



NACIONES UNIDAS
ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS
HUMANOS OFICINA EN COLOMBIA

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
OFFICE IN COLOMBIA

La Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Libertad Sindical en los instrumentos internacionales de derechos humanos y su situación en Colombia

Intervención de Antonio Menéndez de Zubillaga
Coordinador Área Jurídica

Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, Senado de la República
“Libertad Sindical en Colombia”

Bogotá, 10 de noviembre de 2008

Honorable Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República Senador Alexander López Maya, Honorable Senador Luis Carlos Avellaneda, Honorables Senadoras y Senadores, señoras y señores asistentes.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos agradece la invitación hecha por la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias Públicas del Senado de la República a esta audiencia.

Reflexionar sobre la libertad sindical conlleva evocar el desarrollo de los movimientos sociales y del derecho internacional del trabajo. Desde el siglo XIX, y paralelamente a la revolución industrial, sindicatos de trabajadores tanto en países de Europa y Norteamérica como en Latinoamérica lideraron acciones concertadas para obtener condiciones más dignas de trabajo y normas que tendieran a regular justamente las relaciones laborales.

En el ámbito mundial, uno de los hitos que permitió el avance del derecho internacional entorno a asuntos sociales fue la Conferencia de Paz de París de 1919, al finalizar la Primera Guerra Mundial, en la cual se firmó el Tratado de Versalles y se creó la Organización Internacional del Trabajo. Al fundar esta organización, se reconoció la existencia de condiciones de trabajo que “*entrañaban injusticia, miseria y privaciones para*

gran número de seres humanos” y se expresó que “la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”.

La libertad sindical es uno de los principios reconocidos universalmente en 1919 y que permanente se reafirma. En 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de Filadelfia en la que se definieron varios principios dentro de los que se destacan:

- *El trabajo no es una mercancía.*
- *La libertad de asociación y expresión es esencial para el progreso constante.*
- *La pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes.*
- *La guerra contra las carencias se debe desatar con vigor implacable.*

De igual manera, a partir de 1948 los instrumentos de derechos humanos que integran la Carta Internacional de Derechos Humanos confirmaron el derecho a la libertad de asociación sindical como parte del conjunto de derechos humanos cuyo respeto, garantía y protección corresponde a los Estados.

El artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”*. Por su parte, el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1967) señala: *“Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”*.

Otros instrumentos que consagran el derecho a la libertad sindical son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), los Convenios de la OIT núm. 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948) y núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949).

La libertad sindical se consagra como uno de los principios centrales de la normatividad internacional del trabajo y de los derechos humanos. Esto significa que los Estados han reconocido el derecho de asociación sindical como parte de las libertades intrínsecas de una sociedad democrática.

Este año, en el que se celebra el 60° aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el ejercicio pleno de la libertad sindical cumple un rol trascendental en el logro del propósito *“Dignidad y Justicia para todos y todas”*.

El principio de libertad sindical comprende el derecho de todos los trabajadores y empleadores a constituir organizaciones que estimen pertinentes y a afiliarse a ellas sin autorización previa. La Oficina a la cual represento ha manifestado con anterioridad que la libertad sindical *“cristaliza el ejercicio de uno de aquéllos derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”* y que *“el derecho de toda persona que trabaja a asociarse libremente con otras para defender sus intereses sin intromisiones*

indebidas es un bien jurídico primario: un derecho fundamental y por ende, irrenunciable”ⁱ.

Por virtud del principio de libertad sindical se reconocen, entre otros, el derecho de trabajadores y empleadores sin distinción a constituir organizaciones y afiliarse a ellas, el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de redactar sus estatutos y reglamentos y elegir libremente sus representantes, constituir federaciones y confederaciones y afiliarse a las mismas. De la misma manera, la libertad sindical conlleva el “ejercicio de la acción sindical” que se traduce en el derecho de las organizaciones a establecer libremente sus actividades y a formular su programa de acción para la defensa de intereses económicos y sociales que les son propios mediante todos los medios lícitos como el derecho de huelga, el cual hace parte del derecho general a la protestaⁱⁱ y el derecho de negociación colectiva.

Importa mencionar la interdependencia que existe entre el ejercicio de la libertad sindical y los derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores.

A la luz de la libertad sindical, las personas están protegidas contra la discriminación antisindical, lo que significa que nadie puede ser despedido u objeto de medidas perjudiciales en el empleo a causa de su afiliación sindical o de la realización de actividades sindicales legítimas. Asimismo, es parte de la libertad sindical la protección de las organizaciones contra todo acto de injerencia. Esto permite salvaguardar la independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades con respecto a los empleadores.

Existe igualmente un vínculo fundamental entre el derecho de asociación y las libertades públicas. En consecuencia, para funcionar de manera adecuada los sindicatos deben llevar a cabo sus actividades en un clima general de libertad y seguridadⁱⁱⁱ. Así, los promotores e integrantes de sindicatos gozan con el conjunto de la población del derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, la libertad de expresión y opinión, las garantías procesales. Proteger estos derechos implica no tolerar amenazas contra dirigentes sindicales, afiliados de base o promotores de sindicatos en formación. Adicionalmente, un Estado que respeta la libertad sindical, evita prácticas como la detención y encarcelamiento arbitrarios de sindicalistas, la confiscación de bienes de organizaciones sindicales sin orden judicial, la restricción de publicaciones, la suspensión o disolución de una organización por resolución administrativa.

El ejercicio de la libertad sindical también enfrenta obstáculos.

Las violaciones del derecho a la libertad sindical incluyen la negativa de conceder a las organizaciones el derecho legal a existir y funcionar, impedir el ejercicio de la negociación o prohibir de manera absoluta la huelga.

En el seguimiento de la situación de la libertad sindical en Colombia, durante los últimos años, distintos organismos de Naciones Unidas han manifestado preocupaciones por situaciones que vulneran el derecho de sindicación colectiva: (i) limitaciones del derecho a constituir sindicatos por algunas categorías de trabajadores^{iv} (ii) restricciones del derecho a

la contratación y negociación colectiva de los empleados públicos^v, (iii) limitaciones para el registro sindical^{vi}. También han sido identificadas algunas incompatibilidades entre la legislación interna y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo firmados por Colombia^{vii}.

En armonía con estas preocupaciones, es posible identificar algunas recomendaciones tanto del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos frente al Estado Colombiano. Principalmente, estos organismos han sugerido implementar las obligaciones que se derivan de instrumentos internacionales de derechos humanos tales como el derecho internacional del trabajo y no introducir o mantener normas incompatibles con estos derechos.

Del mismo modo, las recomendaciones han expresado la necesidad de asegurar el disfrute de los derechos sindicales por los trabajadores.

De particular preocupación ha sido para diferentes organismos internacionales la violencia que se ejerce contra sindicalistas. Diferentes mecanismos de protección de las Naciones Unidas han puesto de manifiesto su preocupación por la violencia contra el movimiento sindical y en especial ataques contra la vida e integridad de líderes y personas sindicalizadas.

La Representante Especial sobre la situación de defensores de derechos humanos destacó la manera en que la violencia antisindical afecta la existencia y continuidad de la actividad sindical y se extiende a las familias de sindicalistas.

Durante el 2007, la Representante hizo un llamado urgente al gobierno de Colombia para proteger la vida e integridad del Presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos (SINALTRAINAL) y del hijo de 17 años de un dirigente departamental del mismo sindicato. Aquél habría sido objeto de amenazas de muerte y el joven había sido secuestrado, golpeado y posteriormente dejado en libertad.

Por su parte, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha incluido en diferentes informes la situación de sindicalistas como de especial preocupación y como un grupo particularmente vulnerable, afectado por violaciones de los derechos humanos civiles y políticos e infracciones del derecho internacional humanitario^{viii}. La Alta Comisionada ha identificado dentro de los sindicatos afectados, aquéllos pertenecientes al sector de la educación, la salud y el sector público^{ix}.

Ya en el año 2000^x, la Alta Comisionada se refirió al programa de protección de defensores y sindicalistas y las políticas de prevención:

“Recomendación N° 14

“La Alta Comisionada alienta al Gobierno a continuar los esfuerzos por fortalecer y mejorar la eficacia del Programa de Protección para defensores y sindicalistas a cargo del Ministerio del Interior, mediante la dotación de los recursos necesarios y la ampliación del universo de beneficiarios cubiertos por el Programa.[...] Por otra parte, destaca que este Programa debe ir acompañado de una política eficaz

en materia de prevención, incluyendo la sanción de los responsables de los atentados y amenazas”.

La Representante Especial sobre la situación de defensores de derechos humanos hizo énfasis en el deber del Estado de adoptar medidas para garantizar la vida e integridad de los sindicalistas. Sobre este particular, en su informe de 2002 recomendó:

“305. (...)

“a) El Gobierno debería adoptar medidas específicas y efectivas con las cuales se pueda garantizar el derecho a la vida y a la integridad de los sindicalistas. Existe una necesidad urgente de reducir la inseguridad en la cual trabajan los miembros de los sindicatos. Podría solicitarse a la Comisión Interinstitucional y a las organizaciones sindicales que identifiquen en forma conjunta los casos más significativos de violaciones cometidas contra sindicalistas, con el fin de llevar a cabo las investigaciones por tales casos. Quienes participen en dichas investigaciones deben gozar de plena protección.”

El componente preventivo en una política estatal frente a sindicalistas fue destacado nuevamente en 2006 por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la siguiente forma:

“En su estrategia de prevención y protección el Gobierno deberá adoptar medidas urgentes para reconocer las necesidades especiales de los grupos más vulnerables del país, en particular las mujeres, los niños, los defensores de los derechos humanos, los dirigentes sindicales, los pobres de las zonas urbanas, los habitantes de las zonas rurales y los miembros de las comunidades indígenas y afrocolombianas.”

Siguiendo este conjunto de lineamientos, la Oficina en Colombia ha solicitado a las autoridades del Estado acciones decididas para adelantar investigaciones que conduzcan a aclarar homicidios contra dirigentes sindicales y a garantizar la pronta y eficaz protección de los mismos^{xi}. Igualmente, ha destacado la importancia de las libertades sindicales y ha alentado a las autoridades a actuar preventivamente sobre los factores que ponen en situación de vulnerabilidad a personas integrantes de organizaciones sindicales sujetos de amenazas contra su vida e integridad^{xii}.

Las medidas especiales que ha adoptado el Estado Colombiano frente a la situación de violencia contra sindicalistas merecen ser reforzadas. Dentro de éstas pueden mencionarse aquéllas de carácter preventivo como:

- la adopción de la Directiva Presidencial 07 de 1999 “*Respaldo, Interlocución y Colaboración del Estado con las Organizaciones de Derechos Humanos*”, en la cual se condenan “*las amenazas, ataques y atentados contra los miembros de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y de cualquiera otra organización social, sindical, política, cívica, académica o comunitaria, así*

como acudir a la práctica del secuestro contra los civiles en general y contra los miembros de estas organizaciones en particular.”

- la expedición de la Directiva 09 del 18 de julio de 2003 del Ministerio de Defensa en la cual se dan pautas a todos los miembros de la fuerza pública para cumplir con efectividad los deberes de proteger y garantizar los derechos y libertades fundamentales de sindicalistas y defensores de los derechos humanos.
- el programa de protección de defensores de derechos humanos del Ministerio del Interior y de Justicia que incluye a líderes sindicales y
- medidas que se orientan a superar la situación de impunidad frente a la violencia antisindical como la estrategia de impulso a las investigaciones sobre homicidios, desapariciones forzadas y otros actos de violencia contra sindicalistas que inició en octubre de 2006^{xiii}.

Por otra parte, conviene destacar la reciente reforma del derecho de huelga^{xiv}, en la que se mejoran algunos aspectos de la huelga de manera coherente con las recomendaciones internacionales. Un ejemplo de esas recomendaciones es que la necesaria conciliación en situación de huelga no sea impuesta unilateralmente por ninguna parte, sino que se lleve a cabo por consenso.

Sin embargo, todavía es necesario avanzar.

Como señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, es conveniente *“garantizar medidas efectivas de protección, de carácter administrativo y judicial, para delegados sindicales, tanto de sindicatos mayoritarios como minoritarios y en formación, frente a acciones de discriminación y hostigamiento motivados en el ejercicio de sus funciones.”*^{xv}

Las medidas especiales para garantizar la vida, integridad y seguridad de las y los sindicalistas e investigar y sancionar a quienes han vulnerado estos derechos no deberían ser objeto de suspensión o limitación.

Asimismo, continúa representando un desafío, promover una verdadera cultura de derechos humanos que reconozca la legitimidad e importancia de la actividad sindical en el sistema democrático en la medida en que permite encontrar condiciones de vida dignas para las personas.

En un contexto de economía global y de crisis financiera, la justicia social constituye un reto permanente. Defender condiciones de trabajo dignas y el disfrute de derechos sociales de todas las personas es una tarea a la cual todos estamos llamados.

Muchas gracias

ⁱ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ponencia en el Foro Social Mundial Temático: “Democracia, derechos humanos, narcotráfico y guerra”, Cartagena de Indias. Junio 17 de 2003

ⁱⁱ Asamblea General A/62/225. Nota del Secretario General. “Los defensores de los Derechos Humanos”. 13 de agosto de 2007.

ⁱⁱⁱ Oficina Internacional del Trabajo. David Tajgman y Karen Curtis. “Guía práctica de la libertad sindical”. Ginebra. Primera edición 2002.

^{iv} Por ejemplo, aquéllos que pertenecen a cooperativas asociadas de trabajo. Ver Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración. Ginebra junio de 2008. 350.º informe del Comité de Libertad Sindical GB.302/5 302.a reunión. Caso No. 2362. Informe provisional.

^v Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe E/CN.4/2001/15 20 de marzo de 2001 párr. 221.

^{vi} *Ibidem*

^{vii} Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe E/CN.4/1999/8 16 de marzo de 1999 Párr. 71.

^{viii} Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos E/CN.4/2000/11 9 de marzo de 2000. Párr. 56, 64, 123; E/CN.4/2001/15 20 de marzo de 2001 párr. 64, 68, 74, 174 a 181; A/HRC/4/48 5 de marzo de 2007;

^{ix} Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003.

^x Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe E/CN.4/2001/15 20 de marzo de 2001

^{xi} Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comunicado de prensa, marzo 13 de 2008 “Preocupación por amenazas y asesinatos de defensores de derechos humanos”.

^{xii} Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comunicado de prensa, 8 de febrero de 2007 “Condenan las amenazas a organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, organizaciones sindicales y sociales”.

^{xiii} Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comunicado de prensa, 17 de octubre de 2006 “Apoyo a estrategia de impulso a las investigaciones sobre actos de violencia contra sindicalistas”.

^{xiv} Ley 1210 de 2008 “Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 (numeral 4) y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se crea el artículo 129 a del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones”

^{xv} Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1 7 marzo 2006. Recomendación 20.