del derecho a la libertad de asociación, contenido en el artículo 16 de la Convención. Y sobre la base de la justiciabilidad directa de los DESCAs, la Corte IDH señaló que los derechos a la libertad sindical, a la huelga y a la negociación colectiva podían ser exigidos en los casos contenciosos<sup>49</sup> y, en consecuencia, dar lugar a la correspondiente responsabilidad estatal.

65. En cuanto al derecho a la negociación colectiva, el Tribunal lo reconoció como un componente esencial de la libertad sindical, y destacó ciertas condiciones para su ejercicio, como el deber de garantizar el acceso a la negociación de todas las categorías de trabajadores, el establecimiento de normas y procedimientos de negociación entre empleadores y empleados, el deber de no obstaculizar la negociación por falta de normas específicas, y el deber de garantizar la formación de los órganos de resolución de conflictos laborales<sup>50</sup>.

66. Con base en documentos internacionales sobre la materia, como los Convenios de la OIT, y el desarrollo de la jurisprudencia interamericana, la Corte IDH estableció tres principios fundamentales que deben observarse en los procesos de negociación colectiva, los cuales pueden resumirse en la no discriminación, la no intervención y el fomento de la negociación. *In verbis*:

a) el principio de no discriminación del trabajador o trabajadora

---

Poisot, párr. 44.

49 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-27/21, *supra*, párr. 48.

50 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-27/21, *supra*, párr. 86.

en ejercicio de la actividad sindical, pues la garantía de igualdad es un elemento previo para una negociación entre empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras; b) la no injerencia directa o indirecta de los empleadores en los sindicatos de trabajadores y trabajadoras en las etapas de constitución, funcionamiento y administración, pues puede producir desbalances en la negociación que atentan en contra del objetivo de los trabajadores y las trabajadoras de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo mediante negociaciones colectivas y por otros medios lícitos; y c) el estímulo progresivo a procesos de negociación voluntaria entre empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras, que permitan mejorar, a través de contratos colectivos, las condiciones del empleo<sup>51</sup>.

67. Ese mismo año, la Corte IDH se enfrentó a un caso relacionado con otra expresión del derecho a la libertad sindical, también en el ámbito de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales: el derecho de huelga. *El caso Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala* (2021) versó sobre el despido masivo de servidores públicos del Organismo Judicial guatemalteco a raíz de una huelga en el contexto de la renegociación de un acuerdo colectivo.

68. Esta fue la primera vez que el Tribunal aplicó en un caso concreto el derecho de huelga, entendido como un principio general del derecho internacional y un derecho fundamental de los trabajadores, lo que le permitió profundizar sus estándares en la materia<sup>52</sup>. Este fue un paso importante en la cadena de precedentes interamericanos, ya que en ocasiones anteriores las violaciones observadas en varios de los casos sometidos a la Corte IDH sobre actividades sindicales, se produjeron en el contexto de movimientos huelguísticos, aunque, por múltiples razones, el derecho a la huelga no fue analizado de manera independiente por el Tribunal.

69. Siguiendo el camino trazado por el desarrollo de la jurisprudencia interamericana en las últimas dos décadas, el *Caso Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA) Vs. Perú* inauguró un **tercer momento** en el análisis y aplicación de los derechos sindicales

51 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-27/21, *supra*, párr. 94.

52 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, párr. 108.

bajo la Convención, permitiendo a la Corte IDH afinar sus estándares en relación con el contenido del derecho a la negociación colectiva desde una perspectiva amplia.

70. Desde el punto de vista fáctico, las violaciones en el caso pueden verse en dos sentidos principales: (i) la intervención del Poder Ejecutivo en los procesos de negociación, plasmada en la aprobación de dos decretos (Decretos 57/90 y 107/90) que invalidaron los acuerdos colectivos firmados por SUTECASA y (ii) el deber estatal de garantizar el cumplimiento de los acuerdos, dada la demora injustificable e irrazonable en la tramitación de la acción de amparo. Estas perspectivas requerían múltiples formas de enfocar las cuestiones de fondo que se le plantearon al Tribunal.

71. En primer lugar, la sentencia reconoció la autonomía del derecho a la negociación colectiva, de modo que, aunque está directamente relacionado con la libertad sindical, tiene un contenido y un origen convencional propios. Es en este sentido que la Corte IDH afirmó que este derecho deriva del artículo 45.c de la Carta de la OEA y, por lo tanto, está incluido en el ámbito de protección del artículo 26 de la Convención<sup>53</sup>. Los procedimientos de negociación voluntaria deben, por tanto, desempeñar un papel destacado en la regulación de las condiciones de trabajo<sup>54</sup>, respetando la autonomía y capacidad de decisión de los trabajadores y de las empresas, siempre en el marco de la plena libertad sindical y de la observancia de los límites establecidos por los derechos y garantías esenciales de la persona humana.

72. En segundo lugar, el derecho a la negociación colectiva se basa también en el derecho a la libertad de asociación. Como destaca la sentencia, este derecho incluye el correlativo deber estatal de garantizar que los trabajadores sindicalizados puedan ejercer su libertad y sus actividades *“sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, pues de lo contrario se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses”*<sup>55</sup>.

73. Así pues, la libertad de asociación es presupuesto no sólo

---

53 Sentencia, párr. 189.

54 Sentencia, párr. 194

55 Sentencia, párr. 202.

de la libertad sindical en sentido amplio, sino también del propio derecho a la negociación colectiva, ya que el ejercicio de este derecho presupone la libre expresión de la voluntad de las partes, que debe estar libre de cualquier presión, temor o riesgo de amenaza para que los procedimientos de negociación puedan cumplir su función efectiva. Si se corrompe la libertad sindical, la negociación colectiva puede convertirse en un expediente ilusorio.

74. En tercer lugar, la Sentencia en este caso supuso un avance fundamental en la jurisprudencia interamericana: el reconocimiento de la violación de los derechos políticos contenidos en el artículo 23 en relación con el derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical. Según la Corte IDH, *“dicho derecho comprende la posibilidad de que las personas se asocien para la conformación de sindicatos, como medio para participar en la dirección de asuntos públicos en el marco de una sociedad democrática”*<sup>56</sup>.

75. El sindicato, por tanto, es valorado no sólo como expresión de un fenómeno asociativo, sino también como elemento esencialmente político y, como tal, componente esencial de las democracias modernas. La entidad sindical, a su vez, es un vehículo fundamental de expresión de los intereses y reivindicaciones de segmentos de la sociedad civil autoorganizada en el mundo del trabajo, lo que implica que el Estado garantice que estos agentes colectivos puedan desarrollar sus actividades sin trabas ni limitaciones indebidas.

76. La sentencia también subraya que el mandato protector del artículo 23 se proyecta no sólo como un “derecho”, sino también como una “oportunidad”, de modo que el Estado tiene el deber de garantizar que la “persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”<sup>57</sup>.

77. Esta preocupación es particularmente relevante en el contexto de la actividad sindical, pues la jurisprudencia interamericana en la materia está plagada de ejemplos de dirigentes sindicales y trabajadores que, a pesar de contar con la prerrogativa de hacer uso de las actividades típicas de representación laboral previstas en la ley, vieron

---

56 Sentencia, párr. 203.

57 Sentencia, párr. 204.

obstaculizado su ejercicio por formas de persecución, promovidas por el propio Estado o por particulares, incluso en sus manifestaciones más brutales.

78. La sentencia, en definitiva, establece un marco de derechos integrado por los artículos 16, 23 y 26 de la Convención que conforma el derecho a la negociación colectiva en todas sus dimensiones: como DESCAs, como expresión de la libertad de asociación y como garantía de participación política, alineando la jurisprudencia de la Corte IDH con otros precedentes sobre derechos sindicales en el derecho internacional.

79. En cuarto lugar, además de recapitular las tres dimensiones que caracterizan el derecho a la negociación colectiva<sup>58</sup>, recogidas en la OC 27/21 -no discriminación, no intervención y fomento de la negociación-, la Corte IDH desarrolló el contenido de este derecho en el sentido de que no se agota en la garantía de que las partes tengan la *posibilidad* de negociar, sino que abarca también el derecho a que el acuerdo o convención colectiva se cumpla íntegramente<sup>59</sup>.

80. Como señala el Tribunal en el caso concreto, *“la incertidumbre que produjo la prolongación del proceso de ejecución de la sentencia hizo ilusorio lo pactado y, por ello, constituye una violación del derecho a la negociación colectiva en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, en perjuicio de los miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA)”*<sup>60</sup>.

81. Más concretamente, este estándar permite situar con mayor claridad el problema del papel del Poder Judicial en los procesos de negociación, menos como agente autorizado para intervenir en el contenido o validez del acuerdo -salvo cuando sea necesario para garantizar los derechos humanos- y más como actor externo al fenómeno de la negociación, que debe operar diligentemente con el objetivo de asegurar su cumplimiento- expectativa opuesta a lo que ocurrió *in concreto*.

---

58 Sentencia, párr. 199.

59 Sentencia, párr. 208.

60 Sentencia, párr. 209.

82. En quinto lugar, en relación con el alcance del derecho a la negociación colectiva, reafirmando los estándares establecidos en sus precedentes sobre libertad sindical, la Corte IDH reiteró la aplicabilidad de este derecho tanto a los empleados del sector público como del sector privado, y el deber del Estado de priorizar la negociación colectiva frente a soluciones que se basen en la intervención de la administración pública o del poder legislativo. Más concretamente:

De este modo, los trabajadores y sus representantes deben poder participar plenamente y de manera significativa en la determinación de las negociaciones, por lo que el Estado debe permitir el acceso de los trabajadores a la información relevante para tener conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo dichas negociaciones. Esto resulta particularmente importante en relación con la negociación del salario, ya que los Estados deben, en contextos de estabilización económica, privilegiar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de promulgar leyes que limiten los salarios en el sector público<sup>61</sup>.

83. Esto significa también, proteger a los empleados del sector público contra actos antisindicales. A este respecto, es posible identificar un verdadero deber reforzado por parte del Estado, ya que en estos casos se trata de trabajadores que se desempeñan dentro de la propia estructura del Poder Público. Esta perspectiva es especialmente pertinente en este caso, ya que las víctimas eran empleados de una empresa estatal.

84. En conjunto, estos factores configuran el importante avance que supone la sentencia del *caso Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA) Vs. Perú*, que consolida estándares fijados en ocasiones anteriores, desde el reconocimiento formal a la consideración de la dimensión sustantiva -como el alcance y contenido del derecho de negociación y su autonomía-, y desarrolla nuevas perspectivas de protección -como los detalles de las obligaciones estatales y el reconocimiento de la dimensión política de los derechos sindicales-.

---

61 Sentencia, párr. 197.

#### IV. Libertad sindical y negociación colectiva en la democracia moderna

85. Entre los innumerables aspectos que ponen de relieve la complejidad del derecho a la negociación colectiva -que implica intersecciones relevantes con otros derechos convencionales, debidamente identificadas y abordadas por la sentencia del caso-, el vínculo estrecho entre democracia y libertad sindical merece desarrollos teóricos adicionales.

86. El reconocimiento de la negociación colectiva como espacio privilegiado de autorregulación comunitaria, abre un horizonte que potencia la democracia, especialmente desde el punto de vista de la imposición de límites a la injerencia estatal, incluida la judicial, en esta expresión inequívoca de la solidaridad social. Y este aspecto de la negociación colectiva, comparte sus fundamentos con el propio desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, en la exacta medida en que constituye un espacio de deliberación no centrado en la figura del Estado.

87. Como ya se ha dicho, la historiografía jurídica suele situar la cuna del derecho internacional de los derechos humanos en el advenimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y de las demás declaraciones y tratados creados en la ola humanista de posguerra, incluidos algunos de los documentos fundacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La mirada retrospectiva no puede eludir la verdadera significación y el sentido histórico de las transformaciones que tuvieron lugar en ese período: lo que allí ocurrió no fue el mero florecimiento de una más de las tantas ramas de la ciencia jurídica que se reproducen según las exigencias de los tiempos, sino la subversión misma de los ejes cognoscitivos que sustentaban la concepción vigente del derecho internacional y del derecho estatal.

88. El postulado de la centralidad de la persona humana y sus consecuencias jurídicas -como el reconocimiento, a nivel internacional, de la titularidad subjetiva de derechos y de la capacidad procesal activa del individuo- son los signos más visibles de este fenómeno, o de la "*gran revolución jurídica del siglo XX*"<sup>62</sup>, como decía

62 Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala.

el estimado juez Cançado Trindade, aunque no son los únicos. Desde una perspectiva más amplia, este giro en el pensamiento jurídico también ha supuesto reconocer que el Estado ha dejado de ser el principio, el fin y el centro de gravedad de todo el ordenamiento jurídico.

89. Así, la tradición humanística inaugurada en la posguerra, trascendió el ámbito de las relaciones interestatales a través de la perspectiva comunitaria de Grotius<sup>63</sup>, que afectó la propia forma de concebir algunos de los paradigmas clásicos que conforman el moderno Estado de Derecho, entre ellos, la democracia, la soberanía y el poder público. En este escenario de “erosión de la estatalidad”, en palabras de Dieter Grimm, la entidad estatal se ha encontrado en un entorno en el que ya no es la única titular del poder legítimo, compartiéndolo con entidades privadas, organizaciones supranacionales y agrupaciones sociales no estatales<sup>64</sup>.

90. En otras palabras, al igual que el individuo gana protagonismo a través de la subjetividad jurídica internacional, la sociedad civil organizada está llamada a salir de los confines del voluntarismo estatal y asumir su papel como partícipe fundamental de un modelo democrático que trasciende los acontecimientos de los calendarios electorales.

91. Es importante reconocer, sin embargo, que esta renovación de los marcos conceptuales sigue operando sobre los presupuestos de lo que Mangabeira Unger denomina “análisis jurídico racionalizador”. Me refiero aquí a la etapa de la conciencia jurídica en la que el Estado busca legitimar su acción e intervención invistiéndose de la titularidad de concepciones generales del bienestar colectivo o del deber político<sup>65</sup>,

---

*Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77. Voto del Juez Cançado Trindade, párr. 16.

63 Entre los numerosos fragmentos de su rica obra, abordó la existencia de una “[c]ommunity of Rights and Sovereignty” (*De iure belli ac pacis*, bk II, ch. IX, s. VIII, at 2, p. 672) y trató la paz social como una situación en la que “everyone should quietly enjoy his own, with the Help and with the united Force of the Community” (op. cit., bk I, ch. II, at 5, p. 184). Y también “[...] the law of nations is a more extensive right, deriving its authority from the consent of all, or at least of many nations”. (GROTIUS, Hugo, *On the Laws of War and Peace* 9 (Archibald C. Campbell trans., 2001).

64 GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: Past, Present and Future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. P. 332.

65 UNGER, Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 65; MUDROVITSCH, Rodrigo. *Desentrenchamento da Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 37.

de modo que la expansión de la razón estatal bajo la misión de satisfacer las condiciones para el disfrute de los derechos, va acompañada de la usurpación del poder popular y del ahogo de las formas de autoorganización de la sociedad<sup>66</sup>.

92. En el fondo, esta expresión de la conciencia jurídica que recorre el Estado en su expresión socialdemócrata lleva en sí misma una profunda *"incomodidad con la democracia"*<sup>67</sup>, no en su forma institucional clásica, sino en su sentido radical de expresión de la actividad popular, de articulación voluntaria más allá de las estructuras previstas por la Administración Pública.

93. El legítimo deseo de protección social (o propósitos menos loables de control político de las fuerzas sociales) acaba por permitir la infiltración de la protección estatal, mediante la proliferación de normativas y la judicialización de los conflictos, en espacios históricamente reservados a la autocomposición social.

94. La solución, nos recuerda Teubner, no es contener la actividad legislativa o abstenerse de la protección social. En sus palabras, la avalancha de leyes no puede contenerse con diques o presas<sup>68</sup>, sino que exige la asimilación de una nueva racionalidad jurídica que, dejando a un lado la pretensión de regular directamente el comportamiento de los agentes sociales, reconozca que, en determinadas ocasiones, el Derecho debe reservarse la misión de establecer el marco normativo de procesos y competencias para que los actores puedan resolver sus conflictos entre sí -lo que denomina regulación negociada-<sup>69</sup>.

95. Por supuesto, tampoco se trata de resucitar la propuesta de un Estado ausente en la esfera social, ni mucho menos de

---

66 UNGER, Op. Cit., pp. 57-58.

67 UNGER, Op. Cit., p. 65.

68 TEUBNER, Gunther. Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions, p. 12. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). Juridification of Social Spheres: A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law. Berlín: Walter de Gruyter, 1987. Este es el fenómeno que el autor califica de «juridificación», tratándose también de la expropiación sistemática del conflicto social por parte de la ley, sin ofrecer, sin embargo, una respuesta adecuada para resolverlo. *"Juridification does not solve conflicts but alienates them. It mutilates the social conflict, reducing it to a legal case and thereby excludes the possibility of an adequate future oriented, socially rewarding resolution"* (p. 8).

69 TEUBNER, Op. Cit., pp. 33-34.

debilitar la capacidad de los poderes públicos para garantizar los derechos humanos. De lo que se trata, en realidad, es de explotar el potencial de la ciudadanía democrática y de dinamizar la actividad política cotidiana de la sociedad<sup>70</sup>, en un esfuerzo que exige la construcción y el respeto de espacios que respondan adecuadamente a sus exigencias organizativas<sup>71</sup>, es decir, en los que los actores sociales puedan reunirse, discrepar, debatir y expresar sus intereses -un papel que, en el mundo del trabajo, está reservado a los sindicatos libres-.

96. Por ello, si bien la libertad sindical y la negociación colectiva son institutos entrelazados, es necesario establecer límites a la intervención judicial, reconociendo el papel que juegan los acuerdos colectivos en el ámbito democrático interno y en el sistema interamericano de derechos humanos, tal como lo establece la sentencia del caso referido a SUTECASA.

97. En este contexto, la negociación colectiva es un espacio importante para la disidencia en las democracias contemporáneas, ya que proporciona un espacio para el debate y el compromiso cívico situado fuera del ámbito estatal, con libertad para que sus actores transiten sin trabas proyectos de imaginación institucional y superación de las estructuras vigentes.

98. Los sindicatos de trabajadores, especialmente en el contexto de la negociación colectiva, hacen posible que los ciudadanos participen en el emprendimiento político y creen directamente normas sin la intermediación del Estado y fuera del marco restrictivo del poder judicial. El resultado de esta actividad, cuando está debidamente fundamentada en una libertad sindical

---

70 MUDROVITSCH, Op. Cit., p. 30.

71 UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracy realized: The progressive alternative*. Nova Iorque: Verso, 1998, pp. 220-221; UNGER, Op. Cit., 2004, p. 29; UNGER. *Politics: The central texts – Theory Against fate*. Nueva York: Verso, 1997, p. 335. En este último, el autor refuerza la necesidad de que la sociedad se autoorganice fuera de los espacios gubernamentales: *“The program of empowered democracy for the reorganization of government has its counterpart in a scheme to facilitate the self-organization of society outside government”*. A continuación, también advierte sobre los vicios de las concepciones corporativistas del sindicalismo: *“Under this constricting approach, unions represent an extended part of the structure of government. By their power to establish and tutor labor organizations central governments, gain a chance to practice controlled mobilization. Government control replaces autonomy from the state”* (p. 337).

efectiva, es el fortalecimiento de la sociedad civil y de la propia democracia.

99. Cuando se promueve adecuadamente, libre del análisis jurídico racionalizador y de su fetichismo institucional -que describe las instituciones y prácticas actuales como las únicas formas posibles tras el tamiz de la historia<sup>72</sup>- la normalización resultante de la negociación colectiva tiene el poder de fomentar la creación de acuerdos alternativos basados en la imaginación democrática.

100. Este conjunto de caminos abiertos por la negociación colectiva, hace frente al notorio fenómeno del debilitamiento de las democracias en todo el mundo, caracterizado por la descomposición de la solidaridad social y el bajo nivel de participación ciudadana en la política constitucional ordinaria<sup>73</sup>. En otras palabras, la afirmación convencional del derecho a la negociación colectiva, con su consiguiente protección, es también imperativa para la promoción de la democracia en el continente americano.

101. Este caso, como hemos visto, se consolida esta vertiente de protección de las formas autónomas de organización de la sociedad -la del movimiento sindical- en su componente democrático, plasmado especialmente en el reconocimiento sin precedentes de la relación entre la libertad sindical, la negociación colectiva y la dimensión político-participativa de la organización colectiva del trabajo, manifestada en el artículo 23 de la Convención.

## V. CONCLUSIÓN

102. El caso Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA) Vs. Perú pone definitivamente en consonancia la jurisprudencia de la Corte IDH con las tendencias contemporáneas del derecho internacional en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Como hemos visto, el postulado democrático-humanitario nacido de la posguerra se ha centrado en valorar la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de su interés, y el

---

72 MUDROVITSCH, Op. Cit., p. 42.

73 MUDROVITSCH, Op. Cit., p. 126.

sindicalismo moderno es la forma en que este fenómeno se proyecta al ámbito laboral.

103. Ello supone el compromiso legítimo de los Estados con la promoción de la libertad sindical en todas sus vertientes y, en particular, la confianza en la negociación colectiva como instrumento prioritario para la resolución de conflictos en el mundo del trabajo, en detrimento de concepciones paternalistas que, basadas en la desconfianza estatal hacia los postulados democráticos de la organización de la sociedad civil, promueven la usurpación de la autonomía colectiva de los trabajadores. La sentencia con la que coincido, alineada con estas premisas, se destaca por la delimitación del ámbito de protección de este derecho a la negociación colectiva.

104. En cuanto a su contenido, como derivación del derecho a la libertad sindical, abarca, más allá del punto de vista formal, el derecho sustancial al respeto de las normas colectivas autónomas, incluso respecto al Estado. En otras palabras, implica el derecho de los trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, a utilizar los procesos de negociación colectiva para regular sus condiciones de trabajo, libres de cualquier presión o interferencia indebida del Estado, los empleadores o terceros. Este derecho, como hemos visto, incluye también el deber del Estado de velar por el cumplimiento de los acuerdos y el respeto de los derechos humanos, conforme a los principios de no discriminación, no intervención y fomento de la negociación.

105. En cuanto a alcance, la negociación colectiva, como componente de la libertad sindical, engloba el derecho de autocomposición de las organizaciones representativas de los sectores privado y público, y debe ser reconocida como instrumento prioritario de resolución de conflictos colectivos frente a otras formas de intervención directa.

106. Por último, en cuanto a sus dimensiones de protección, este derecho no sólo es una manifestación de la libertad de asociación contenida en el artículo 16 de la Convención, sino también de los derechos económicos, sociales y culturales derivados del artículo 26 y del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, protegido por el artículo 23.

107. Los caminos señalados por la Corte IDH, que pueden extenderse a todos los Estados del Sistema Interamericano como res interpretata, contribuirán sin duda a fortalecer los espacios de autoorganización de la sociedad civil y a construir una mayor autonomía de las organizaciones laborales, de modo que estén cada vez más facultadas para expresar su voluntad, libres de presiones indebidas e injerencias estatales, incluidas las judiciales.

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario

Rodrigo Mudrovitsch  
Juez

## CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

### VOTO CONCORRENTE DO JUIZ VICE-PRESIDENTE RODRIGO MUDROVITSCH

#### CASO MIEMBROS DEL SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE ECASA (SUTECASA) VS. PERU

#### SENTENÇA DE 6 DE JUNHO DE 2024 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)

### I. INTRODUÇÃO

1. O caso *Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (“SUTECASA”) vs. Peru*<sup>1</sup> constitui importante precedente da Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH” ou “Tribunal”) sobre o direito à liberdade sindical. Compreendendo mais de 2 mil vítimas e uma complexa discussão judicial que se arrastou ao longo de mais de 30 anos, o litígio submetido ao Tribunal demandou desenvolvimentos jurisprudenciais que serão objeto de aprofundamento no presente voto.

2. As violações examinadas pela Corte IDH foram produzidas no contexto do convênio coletivo celebrado entre SUTECASA e a companhia estatal Empresa Comercializadora de Alimentos S.A. (“ECASA”), sujeita ao regime de atividade privada<sup>2</sup>, em junho de 1990, com o propósito de regulamentar a remuneração dos trabalhadores. Poucos meses após firmado o pacto, adveio o Decreto Supremo n. 57/90, que vedou a outorga de incrementos salariais aos trabalhadores de empresas detidas pelo Estado, ainda que concedidas via negociação coletiva. Em seguida, o Decreto Supremo n. 107/90 estabeleceu nova proposta de aumento de remuneração<sup>3</sup>.

---

1 Corte IDH. *Caso Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA vs. Peru. Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 526. Sentença de 6 de junho de 2024. Doravante, “Sentença”.

2 Nos termos do documento de fl. 346: “La Empresa Comercializadora de Alimentos S.A – ECASA, fue una empresa del Estado sujeta al régimen de la actividad privada”. Portanto, o Estado não foi, ainda que indiretamente, parte na negociação coletiva.

3 Sentença, par. 82 - 88.

3. O Sindicato impugnou os decretos via ação de amparo, sob a alegação de que eram incompatíveis com o regime fixado no acordo coletivo entre SUTECASA e ECASA. Em abril de 1991, as vítimas obtiveram provimento favorável por parte do *Octavo Juzgado Civil de Lima*, que declarou sem efeitos os referidos atos normativos. A decisão foi confirmada pela *Sala de Derecho Constitucional y Social da Corte Suprema de Justicia* em 1993<sup>4</sup>.

4. Iniciado o processo de execução de sentença em 1996, os autos transitaram por entre diversos juzgados. Ao longo do tempo, o feito foi arquivado e reaberto, inúmeras diligências foram adotadas e foram travadas diversas discussões periciais sobre temas como a aplicabilidade da estrutura salarial aos filiados do SUTECASA e outras matérias. Ao fim, transcorridos mais de 28 anos da sentença confirmatória da *Corte Suprema de Justicia*, o *Décimo juzgado Constitucional da Corte Superior de Justicia de Lima* ordenou o arquivamento definitivo do processo, após chegar à conclusão de que não existia valor devido para ser executado<sup>5</sup>.

5. O presente caso é importante continuidade da tradição jurisprudencial em matéria de direitos sindicais, e, por suas peculiaridades, permitiu que a Corte IDH verticalizasse sua compreensão sobre o alcance do direito à negociação coletiva para além dos marcos estabelecidos na Opinião Consultiva n. 27/2021.

6. O presente voto divide-se em três partes. O primeiro tópico terá por objeto a análise da evolução e do alcance do direito à negociação coletiva. O segundo tópico reconstruirá a jurisprudência interamericana em matéria de direitos sindicais, com o propósito de situar o caso SUTECASA nessa trajetória e explorar seus avanços e contribuições à proteção dos direitos humanos. Por fim, o terceiro tópico tratará da importância das formas organizadas da sociedade civil – como os sindicatos – para o fortalecimento das democracias representativas.

## **II. O direito à negociação coletiva: conteúdo, alcance e limites à intervenção estatal**

7. A evolução dos modos de organização sindical é um dos mais

---

4 Sentença, par. 89 - 94.

5 Sentença, par. 103 - 123.

francos exemplos da emancipação das demandas auto-organizativas da sociedade civil. Partindo de uma postura originalmente proibitiva da coalizão laboral por parte do Estado<sup>6</sup>, ao longo do século XIX, os marcos normativos passaram por gradual modificação de forma a tolerar a formação de sindicatos<sup>7</sup>. As práticas desses organismos passaram cada vez mais a ser reguladas pelo direito privado ou pelo direito do trabalho e menos pelo direito penal<sup>8</sup>.

8. A disseminação do sindicalismo corporativista, produto da ascensão de regimes autoritários nas décadas de 20 e 30 do século passado, trouxe marcas que permanecem vivas em diversos ordenamentos jurídicos, inclusive na América Latina<sup>9</sup>. Se antes enfrentavam ferrenha oposição estatal, os sindicatos passaram a fazer parte da ossatura do Estado e a instrumentalizar os desígnios políticos dos grupos governantes.

9. Referida relação entre Estado-Sindicato-Empresa acabou por invalidar a espontaneidade característica do sindicalismo, sob a premissa de que as relações de trabalho deveriam ser orientadas pelo interesse nacional manifestado na vontade estatal<sup>10</sup>, tolhendo do sindicato a legitimidade política e jurídica de representação dos interesses da coletividade de trabalhadores.

10. A transformação jurídica no período pós-guerra renovou os pressupostos sob os quais se assentava a regulamentação normativa da atividade sindical e permitiu a abertura de novas dimensões da liberdade sindical. Nos ordenamentos constitucionais, o controle estatal deu lugar cada vez mais ao direito de livre organização e atuação dos sindicatos para promover os interesses coletivos que representam<sup>11</sup>. Concomitantemente, a matéria passou a ser objeto de atenção pronunciada do direito internacional, tendo por princípio a Declaração

---

6 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical*. 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 61

7 *Ibid.* No mesmo sentido, BATALHA, Wilson S. Campos. *Sindicatos, Sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1992. p. 22

8 GAETA, Lorenzo; VISCOMI, Antonio; ZOPPOLI, Antonello. *Instituzioni di Diritto del Lavoro e Sindacale*. Vol II. Torino: Giappichelli Editore, 2015, p. 4

9 ZAPATA, Francisco. *Historia mínima del sindicalismo latinoamericano*. México, DF: El Colégio de México, 2013. Pp. 111-120. O autor cita, por exemplo, os casos do Brasil, Argentina, México (111) e, em parte, da Venezuela (120).

10 NASCIMENTO, Op. Cit., p. 70. GAETA, VISCOMI e ZOPPOLI, op. Cit., p. 5

11 GIUGNI, Gino. *Diritto Sindacale*. Caccucci, p. 25 e 26.

da Filadélfia e as Convenções 87 e 98 da OIT, respectivamente de 1948 e 1949, assim como outros documentos de organismos multilaterais que incorporavam a liberdade sindical em seu catálogo de direitos.

11. Nessa conjuntura, a negociação coletiva nasceu como principal método de resolução de conflitos nas relações laborais e como o mecanismo prioritário de que dispõem os sindicatos para a tutela os interesses daqueles que representam<sup>12</sup>. Mais do que uma via de composição entre empregados e empregadores, tornou-se campo de verdadeira criação de regras trabalhistas e instrumento de gestão das relações de trabalho<sup>13</sup>.

12. A premissa de que o Estado seria titular perene da faculdade de definir o que é melhor para a coletividade dos trabalhadores – que havia autorizado uma tradição de longa data de intervenção na atividade sindical – cedeu espaço a outra concepção: a de que a organização coletiva laboral, na forma do sindicato, é capaz de suprir a assimetria de poder entre o trabalhador individual e o empresário<sup>14</sup>, e que, nesse equilíbrio, podem os trabalhadores decidir por si próprios quanto aos seus interesses e reivindicar aquilo que entendem como de seu melhor interesse.

13. Naturalmente, trata-se de equilíbrio relativo, e não de presunção absoluta de igualdade. Para que se possa cogitar a paridade de armas, é necessária a satisfação de determinadas condições, sobretudo a proteção dos representantes sindicais contra toda forma de pressão ou intervenção externa que possa comprometer o processo negocial. É também um equilíbrio que se desenvolve dentro da moldura mínima de direitos e garantias, circunscrita pela dignidade humana e, no Sistema Interamericano, pelo âmbito protetivo delimitado pela Convenção.

---

12 Ibid., p. 165

13 URIARTE, Óscar Ermida. La intervención Administrativa: Origen, Características y Perspectivas, p.113. In: AVILÉS, Antonio Ojeda e URIARTE (Org.). La negociación Colectiva en América Latina. Editorial Trotta, 1993.

14 GAETA, VISCOMI e ZOPPOLI, op. Cit., p, 82-83; MUGNOLO, Juan Pablo. Estado, Conflito Laboral y Negociación Colectiva. Revista de Direito do IAP. Recife, v.1, n.1, pp. 1-24, jan/dez, 2016, p. 5; WEBER, Rosa. 200 anos de independência do Brasil e a arte de ser livre: contornos da liberdade sindical e associativa do trabalhador. Editora Justiça e Cidadania 3 de agosto de 2022, disponível em: <https://www.editorajc.com.br/duzentos-anos-de-independencia-do-brasil-e-a-arte-de-ser-livre-contornos-da-liberdade-sindical-e-associativa-do-trabalhador/>.

14. O direito à negociação coletiva, portanto, revelou-se expressão da liberdade sindical, que encontra nesta última sua condição de possibilidade. Sem plena liberdade, a composição de interesses compromete-se, pois o pilar de qualquer processo transacional – a livre manifestação de vontade – torna-se ilusório. Trata-se, como lembra Uriarte, de um verdadeiro ciclo vicioso: o intervencionismo excessivo retarda ou mesmo impede o desenvolvimento autônomo das organizações sindicais, que, por sua vez, fragilizadas e pouco representativas, se veem em posição desfavorável, dependendo cada vez mais do apoio e da ingerência estatal<sup>15</sup>.

15. Nesses marcos, a ideia de uma ordenação democrática do sindicato é aquela que tem a liberdade sindical como farol, despindo-se do reclamo da presença obrigatória do Estado em suas atividades típicas. Nesse paradigma, a arena sindical surge como legítimo espaço de dissenso, conflito e composição de interesses, dotado de ampla autonomia, tornando-se fonte de normatividade entre as partes. Não por outra razão, Giovanni Tarello identifica o direito sindical como ramo dotado da marcante peculiaridade de viabilizar a criação extralegislativa de direito novo<sup>16</sup>.

16. A intervenção do Poder Público, por sua vez, passa a ser contida quanto à sua qualidade e sua intensidade, autorizada em circunstâncias estritas, sobretudo vinculadas à garantia dos direitos humanos.

17. O fenômeno de contenção da atuação estatal no domínio sindical, nesse contexto, não deve ser compreendido como um regresso aos tempos do *laissez-faire* absoluto em matéria laboral, tampouco se confunde com a omissão em relação à proteção dos trabalhadores.

18. Trata-se, em verdade, de verdadeira reprogramação de seu papel. O mero compromisso de abstenção – isto é, do que a doutrina chama de garantia negativa da liberdade sindical – torna-se insuficiente, exigindo o impulso positivo do Estado no fomento aos processos de negociação<sup>17</sup>.

---

15 URIARTE, Op. Cit., p. 111.

16 TARELLO, Giovanni. *Teorías y Ideologías en el Derecho Sindical: La experiencia italiana después de la Constitución*. Granada: Editorial Comares, 2002, p. 6.

17 ROMITA, Arion Sayão. O impacto da globalização no contrato de trabalho. *Revista do TST*, vol. 66, n.4, pp. 84-91, Brasília, out/dez, 2000, p. 90. Nas palavras do autor, "O legislador resiste à

19. A par desse aspecto, o Estado passa a ser o garante das condições determinantes da liberdade sindical, cabendo-lhe sobretudo reprimir atos de perseguição a trabalhadores e antissindicais, caracterizados pela interferência na existência e funcionamento formal do sindicato, bem como aqueles que obstaculizem a atuação sindical efetiva, que também inclui o dever de investigar, processar e punir os responsáveis; garantir o cumprimento dos acordos coletivos; e assegurar que seja observado um patamar de respeito aos direitos humanos.

20. A delimitação clara do alcance da intervenção estatal – legislativa, administrativa e judicial – torna-se um imperativo da liberdade sindical. A evolução do direito internacional passou a repudiar, e considerar como atos antissindicais, as medidas como a suspensão e a derrogação do convênio por medidas administrativas, a suspensão de convênio já negociados, a exigência de renegociação forçada do acordo, a prorrogação compulsória de validade, bem como outras disposições que anulam, alteram ou impedem o cumprimento do pacto entre trabalhadores e empregadores<sup>18</sup>.

21. Desafio particularmente relevante que se impõe nesse campo consiste na definição das possibilidades e do alcance da intervenção do Poder Judicial. Isso exige o sofisticado equilíbrio entre a função tutelar da Justiça, solidamente amparada no artigo 25 da Convenção, e a imposição de limites à atuação jurisdicional, de modo a evitar que a manifestação de vontade das partes negociantes seja suplantada.

22. Anteriormente, tive a oportunidade de me debruçar sobre o papel dos magistrados nas democracias e sobre a insistência da teoria constitucional moderna em buscar responder à questão sobre como os magistrados devem julgar. Trata-se, a meu ver, de problemática que retorna ao debate quando se está diante do desafio de refletir sobre o exercício da função jurisdicional em relação às atividades sindicais.

23. A jurisdição, nesse campo específico, não pode servir de terapia

---

tentação de impor aos atores sociais um comportamento que entende desejável e, em vez de adotar essa atitude, cria mecanismos e procedimentos aptos a ensejar a esses atores sociais a auto-regulação de seus interesses e a criação de meios de composição de suas controvérsias”.

18 GERNIGON, Bernard; ODERO, Alberto; e GUIDO, Horacio. Principios de la OIT sobre la Negociación Colectiva. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 119, n.1, pp.37-59, OIT, 2000, p. 55.

evasiva<sup>19</sup> – na expressão cunhada por Mangabeira Unger – para toda sorte de conflito nascente das relações de trabalho, mas sim deslocar-se para um pressuposto de intervenção episódica para garantir que a autocomposição esteja em sintonia com os standards de direitos humanos e desbloquear os entraves ao avanço e disseminação dos processos negociais

24. O tema não tem passado despercebido pela jurisprudência dos países do Sistema Interamericano, que, por certo, desempenham importante papel de simbiose no desenvolvimento contínuo do direito internacional. No Brasil, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu – em regime de repercussão geral, isto é, em precedente vinculante para todo o Poder Judiciário – “balizas” que condicionam a revisão judicial dos instrumentos de autocomposição trabalhista: (i) a interpretação dos acordos segundo o princípio da equivalência entre negociantes, valorizando a autonomia coletiva; (ii) a impossibilidade de fragmentação ou separação dos direitos e obrigações pactuados no acordo; (iii) a disponibilidade ampla das matérias passíveis de negociação, desde que observado o chamado “patamar civilizatório mínimo”, isto é, os direitos garantidos a nível legal, constitucional e convencional que estabelecem as garantias de cidadania e de direitos humanos aos trabalhadores<sup>20</sup>.

25. Já a Sala Constitucional da Corte Suprema de Justicia da Costa Rica, ao reafirmar o status constitucional do direito à negociação coletiva, estabeleceu seu conteúdo e finalidade no ordenamento jurídico do país, partilhando da ideia de que a faculdade negocial outorgada aos sindicatos deve ser harmonizada com a salvaguarda de um alicerce fundamental de direitos: *“se puede concluir que el derecho a la negociación colectiva es un derecho constitucional reconocido en el artículo 62 de nuestra carta fundamental que tiene como fin inmediato la revisión, inter partes y con el carácter de ley, del contenido mínimo de los beneficios legales que ordenan las relaciones laborales, todo ello con el objeto de mejorar o de superar ese mínimo esencial”*<sup>21</sup>.

19 MUDROVITSCH, Rodrigo. Desentrincheamento da Jurisdição Constitucional. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014, p. 67.

20 Supremo Tribunal Federal do Brasil. Recurso Extraordinário n. 1.121.633/GO. Publicado em 28/04/2023. Voto do Ministro Gilmar Mendes.

21 Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución N° 17098 – 2021 de 31 de Julio del 2021.

26. A Suprema Corte de Justicia do México, por sua vez, recordou que a negociação coletiva e a autonomia da vontade constituem os verdadeiros pilares do direito à liberdade sindical e que a Constituição Mexicana abriga como princípios elementares:

la representatividad de las organizaciones sindicales; y a la certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo, por lo que obliga al legislador en el último párrafo de esa fracción a garantizarlos a través de los procedimientos y requisitos que establezca la ley encaminados a materializar en el sistema laboral mexicano la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de las personas trabajadoras y patronas<sup>22</sup>.

27. A própria justiça peruana referendou há tempos uma concepção ampla do direito à negociação coletiva, amparada no caráter vinculante do acordo coletivo na função promocional que recai sobre o Estado<sup>23</sup>. Em outra ocasião, o Tribunal Constitucional reconheceu que *“en un Estado social y democrático de derecho, el derecho de negociación colectiva es consustancial con el derecho de libertad sindical, toda vez que su ejercicio potencializa la actividad de la organización sindical, en tanto le permite a ésta cumplir la finalidad -que le es propia- de representar, defender y promover los intereses de sus afiliados, y hacer posible, real y efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el trabajo”*. Continuou: *“resulta válido afirmar que la negociación colectiva constituye el medio primordial de acción de la organización sindical para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”*<sup>24</sup>.

28. Essa proposta relacional entre os sindicatos e o Estado, pautada no princípio da liberdade sindical, é amplamente avalizada no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que reconhece a prioridade da negociação coletiva sobre a solução de conflitos via

---

22 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 387/2023.

23 Tribunal Constitucional, Juan José Gorriti y más de cinco mil ciudadanos c. Congreso de la República, 12 de agosto de 2005, caso núm. 008-2005-PI/TC. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/19979BA8D0C4826C052586DC00031457/\\$FILE/0008-2005-AI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/19979BA8D0C4826C052586DC00031457/$FILE/0008-2005-AI.pdf)

24 Tribunal Constitucional, Sala Segunda, Sindicato Único de Trabajadores Marítimos y Portuarios del Puerto del Callao (SUTRAMPORPC), 17 de Agosto de 2009, Expediente N° 03561-2009-PA/TC.

administração pública ou via intervenção legislativa<sup>25</sup>, bem como o máximo respeito à autonomia e independência dos organismos de representação trabalhista, sem que isso implique renúncia aos escopo protetivo da Convenção sobre os direitos dos trabalhadores. No próximo tópico, abordarei em maiores detalhes o desenvolvimento histórico dos standards da Corte IDH em matéria de liberdade sindical e, mais especificamente, do direito à negociação coletiva.

### III. Liberdade sindical e negociação coletiva no SIDH

29. Como já afirmado, o sindicalismo moderno e o princípio da liberdade sindical, tal como os conhecemos, nasceram em conjuntura muito próxima à que deu origem ao direito internacional dos direitos humanos, frutos da nova posição que o indivíduo, a sociedade civil e as suas formas particulares de organização assumiram no pós-Guerra em relação ao Estado e ao Direito Internacional.

30. Naquele contexto, a liberdade sindical recebeu papel de destaque nos tratados, cartas, declarações e outros documentos internacionais de direitos humanos e de direito do trabalho. Já desde 1944, a Declaração da Filadélfia, que emendou a Constituição da OIT, outorgava à liberdade de associação dos trabalhadores o caráter de princípio fundamental.

31. A matéria passou a ser especificamente regulamentada com o advento da Convenção n. 87 de 1948, “relativa à liberdade sindical e à proteção do direito de sindicalização”, que estabeleceu: (i) o direito dos trabalhadores de constituir e se filiar às organizações que estimem convenientes, sem distinção e sem necessidade de autorização prévia (art. 2); (ii) o direito dos sindicatos de redigirem seus estatutos, elegerem seus representantes, organizarem sua administração e definirem seu programa de ação (art. 3.1); (iii) o correlato dever de abstenção estatal em relação à intervenção que possa limitar a liberdade sindical (art.

---

25 Corte IDH. *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, par. 93; Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, par. 156.

3.2); (iv) a insuscetibilidade dos sindicatos à dissolução ou suspensão administrativa (art. 4); e (v) o direito dos sindicatos à aquisição de personalidade jurídica (art. 7).

32. No ano seguinte, a OIT debruçou-se sobre a regulamentação do direito à negociação coletiva, através do Convenção n. 98 de 1949. Além de reforçar a proteção do trabalhador contra atos do Estado ou de particulares que possam afetar sua liberdade sindical (art. 1.2), o Convenção n. 98 estabeleceu o dever de fomento e promoção aos meios de negociação voluntária entre empregadores e suas organizações e as organizações de trabalhadores como forma de disciplinar as relações de trabalho (art. 4). Para assegurar a concretude e a maior efetividade dos direitos e garantias encartados em seus instrumentos, a OIT entendeu necessária a instituição de organismo de supervisão, fundando, em 1951, o Comitê de Liberdade Sindical.

33. O foro da OIT, a despeito de sua especialidade, não foi receptor exclusivo da matéria. A liberdade sindical o direito de negociação coletiva também integram o núcleo axiológico da Carta da OEA, de 1948, cujo art. 45, "c" preceitua que "[o]s empregadores e os trabalhadores, tanto rurais como urbanos, têm o direito de se associarem livremente para a defesa e promoção de seus interesses, inclusive o direito de negociação coletiva e o de greve por parte dos trabalhadores, o reconhecimento da personalidade jurídica das associações e a proteção de sua liberdade e independência, tudo de acordo com a respectiva legislação", reconhecendo ainda a importância desses atores coletivos para o desenvolvimento e para a vida em sociedade (art. 45, "g").

34. Esse conjunto de princípios ganhou corpo, anos mais tarde, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, especialmente a partir (i) do Protocolo de San Salvador (1988) e (ii) da evolução da jurisprudência da Corte IDH.

35. A assimilação do direito à liberdade sindical no Sistema Interamericano merece especial atenção, pelo status verdadeiramente diferenciado com que foi tratado em relação aos demais direitos. Isso não significa, naturalmente, maior importância ou superioridade hierárquica, mas, sim, uma abordagem dotada de certas especificidades

nos âmbitos procedimental e material, que fica clara no Protocolo de San Salvador.

36. O artigo 8º do referido documento estabelece o conteúdo obrigacional básico dos chamados direitos sindicais, assim redigido:

#### Artigo 8

##### Direitos Sindicais

1. Os Estados-Partes garantirão:

a) o direito dos trabalhadores de organizar sindicatos e de filiar-se ao de sua escolha, para proteger e promover seus interesses. Como projeção deste direito, os Estados-Partes permitirão aos sindicatos formar federações e confederações nacionais e associar-se às já existentes, bem como formar organizações sindicais internacionais e associar-se à de sua escolha. Os Estados-Partes também permitirão que os sindicatos, federações e confederações funcionem livremente;

b) o direito de greve.

2. O exercício dos direitos enunciados acima só pode estar sujeito às limitações e restrições previstas pela lei, que sejam próprias de uma sociedade democráticas e necessárias para salvaguardar a ordem pública e proteger a saúde ou a moral públicas, e os direitos ou liberdades dos demais. Os membros das forças armadas e da polícia, bem como de outros serviços públicos essenciais, estarão sujeitos às limitações e restrições impostas pela lei.

3. Ninguém poderá ser obrigado a pertencer a sindicato.

37. Antes mesmo da consolidação jurisprudencial da ideia de justiciabilidade ampla de todos os direitos econômicos, sociais e culturais, o artigo 19.6 do Protocolo de San Salvador já reservava a faculdade de reivindicação perante a Corte IDH de apenas duas categorias de direitos: os direitos relacionados à educação (art. 13) e o direito à liberdade sindical nos termos do art. 8.1.a.

38. Ao apresentar o Projeto de Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seu Informe Anual de 1985-1986 à Assembleia Geral da OEA<sup>26</sup>, a Comissão

---

<sup>26</sup> Por força da Resolução 778/1985 (AG/RES. 778 – XV-0/85), a Assembleia Geral da OEA outorgou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a faculdade de elaborar um anteprojeto do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O anteprojeto foi

Interamericana de Direitos Humanos (“CIDH”) buscou estabelecer um “sistema realista, flexible y eficaz” de tutela dos DESCAs ali previstos<sup>27</sup>. Sob essas premissas, destacou que:

(...) la Comisión considera que tres derechos definidos en el Protocolo –los derechos sindicales, el derecho de huelga y la libertad de educación– deberían gozar del mismo sistema de protección que se ha establecido para los derechos civiles y políticos. De ahí que el párrafo 5 del artículo 21 del proyecto haga aplicable el sistema de peticiones individuales de la Convención –con la participación de la Comisión y cuando proceda de la Corte– cuando se viole uno de esos derechos por una orden imputable directamente a un Estado Parte.

39. Embora as razões para outorgar tratamento procedimental distinto a tais direitos não tenham sido explicitamente enunciadas, merece atenção o fato de que, ao longo da década de 1980, a CIDH reiteradamente apontou em seus informes especiais as violações aos direitos sindicais e a perseguição sistemática de dirigentes sindicais.<sup>28</sup>

40. Essa posição diferenciada conferida à proteção das organizações sindicais derivada do Protocolo de San Salvador foi posteriormente corroborada pela Corte IDH no âmbito da OC nº 22 de 2016<sup>29</sup>, ocasião na qual foram reconhecidas a capacidade processual e a titularidade de

---

submetido no 16º Período Ordinário de Sessões (1986) e aprovado pelos Estados no 18º Período Ordinário de Sessões (1988), realizado em San Salvador.

27 CIDH. Informe anual 1985-1986, OEA/ Ser. L/V/ II.68, 26 de setembro de 1986. Disponível em: <https://www.cidh.org/annualrep/85.86span/Cap5.htm>

28 Nesse sentido, Fabián Salvioli observa que “*Varios informes abordan los derechos sindicales en el marco de violaciones graves a derechos civiles y políticos, como un indicador más de la conexión entre todos los derechos humanos. Así, en el informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Argentina (1980), la Comisión Interamericana hace hincapié al abordar los derechos laborales, en la restricción de los derechos sindicales y gremiales, y en la situación sindical (especialmente de los dirigentes sindicales que fueron perseguidos o encarcelados) y en la prohibición de realizar una huelga; este abordaje se realiza de forma similar en los informes sobre Bolivia (1981), Chile (1985), Paraguay (1985), Suriname (1985), Paraguay (1987), Colombia (1993), y Venezuela (2003)*”. In: SAVIOLI, Fabián. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos. Revista IIDH, Vol. 39, 2004. p. 138

29 Corte IDH. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador)*. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.

direitos de tais entes no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como será visto em maiores detalhes mais adiante.

41. Sob o ponto de vista material, os direitos relacionados à liberdade sindical constituíram historicamente verdadeira ponte entre os direitos civis e políticos de um lado, e os direitos econômicos, sociais e culturais de outro. Nesse sentido, exemplificam o vínculo indissociável que existe entre ambas as categorias de direitos, uma vez que reúnem elementos políticos e associativos inerentes às liberdades fundamentais abrigadas no campo dos direitos civis, assim como tangenciam a reivindicação e a garantia de direitos econômicos e sociais.

42. Essas peculiaridades permitiram que a Corte IDH desenvolvesse e aprofundasse seus julgados sobre a matéria mesmo antes do reconhecimento da justiciabilidade direta dos DESCAs. É possível identificar três momentos na tradição jurisprudencial interamericana: (i) conformação da liberdade sindical no âmbito do art. 16, como “liberdade de associação em matéria sindical”; (ii) desenvolvimento da liberdade sindical no âmbito dos DESCAs; e (iii) aprofundamento conceitual do direito à negociação coletiva e reconhecimento da dimensão político-participativa da liberdade sindical, inaugurados neste caso.

43. O primeiro momento teve início com o exame do caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (2001). Ali, o Tribunal se deparou com cenário de múltiplas violações à liberdade sindical, incluindo (i) a demissão de 270 servidores públicos como represália pelo fato de terem participado de manifestações contrárias a projeto de privatização de empresas estatais<sup>30</sup>, (ii) a aprovação de lei que autorizava a destituição de funcionários do serviço público que participassem de movimentos que supostamente atentassem contra a “democracia e a ordem constitucional”<sup>31</sup> e, (iii) a intervenção direta nos sindicatos envolvidos nos protestos, compreendendo a ocupação e a tomada de suas sedes e a transferência da gestão dos recursos das entidades para o próprio Estado<sup>32</sup>.

44. As características particulares do caso, especialmente a

---

30 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, *supra*, par. 88.a

31 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, *supra*, par. 88.p.

32 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, *supra*, par. 164-165.

demissão massiva de membros e dirigentes sindicais, levaram a Corte IDH à percepção de que era necessário situar o caso em um marco mais específico de obrigações estatais que aquele contido na letra expressa da Convenção, cujo texto não contém referência explícita a direitos de natureza sindical. Nesse sentido, o Tribunal analisou o caso sob a perspectiva do artigo 16 da Convenção, no âmbito de proteção daquilo que passou a chamar de “direito à liberdade de associação, em matéria sindical”.

45. Assim foi estabelecido o conteúdo e alcance desse direito:

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. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad<sup>33</sup>

46. Na visão da Corte IDH, a liberdade sindical (como derivação do direito de livre associação) seria composta por um direito e uma liberdade: o direito de formar associações sindicais sem restrições e a liberdade de não ser obrigado a se associar a tais organismos<sup>34</sup>.

47. Pouco tempo depois, a discussão retornou à pauta da Corte IDH através do caso *Huilca Tecse vs. Peru* (2005). O pano de fundo do litígio foi a execução extrajudicial do sindicalista Pedro Huilca Tecse. A vítima exercia papel de liderança entre os trabalhadores do setor da construção civil no Peru e ocupava altos cargos em organizações sindicais no país.

48. Após capitanear um amplo movimento de resistência às propostas de revisão da legislação trabalhista no país, Pedro Huilca Tecse passou a ser alvo de ameaças e perseguição por diversas facções paramilitares até que, um dia, ao sair de sua casa, foi cercado por um grupo e alvejado. Os contornos drásticos que revestiam o caso colocaram a Corte IDH diante

33 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, *supra*, par. 156.

34 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, *supra*, par. 159.

da situação de risco a que estão sujeitas lideranças sindicais. O caso evidenciou ainda que a ameaça a que estão submetidas não se origina apenas do Estado e tampouco se restringe à imposição de represálias de natureza laboral (como a demissão), podendo assumir formas mais brutais e diretas de violência.

49. Foi precisamente nesse sentido que o Tribunal reconheceu que, nos casos de violência contra líderes sindicais, e mais gravemente, de seu assassinato, os impactos das violações transcendem a subjetividade da vítima e alcançam toda a coletividade de trabalhadores em virtude do efeito amedrontador que provocam<sup>35</sup>. Assim, a Corte IDH constatou que as obrigações estatais relacionadas ao direito à liberdade de associação em matéria sindical compreendem, para além da garantia dos direitos de natureza associativa, o dever de assegurar que as pessoas possam exercer suas atividades de reivindicação de forma livre de qualquer temor ou ameaça<sup>36</sup>.

50. Sob uma perspectiva mais ampla, o Tribunal identificou, naquela ocasião, as duas dimensões que integram o referido direito. Em sua dimensão coletiva, constitui *“un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”*<sup>37</sup>. Do ponto de vista individual:

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

35 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, par. 69

36 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú, supra*, par. 77.

37 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú, supra*, par. 71

con tolerancia de éste, que pudieran hacer inoperante este derecho en la práctica<sup>38</sup>.

51. Em 2007, a Corte IDH novamente teve contato com situação envolvendo a execução extrajudicial de lideranças sindicais no caso *Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Peru* (2007). Saul Cantoral Huamaní e Consuelo Santa Cruz eram figuras de referência no movimento peruano de trabalhadores mineiros. Em finais da década de 1980, no curso de uma greve de mineradores, Saul Cantoral foi sequestrado e torturado por grupos paramilitares. Apesar de libertado do cativo, continuou a ser alvo de ameaças – seja por grupos contrários à militância sindical, seja por grupos radicais insatisfeitos com os processos de negociação do sindicato com o governo – até que, em fevereiro de 1989, ele e Consuelo Santa Cruz foram raptados e executados<sup>39</sup>.

52. Além de reforçar os standards sobre o direito à “liberdade de associação em matéria sindical”, a Corte IDH avançou no detalhamento das obrigações estatais em relação à proteção dos dirigentes sindicais, destacando a obrigação de investigar com diligência reforçada eventuais crimes contra eles praticados, uma vez que a impunidade e a omissão estatal reforçam o efeito amedrontador provocado por tais situações e, ao fim e ao cabo, afetam ainda mais o exercício dos direitos sindicais<sup>40</sup>.

53. Nesse primeiro momento jurisprudencial, o exame operado pela Corte IDH manteve-se circunscrito à análise do “direito à liberdade de associação em matéria sindical”, e não de um direito à liberdade sindical propriamente dito. Isto é seu conteúdo e seu alcance, embora referenciados nos instrumentos internacionais sobre liberdade sindical, eram frutos da derivação do direito à liberdade de associação tal qual contido no artigo 16 da Convenção.

54. A introdução das discussões sobre liberdade sindical na pauta da Corte IDH a partir do caso *Baena Ricardo vs. Panamá* sem dúvida constituiu avanço da mais alta relevância na sistemática de proteção dos

---

38 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*, supra, par. 70.

39 Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, par. 60-71.

40 Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*, supra, par. 146.

direitos humanos organizada sob a Convenção Americana. Entretanto, a interpretação vinculada ao domínio exclusivo do direito à liberdade de associação (art. 16) implicou certas limitações ao exame das violações levadas ao Tribunal, como, por exemplo, a ausência de pronunciamento sobre direitos vinculados à liberdade sindical e potencialmente afetados nos litígios concretos até então julgados, como o direito à greve<sup>41</sup>.

55. Para além das discussões relativas ao conteúdo do chamado “direito à liberdade de associação em matéria sindical”, a Corte IDH também teve a oportunidade de explorá-lo sob o ponto de vista da subjetividade jurídica das entidades representativas de trabalhadores no Sistema Interamericano. Assim o fez na Opinião Consultiva nº 22 de 2016, intitulada “Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

56. A questão de fundo enfrentada pelo Tribunal residia na dicção do artigo 8.1.a do Protocolo de San Salvador em sua relação particular com seu já referido artigo 19.6, que autoriza a justiciabilidade direta dos direitos ali especificados. A obrigação estatal de “permitir” aos sindicatos que funcionem livremente e integrem federações, confederações e outras organizações sindicais foi interpretada no sentido de que tais organizações constituem personalidades jurídicas distintas de seus associados e que são dotadas de capacidade própria de contrair obrigações e adquirir e exercer direitos<sup>42</sup>.

57. Assim, na condição de entes coletivos que protegem e promovem os interesses e direitos de seus associados, o Tribunal concluiu que as organizações sindicais ocupam a posição de titulares dos direitos contidos no art. 8.1.a do Protocolo de San Salvador, o que, conseqüentemente, facultava-lhes a capacidade processual de comparecer ao Sistema Interamericano em caso de violações aos seus direitos<sup>43</sup> - condição essa outorgada apenas a essas entidades e às comunidades indígenas, o que uma vez mais referenda a posição diferenciada dos direitos de natureza sindical – em termos processuais e materiais – no âmbito da Convenção.

---

41 Nos casos *Baena Ricardo vs. Panamá* e *Cantoral Huamani vs. Peru*, por exemplo, as violações foram produzidas como consequência de represálias pelo movimento grevista do qual participavam as vítimas.

42 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16, supra, par. 91.

43 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16, supra, par. 105.

58. O **segundo momento** da evolução jurisprudencial dos direitos humanos em matéria sindical foi inaugurado pelo emblemático caso *Lagos del Campo vs. Peru* (2017). A vítima, dirigente sindical e liderança trabalhista, foi arbitrariamente demitida da empresa em que trabalhava após denunciar irregularidades no processo de eleição para cargos em organismos de representação de trabalhadores (“Consejo de la Comunidad Industrial”).

59. Para além de reafirmar os standards sobre liberdade de associação em matéria sindical – nota-se que, naquela ocasião, não se falou ainda em liberdade sindical – a Corte IDH assinalou que a função de representação sindical compreende o direito do indivíduo a exercer o mandato para o qual é designado e o direito da coletividade de trabalhadores de se ver representada, de tal sorte que a demissão da vítima teria privado todo o conjunto de trabalhadores de sua legítima representação perante a empresa e o Poder Público<sup>44</sup>.

60. Se o caso *Lagos del Campo* está gravado nos anais da jurisprudência interamericana pelo reconhecimento pioneiro da violação ao art. 26 na forma do direito à estabilidade laboral, esse notável aspecto não pode ofuscar outra feição igualmente inovadora, consubstanciada na declaração de violação conjunta do artigo 16 e 26 da Convenção em relação à proteção dos direitos sindicais, situando-os de forma inédita no âmbito dos DESCAs<sup>45</sup>.

61. Recordar-se aqui que o artigo 26 dispõe sobre a “efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos”. No entendimento manifestado pela Corte IDH no caso *Lagos del Campo*, a Carta da OEA dá abrigo aos direitos sindicais em seu artigo 45, “c” e “g”, o que os coloca igualmente sob o âmbito de proteção do artigo 26<sup>46</sup>.

62. É importante destacar o sentido amplo que deve ser outorgado à liberdade associativa em relação à reivindicação dos direitos dos

---

44 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, par. 162.

45 Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, par. 163.

46 Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, par. 158.

trabalhadores protegidos pelo artigo 26. Como assinalado pelo Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor no voto proferido no referido caso, a situação do sr. Lagos del Campo não era a de um representante sindical que atuava em favor de sindicalistas. Na opinião do ilustre magistrado, *“la situación del señor Lagos del Campo se enmarcaba dentro de la protección que las asociaciones laborales y sus representantes tienen para asociarse, que aun cuando tengan una naturaleza distinta a la de los sindicatos, persigan intereses y derechos legítimos de los trabajadores”*<sup>47</sup>. Assim conclui:

la Corte IDH al declarar violado el artículo 26 de la Convención Americana, concluye que el derecho de defensa y promoción de intereses de los trabajadores mediante la asociación, puede ser válidamente exigible (derivado del mandato convencional), a través del artículo 26 del Pacto de San José; pues tal como lo ha referido la Sentencia, entre representantes de sindicatos y representantes de asociaciones laborales no hay diferencia alguna<sup>48</sup>

63. O importante movimento jurisprudencial iniciado no caso Lagos del Campo vs. Peru foi consolidado no âmbito da Opinião Consultiva nº 27 de 2021. A referida Opinião Consultiva foi solicitada pela CIDH e teve por objeto o exame dos “Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género”. Ali a Corte IDH pode verticalizar seu entendimento sobre os standards e obrigações derivados do direito à liberdade sindical e dos direitos a ela vinculados, especialmente os de greve e de negociação coletiva.

64. Além de reafirmar o respaldo da liberdade sindical no art. 26, o Parecer emitido pelo Tribunal assentou as bases de sua concepção autônoma, isto é, não mais como uma expressão do direito de liberdade de associação contido no art. 16 da Convenção. E a partir da justiciabilidade direta dos DESCAs, a Corte IDH assinalou que os direitos à liberdade sindical, à greve e à negociação coletiva poderiam ser

---

47 Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, Voto do Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, par. 41.

48 Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*. Voto do Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, par. 44.

exigidos em casos contenciosos<sup>49</sup> e, por conseguinte, ensejar a correlata responsabilização estatal.

65. Em relação ao direito à negociação coletiva, o Tribunal o reconheceu como componente essencial da liberdade sindical, e destacou algumas condições para seu exercício, como o dever de assegurar o acesso à negociação a todas as categorias de trabalhadores, o estabelecimento de regras e procedimentos de negociação entre empregadores e empregados, o dever de não obstaculizar a negociação pela ausência de regras específicas e o dever de assegurar a capacitação dos órgãos de solução de conflitos laborais<sup>50</sup>.

66. A partir dos documentos internacionais sobre a matéria, como as Convenções da OIT, e da própria evolução jurisprudencial interamericana, a Corte IDH enunciou três princípios fundamentais que devem ser observados nos processos de negociação coletiva, que podem ser resumidos à não discriminação, à não intervenção e ao estímulo à negociação. *In verbis*:

a) el principio de no discriminación del trabajador o trabajadora en ejercicio de la actividad sindical, pues la garantía de igualdad es un elemento previo para una negociación entre empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras; b) la no injerencia directa o indirecta de los empleadores en los sindicatos de trabajadores y trabajadoras en las etapas de constitución, funcionamiento y administración, pues puede producir desbalances en la negociación que atentan en contra del objetivo de los trabajadores y las trabajadoras de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo mediante negociaciones colectivas y por otros medios lícitos; y c) el estímulo progresivo a procesos de negociación voluntaria entre empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras, que permitan mejorar, a través de contratos colectivos, las condiciones del empleo.<sup>51</sup>

67. Naquele mesmo ano, a Corte IDH deparou-se com caso envolvendo outra expressão do direito à liberdade sindical, também no domínio dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais:

---

49 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-27/21, supra, par. 48.

50 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-27/21, supra, par. 86.

51 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-27/21, supra, par. 94.

o direito à greve. O caso *Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala* (2021) abordou a demissão em massa de servidores públicos do poder judiciário guatemalteco após greve realizada no contexto da renegociação de um acordo coletivo.

68. Essa foi a primeira vez em que o Tribunal aplicou, em um caso concreto, o direito à greve, compreendido como princípio geral do direito internacional e direito fundamental dos trabalhadores, o que permitiu aprofundar seus standards sobre a matéria<sup>52</sup>. Tratou-se de importante passo na cadeia de precedentes interamericanos, uma vez que, em ocasiões passadas, as violações observadas em diversos dos casos submetidos à Corte IDH sobre atividades sindicais foram produzidas no contexto de movimentos grevistas, embora, por múltiplas razões, a faculdade dos trabalhadores de lançar mão da greve não foi analisada de forma autônoma pelo Tribunal.

69. Seguindo pelo caminho pavimentado pelo desenvolvimento da jurisprudência interamericana nas últimas duas décadas, o caso *Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA) Vs. Perú* inaugurou um **terceiro momento** da análise e aplicação dos direitos sindicais no âmbito da Convenção, permitindo à Corte IDH aperfeiçoar seus standards em relação ao conteúdo do direito à negociação coletiva sob uma ampla perspectiva.

70. No plano fático, as violações do caso se projetam em dois sentidos principais: (i) o da intervenção do Poder Executivo nos processos negociais, consubstanciada na edição de decretos (Decretos 57/90 e 107/90) que invalidaram os acordos coletivos firmados pelo SUTECASA e (ii) o do dever estatal de garantir o cumprimento dos acordos, diante da injustificável e irrazoável demora na tramitação da ação executória. Essas perspectivas exigiram múltiplas formas de abordagem das questões de mérito que estavam colocadas ao Tribunal.

71. Em primeiro lugar, a Sentença reconheceu a autonomia do direito à negociação coletiva, de modo que, embora diretamente relacionado à liberdade sindical, possui conteúdo e origem convencional próprias. É nesse sentido que a Corte IDH assentou que esse direito decorre

---

52 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, par. 108.

do artigo 45.c da Carta da OEA e, por conseguinte, está incluído no âmbito de proteção do artigo 26 da Convenção<sup>53</sup>. Os procedimentos de negociação voluntária devem, portanto, ocupar papel de destaque na regulamentação das condições de trabalho<sup>54</sup>, respeitando a autonomia e a capacidade decisória dos trabalhadores e empresas, sempre nos marcos da plena liberdade sindical e da observância dos limites estabelecidos pelos direitos e garantias essenciais da pessoa humana.

72. Em segundo lugar, o direito à negociação coletiva também encontra seu fundamento no direito à liberdade de associação. Como destacado na sentença, esse direito compreende o correlato dever estatal de garantir que os trabalhadores sindicalizados possam exercer sua liberdade e suas atividades *“sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, pues de lo contrario se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses”*<sup>55</sup>.

73. Assim, a liberdade de associação é pressuposto não apenas da liberdade sindical em sentido amplo, mas do próprio direito à negociação coletiva, uma vez que o exercício desse direito pressupõe a livre manifestação de vontade das partes, que deve ser desincumbida de qualquer pressão, temor ou risco de ameaça para que os procedimentos negociais possam cumprir seu efetivo papel. Se a liberdade sindical é corrompida, a negociação coletiva pode tornar-se expediente ilusório.

74. Em terceiro lugar, a Sentença do presente caso resultou em avanço fundamental na jurisprudência interamericana: o reconhecimento da violação aos direitos políticos contidos no artigo 23 em relação ao direito à negociação coletiva e à liberdade sindical. No entendimento da Corte IDH, *“dicho derecho comprende la posibilidad de que las personas se asocien para la conformación de sindicatos, como medio para participar en la dirección de asuntos públicos en el marco de una sociedad democrática”*<sup>56</sup>.

75. O sindicato, portanto, é valorado não apenas como expressão de um fenômeno associativo, mas também como elemento essencialmente político, e, nessa condição, componente imprescindível das democracias

53 Sentença, par. 189.

54 Sentença, par. 194.

55 Sentença, par. 202.

56 Sentença, par. 203.

modernas. A entidade sindical, por sua vez, constitui veículo fundamental de expressão dos interesses e reivindicações de segmentos da sociedade civil auto-organizada no mundo do trabalho, o que implica a garantia, pelo Estado, de que tais agentes coletivos possam desempenhar suas atividades sem qualquer obstrução ou constrangimento indevidos.

76. A sentença ainda destaca que o mandato protetivo do artigo 23 se projeta não apenas como “direito”, mas também como “oportunidade”, de tal sorte que ao Estado recai o dever de garantir que *“persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”*<sup>57</sup>.

77. Trata-se de preocupação particularmente relevante na conjuntura das atividades sindicais, já que a jurisprudência interamericana nesse campo é repleta de exemplos de dirigentes sindicais e trabalhadores que, embora tivessem a prerrogativa de lançarem mão das atividades típicas da representação laboral prevista em lei, viram seu exercício obstado por toda forma de perseguição, promovida pelo próprio Estado ou por particulares, inclusive em suas mais brutais manifestações.

78. A Sentença, em suma, estabelece uma moldura de direitos composta pelos artigos 16, 23 e 26 da Convenção que conforma o direito à negociação coletiva em todas as suas dimensões: como DESCAs, como expressão da liberdade associativa e como garantia de participação política, alinhando a jurisprudência da Corte IDH aos demais precedentes em matéria de direitos sindicais no direito internacional.

79. Em quarto lugar, para além de recapitular as três dimensões que caracterizam o direito à negociação coletiva<sup>58</sup>, tal qual enunciado na OC 27/21 – não discriminação, não intervenção e fomento à autocomposição – a Corte IDH desenvolveu o conteúdo do referido direito no sentido de que ele não se esgota na garantia de que as partes tenham a *possibilidade* de negociar, mas abrange também o direito de que o acordo ou convênio coletivo seja integralmente cumprido<sup>59</sup>.

---

57 Sentença, par. 203.

58 Sentença, par. 199.

59 Sentença, par. 208.

80. Como assinalado pelo Tribunal, no caso concreto, *“la incertidumbre que produjo la prolongación del proceso de ejecución de la sentencia hizo ilusorio lo pactado y, por ello, constituye una violación del derecho a la negociación colectiva en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, en perjuicio de los miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA)”*<sup>60</sup>.

81. Mais especificamente, esse *standard* permite situar com maior clareza o problema alusivo à função que cabe ao Poder Judiciário nos processos de autocomposição, menos como agente habilitado a intervir no conteúdo ou na validade do acordo – salvo quando necessário para a garantia dos direitos humanos – e mais como ator externo ao fenômeno negocial, que deve operar de forma diligente com o propósito de assegurar seu cumprimento – expectativa oposta ao que se vislumbrou in concreto.

82. Em quinto lugar, em relação ao alcance do direito à negociação coletiva, reafirmando os *standards* estabelecidos em seus precedentes sobre liberdade sindical, a Corte IDH reiterou a aplicabilidade do referido direito a funcionários tanto do setor público quanto do setor privado e o dever estatal de priorizar a negociação coletiva em detrimento de soluções que repousavam na intervenção da administração pública ou do Poder Legislativo. Mais especificamente:

De este modo, los trabajadores y sus representantes deben poder participar plenamente y de manera significativa en la determinación de las negociaciones, por lo que el Estado debe permitir el acceso de los trabajadores a la información relevante para tener conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo dichas negociaciones. Esto resulta particularmente importante en relación con la negociación del salario, ya que los Estados deben, en contextos de estabilización económica, privilegiar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de promulgar leyes que limiten los salarios en el sector público.<sup>61</sup>

83. Isso implica, igualmente, proteger os empregados do setor público contra atos antissindicais. É possível, nesse particular, cogitar

---

60 Sentença, par. 209.

61 Sentença, par. 197.

verdadeiro dever reforçado por parte do Estado, já que se trata, nessas hipóteses, de trabalhadores que atuam dentro da própria estrutura do Poder Público. Essa perspectiva é particularmente relevante no caso concreto, uma vez que as vítimas eram funcionárias de companhia estatal.

84. Em seu conjunto, esses fatores conformam o importante avanço promovido pela sentença do caso *Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA) Vs. Perú*, consolidando standards já vaticinados em ocasiões passadas, desde o reconhecimento formal à consideração da dimensão substantiva - como o alcance e conteúdo do direito à negociação e sua autonomia, e desenvolvendo novas perspectivas de proteção, como o detalhamento das obrigações estatais e o reconhecimento da dimensão política dos direitos sindicais.

#### **IV. Liberdade sindical e negociação coletiva na democracia moderna**

85. Dentre os inúmeros aspectos que evidenciam a complexidade do direito à negociação coletiva - comportando intersecções relevantes com outros direitos convencionais, devidamente identificadas e endereçadas pela Sentença do caso -, a estreita vinculação entre democracia e liberdade sindical faz jus a desdobramentos teóricos adicionais.

86. O reconhecimento da negociação coletiva como espaço privilegiado de autoregulação da comunidade descortina horizonte potencializador da democracia, especialmente sob o ângulo da imposição de limites à ingerência estatal, inclusive judicial, sobre essa inequívoca expressão de solidariedade social. E esse viés da negociação coletiva compartilha seus fundamentos com o próprio desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos, na exata medida em que constitui espaço de deliberação não centrado na figura estatal.

87. Como já dito, a historiografia jurídica costuma situar o berço do direito internacional dos direitos humanos no advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e das outras declarações e tratados gestados na vaga humanista do pós-guerra, incluindo alguns dos documentos fundantes do Sistema Interamericano de Direitos

Humanos. O olhar retrospectivo não pode se furtar do real significado e do sentido histórico das transformações gestadas naquela quadra: o que se teve ali não foi o mero florescimento de mais um dos muitos ramos da ciência jurídica que se reproduzem de acordo com as demandas dos tempos, e sim a própria subversão dos eixos cognitivos que sustentavam a concepção vigente de direito internacional e de direito do Estado.

88. O postulado da centralidade da pessoa humana e suas consequências jurídicas – como o reconhecimento, no plano internacional, da titularidade subjetiva do indivíduo de direitos e de capacidade processual ativa – são os signos mais visíveis desse fenômeno, ou a “grande revolução jurídica do Século XX”<sup>62</sup>, como disse o saudoso Juiz Cançado Trindade, embora não sejam os únicos. Sob um olhar mais amplo, essa reviravolta no pensamento jurídico implicou reconhecer igualmente que o Estado deixou de ser o princípio, o fim e o centro de gravitação de toda a ordem jurídica.

89. Assim, a tradição humanística inaugurada no pós-guerra, transcendendo o domínio das relações inter Estados, pela perspectiva comunitária de Grotius<sup>63</sup>, afetou a própria forma de conceber alguns dos paradigmas clássicos que conformam o moderno Estado de Direito, dentre eles, a democracia, a soberania e o Poder Público. Nesse cenário de “erosão da estatalidade”, nas palavras de Dieter Grimm, o ente estatal passou a se encontrar em uma ambiência na qual não é mais o detentor único do poder legítimo, partilhando-o com entes privados, organismos supranacionais e agrupamentos sociais não-estatais<sup>64</sup>.

90. É dizer, assim como o indivíduo ganha relevo através da subjetividade jurídica internacional, a sociedade civil organizada é

---

62 Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Voto do Juiz Cançado Trindade, par. 16.

63 Dentre os muitos excertos de sua rica obra, tratou da existência de uma “[c]ommunity of Rights and Sovereignty” (*De iure belli ac pacis*, bk II, ch. IX, s. VIII, at 2, p. 672) e tratou a paz social como uma situação em que “every one should quietly enjoy his own, with the Help and with the united Force of the Community” (op. cit., bk I, ch. II, at 5, p. 184). E também “[...] the law of nations is a more extensive right, deriving its authority from the consent of all, or at least of many nations.” (GROTIUS, Hugo, *On the Laws of War and Peace* 9 (Archibald J. Campbell trans., 2001).

64 GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: Past, Present and Future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. P. 332.

convocada a deixar os umbrais do voluntarismo estatal e assumir o papel que lhe cabe como participante fundamental de modelo democrático que transcende os eventos dos calendários eleitorais.

91. Convém reconhecer, porém, que essa renovação dos marcos conceituais ainda opera nos pressupostos daquilo que Mangabeira Unger chama de “análise jurídica racionalizadora”. Refiro-me aqui ao estágio da consciência jurídica no qual o ente estatal busca legitimar sua ação e intervenção investindo-se da titularidade de concepções gerais de bem-estar coletivo ou de dever político<sup>65</sup>, de tal forma que a expansão da razão de Estado sob a missão de satisfazer as condições para o gozo de direitos é acompanhada da usurpação do poder popular e do sufocamento das formas de auto-organização da sociedade<sup>66</sup>.

92. Em seu âmago, essa expressão da consciência jurídica que atravessa o Estado em sua expressão socialdemocrata carrega em si um profundo “desconforto com relação à democracia”<sup>67</sup>, não em sua forma institucional clássica, mas em seu sentido radical de expressão da atividade popular, de articulação voluntária para além das estruturas cedidas pela Administração Pública.

93. O legítimo anseio da proteção social (ou propósitos menos louváveis de controle político das forças sociais) acaba por permitir a infiltração da tutela estatal, através da proliferação normativa e da judicialização dos conflitos, em espaços historicamente reservados à autocomposição social.

94. A solução, lembra Teubner, não é a contenção da atividade legislativa ou a abstenção da proteção social. Em suas palavras, a inundação de leis não pode ser contida com diques ou represas<sup>68</sup>, mas

---

65 UNGER, Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 65; MUDROVITSCH, Rodrigo. *Desentrincheiramento da Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 37

66 UNGER, Op. Cit., p. 57-58.

67 UNGER, Op. Cit., p. 65.

68 TEUBNER, Gunther. *Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions*, pp. 12. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). *Juridification of Social Spheres: A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*. Berlin: Walter de Gruyter, 1987. Trata-se do fenômeno que o autor qualifica como “juridificação”, tratando também da expropriação sistemática do conflito social pelo direito, sem, porém, oferecer resposta adequada para

demanda a assimilação de uma nova racionalidade legal que, deixando de lado a pretensão de regular diretamente o comportamento dos agentes sociais, reconheça que, em certas ocasiões, o direito deve se reservar à missão de estabelecer o quadro normativo dos processos e competências para que os atores possam resolver entre si seus conflitos – o que ele chama de regulação negociada<sup>69</sup>.

95. Isso tampouco significa, evidentemente, ressuscitar a proposta de um Estado absenteísta no domínio social e muito menos fragilizar a capacidade do Poder Público de garantia material dos direitos humanos. Discute-se, em verdade, a exploração do potencial da cidadania democrática e de energização da atividade política cotidiana da sociedade<sup>70</sup>, em esforço que demanda a construção e o respeito de espaços que adequadamente atendam às suas exigências organizacionais<sup>71</sup>, isto é, nos quais os atores sociais possam se reunir, divergir, debater e expressar seus interesses – papel esse que, no mundo do trabalho, é reservado ao sindicalismo livre.

96. Daí porque, ao tempo em que liberdade sindical e negociação coletiva são institutos imbrincados, é necessário estabelecer limites à intervenção judicial, reconhecendo a função desempenhada pelos acordos coletivos no ambiente democrático interno e no sistema interamericano de direitos humanos, como estabelecido na Sentença do caso SUTECASA.

97. Nesse contexto, a negociação coletiva constitui importante espaço de dissenso das democracias contemporâneas, proporcionando

solucioná-lo: “Juridification does not solve conflicts but alienates them. It mutilates the social conflict, reducing it to a legal case and thereby excludes the possibility of an adequate future oriented, socially rewarding resolution” (p. 8)

69 TEUBNER, Op. Cit., pp. 33-34.

70 MUDROVITSCH, Op. Cit., p. 30.

71 UNGER, Roberto Mangabeira. Democracy realized: The progressive alternative. Nova Iorque: Verso, 1998, p. 220-221; UNGER, Op. Cit., 2004, p. 29; UNGER. Politics: The central texts – Theory Against fate. Nova Iorque: Verso, 1997, p. 335. Nesse último, o autor reforça a necessidade de auto-organização da sociedade fora dos espaços governamentais: “The program of empowered democracy for the reorganization of government has its counterpart in a scheme to facilitate the self-organization of society outside government”. Em seguida, alerta, ainda, para os vícios das concepções corporativistas de sindicalismo: “Under this constrasting approach, unions represent na extended part of the structure of government. By their power to establish and tutor labor organizations central governments gain a chance to practice controlled mobilization. Government control replaces autonomy from the state” (p. 337).

arena de debates e engajamento cívico localizada fora da ambiência estatal, com liberdade aos seus atores para veicular de forma desimpedida inclusive projetos de imaginação institucional e de superação das estruturas postas.

98. Os sindicatos de trabalhadores, especialmente no bojo das negociações coletivas, viabilizam o engajamento dos cidadãos no empreendimento político e a própria criação direta de normas sem a intermediação do Estado e fora da moldura restritiva do Poder Judiciário. O resultado dessa atividade, quando devidamente fundada na efetiva liberdade sindical, é o fortalecimento da sociedade civil e da própria democracia.

99. Quando adequadamente fomentada, livre da análise jurídica racionalizadora e de seu fetichismo institucional – que descreve as instituições e as práticas atuais como as únicas formas possíveis após o crivo da história<sup>72</sup> -, a normatização decorrente da negociação coletiva tem o condão de propiciar a criação de arranjos alternativos a partir da imaginação democrática.

100. Esse conjunto de caminhos abertos pela negociação coletiva faz frente ao notório fenômeno de enfraquecimento das democracias mundiais, caracterizado pelo esgarçamento da solidariedade social e pelo baixo grau de engajamento dos cidadãos na política constitucional ordinária<sup>73</sup>. Em outras palavras, a afirmação convencional do direito à negociação coletiva, com a proteção dela decorrente, é imperativa também para promoção da democracia no continente americano.

101. O presente caso, como visto, consolida essa vertente de tutela às formas autônomas de organização da sociedade – a do movimento sindical – em sua componente democrática, consubstanciada especialmente no reconhecimento inédito da relação entre a liberdade sindical, a negociação coletiva e a dimensão político-participativa da organização coletiva do trabalho, manifestada na incidência do artigo 23 da Convenção.

---

72 MUDROVITSCH, Op. Cit., p. 42.

73 MUDROVITSCH, Op. Cit., p. 126.

## V. CONCLUSÃO

102. O caso *Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA) Vs. Perú* coloca definitivamente a jurisprudência da Corte IDH em plena sintonia com as tendências contemporâneas do direito internacional em matéria de liberdade sindical e de negociação coletiva. Como visto, o postulado democrático-humanitário nascido do pós-guerra orientou-se à valorização da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão sobre questões de seu interesse, e o sindicalismo moderno é a forma pela qual esse fenômeno se projeta no campo laboral.

103. Isso pressupõe o compromisso legítimo dos Estados com a promoção da liberdade sindical em todos os seus aspectos e, especialmente, a confiança na negociação coletiva como instrumento prioritário de resolução de conflitos no mundo do trabalho, em detrimento de concepções paternalistas que, baseadas na desconfiança estatal em relação aos postulados democráticos de organização da sociedade civil, promovem a usurpação da autonomia coletiva dos trabalhadores. A sentença com a qual concorro, alinhada a essas premissas, destaca-se pela delimitação do âmbito de proteção desse direito à negociação coletiva.

104. Em relação ao seu **conteúdo**, como desdobramento do direito à liberdade sindical, compreende, além do ponto de vista formal, o direito substancial ao respeito às normas coletivas autônomas, inclusive, verticalmente em face do Estado. Dito de outro modo, implica o direito dos trabalhadores, através de suas entidades representativas, recorrer a processos de negociação coletiva para regulamentar suas condições de trabalho, de forma livre de qualquer pressão ou ingerência indevida por parte do Estado, dos empregadores ou de terceiros. Esse direito, como visto, compreende igualmente o dever estatal de assegurar o cumprimento dos acordos e o respeito aos direitos humanos, conformando-se pelos princípios da não discriminação, da não intervenção e do estímulo à negociação.

105. Quanto ao seu **alcance**, a negociação coletiva, como componente da liberdade sindical, abrange o direito de autocomposição por parte de organizações representativas dos setores privado e público, e deve

ser reconhecida como instrumento prioritário de resolução de conflitos coletivos em detrimento de outras formas de intervenção direta.

106. Por fim, em relação às suas **dimensões de proteção**, o referido direito constitui não apenas manifestação da liberdade associativa contida no art. 16 da Convenção, mas também dos direitos econômicos, sociais e culturais derivados do artigo 26 e dos direitos de participação nos assuntos de interesse coletivo tutelados pelo artigo 23.

107. Os caminhos indicados pela Corte IDH, extensíveis a todos os Estados do Sistema Interamericano como res interpretata, sem dúvida poderão contribuir para o fortalecimento dos espaços de auto-organização da sociedade civil e para a construção de maior autonomia das organizações laborais, a fim de que se vejam cada vez mais capacitadas para exprimirem sua vontade, de forma livre de pressões indevidas e da ingerência estatal, inclusive judicial.

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretário

Rodrigo Mudrovitsch  
Julz