

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 28 de mayo de 2024

Se invita a los Gobiernos concernidos a que informen por escrito, antes del 28 de mayo de 2024, sobre los incumplimientos graves de la obligación de presentación de memorias.

► Información proporcionada por los Gobiernos sobre los casos de incumplimiento grave de la obligación de presentar memorias o de otras obligaciones de carácter normativo

Estado Plurinacional de Bolivia

Falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes

El Estado Plurinacional de Bolivia, viene construyendo un proceso de transformación social y económica, cuyo logros son reconocidos a nivel regional e internacional, proceso de transformación que, pese la interrupción de la democracia el año 2020, ha conseguido afianzarse nuevamente y reportar sus primeros logros significativos, citando como ejemplo los bajos índices de inflación y desocupación que se han reportado en el último periodo, bajo la conducción del Estado del Presidente Luis Arce Catacora. Como parte de las profundas transformaciones sociales del Estado, se ha hecho hincapié en la protección de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores en concordancia y respeto de los derechos fundamentales reconocidos por la OIT.

La Constitución Política del Estado, promulgada el año 2009, en su Artículo 46, reconoce el derecho al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para si y su familia una existencia digna. Por su parte, el Artículo 48 establece la premisa de que las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio, disponiendo además que las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores, como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación y de inversión de la prueba a favor de la trabajadora o trabajador, añadiendo que los derechos y beneficios reconocidos en favor de las trabajadoras y los trabajadores no pueden renunciarse, siendo nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos.

El Artículo 49, parágrafo II establece que, la ley regulará las relaciones laborales relativas a contratos y convenios colectivos; salarios mínimos generales, sectoriales e incrementos salariales; reincorporación; descansos remunerados y feriados; cómputo de antigüedad, jornada laboral, horas extra, recargo nocturno, dominicales; aguinaldos, bonos, primas u otros

sistemas de participación en las utilidades de la empresa, indemnizaciones y desahucios; maternidad laboral; capacitación y formación profesional, y otros derechos sociales.

La jurisprudencia constitucional, en particular, la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1202/2012, de 6 de septiembre de 2012, "Sobre el derecho al trabajo...", ha modulado que *"El derecho al trabajo y los derechos en el trabajo constituyen un núcleo, no sólo de los derechos socioeconómicos, sino también de los derechos humanos fundamentales. Un denominador central de derechos relacionados con el trabajo, en términos de su objeto o contenido, parece ser 'una labor' (trabajo). En su tradicional por estrecho sentido, el trabajo ha sido percibido como un medio de ganarse la vida, o en otras palabras, sólo un medio de supervivencia económica. A principios del siglo XX, otra perspectiva más importante y global empezó a ser discutida: la interdependencia entre las condiciones laborales, la justicia social y la paz universal. Adicionalmente las percepciones modernas han intensificado positivamente el concepto del trabajo como valor humano, una necesidad social y un medio de auto-realización y desarrollo de la personalidad humana"*.

En materia de derechos laborales, la legislación nacional contenida en la Constitución Política del Estado, la Ley General del Trabajo, el Decreto Reglamentario a la Ley General del Trabajo, así como normas de igual e inferior jerarquía, han reconocido a favor de las trabajadoras y trabajadores derechos y garantías que merecen ser protegidos y garantizados por Estado, tales como el derecho a una fuente laboral estable, a percibir una remuneración o salario, la garantía a la inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo y de los padres progenitores, de personas con discapacidad, madre o padre, cónyuge, tutora o tutor a cargo de personas con discapacidad menores de 18 años, o con discapacidad grave o muy grave, de enfermos con cáncer, de enfermos con VIH o de enfermedades graves, mujeres en situación de violencia; así como el gozo del fuero sindical.

Es importante también señalar que, la Constitución Política del Estado en su Artículo 49, parágrafo III, prohíbe el despido injustificado y toda forma de acoso laboral; disposición que resulta concordante con el Artículo 8, parágrafo II de la misma norma que deja establecido que la dignidad es uno de los valores en el cual se sustenta el Estado; por ende tiene por fin y función esencial garantizar, el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe.

Toda esta estructura social y legislativa, está siendo construida y actualizada, bajo la más estricta observancia de los derechos laborales y de las disposiciones que les son aplicables, lo que en si mismo, implica el cumplimiento del Estado respecto de la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo, conforme se ha podido detallar en los acápites *ut supra*.

De la revisión de las 31 normas cuyá sumisión al Órgano Legislativo, reclama información la Comisión de Expertos se evidencia que las mismas, están divididas en:

- Cuatro Convenios: Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006); Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187); Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188); Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190);
- Veintitrés Recomendaciones y;
- Cuatro Protocolos.

Ratificación de Convenios

Los convenios adoptados por la OIT constituyen un marco legal de carácter internacional referido a todos los ámbitos de las relaciones laborales, las condiciones de trabajo, la seguridad social, así como la protección de categorías especiales de trabajadores; estos convenios son directamente aplicables por aquellos Estados que los hubieran ratificado.

No obstante lo señalado en el Artículo 19, párrafos 1, 3 y 5, de la Constitución de la OIT, se establece que la ratificación de los Convenios de la OIT, no es obligatoria, sino que, conforme manifiesta el inciso b) del Artículo 5, se deben remitir a consideración de la autoridad o autoridades competentes. No obstante, también existe la necesidad de considerar aquellas circunstancias particulares de la realidad de cada país, situación que, impide al Estado Plurinacional de Bolivia, cumplir con esta obligación, conforme se pasa a exponer:

- El MLC, 2006 así como el –Convenio núm. 188, ambos están referidos a condiciones laborales de características especiales, a las cuales, el Estado Plurinacional de Bolivia, no se adecúa propiamente, puesto que, desde el año 1879, Bolivia sufre el injusto enclaustramiento marítimo, mundialmente reconocido. En consecuencia, no constituye una prioridad al carecer de condiciones especiales a ser reguladas conforme a estos Convenios.
- Respecto al –Convenio núm. 187, Bolivia está en un proceso pleno de modernización de la Inspección el Trabajo, con la finalidad de proteger el ejercicio del trabajo en todas sus formas y regular las condiciones mínimas en que debe desarrollarse la relación laboral en resguardo de la salud de la trabajadora o trabajador. En mérito a dichas previsiones y al marco Constitucional vigente, se ha emitido la Resolución Ministerial N° 1444/23, de 26 de septiembre de 2023 que aprueba el Reglamento General de la Inspección del Trabajo, que pretende adoptar medidas de prevención de las relaciones y condiciones del trabajo.
- En cuanto al – Convenio núm. 190, el mismo, en su ámbito de aplicación refiere que *"Artículo 2 – 1. El presente Convenio protege a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales, así como a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador. 2. Este Convenio se aplica a todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales."*

Por principio la ratificación de los convenios de la OIT no puede ser objeto de reservas. Existe un impedimento conceptual contenido en el referido Convenio, respecto del acoso laboral ascendente, en mérito del cual la víctima ocupa un puesto jerárquicamente superior respecto del supuesto acosador, lo que contradice el razonamiento del Estado Plurinacional Bolivia, respecto de la posibilidad de que un superior jerárquico pueda ejercer las medidas disciplinarias que resulten pertinentes y legales respecto de sus inferiores, frente a conductas que en su realización o materialización pudiesen ser consideradas como acoso laboral "ascendente", situación que resulta inadmisibles cuando este argumento es utilizado para vulnerar derechos de los trabajadores y finalmente lograr su despido injustificado. La inadmisibilidad de reservas ha sido ampliamente explicada en el Memorándum presentado por la OIT a la Corte Internacional de Justicia en Caso de genocidio, en 1951, se debe a que "los derechos que los tratados reconocen a los elementos no gubernamentales en la adopción de los convenios internacionales del trabajo quedarían anulados si el

consentimiento de los gobiernos fuese suficiente para alterar la sustancia y la eficacia de esos convenios (párrafo 20). (

Posición respecto a las Recomendaciones de la OIT

Doctrinalmente, se ha establecido que las **recomendaciones** adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, constituyen una guía para la acción de los gobiernos en un determinado campo y se comunican a todos los Estados miembros de la OIT para su examen y posterior ejecución por medio de la legislación nacional. A diferencia de los convenios adoptados por la misma Conferencia, **las recomendaciones no necesitan ratificación por parte de los Estados**, pero para su aplicación requerirían su materialización en disposiciones propias de la legislación nacional. (Véase el texto del Artículo 19, párrafo 6, de la Constitución de la OIT)

Revisado el listado de las 31 normas cuya sumisión a las autoridades competentes reclama información la Comisión de Expertos, 23 corresponden a Recomendaciones, sobre las cuales, el Estado Plurinacional de Bolivia ha emitido disposiciones legales que reglamentan su aplicación en el territorio nacional citándose como ejemplo:

- Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182) : al respecto, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, ha presentado en la presente gestión 2024, un proyecto de Decreto Supremo que reglamenta las denominadas jornadas atípicas, con la finalidad de resguardar los derechos laborales de las trabajadoras sujetas a esta modalidad de contratación, proyecto normativo que se encuentra en actual análisis conforme al procedimiento legislativo vigente;
- Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 183): conforme a la reciente implementación del Reglamento General de la Inspección del Trabajo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 1444/23, de 26 de septiembre de 2023, se ha implementado una previa etapa de prevención, para la protección de las condiciones de las relaciones laborales, sobre todo en el sector minero y cooperativo minero, la cual está siendo implementada en coordinación con el Sector Cooperativo, de modo que la autoridad administrativa pueda recomendar la adopción de medidas de protección a las asociadas y asociados, y en su caso, también a las trabajadoras y los trabajadores. Actualmente esta actividad de prevención se está realizando satisfactoriamente en las provincias del sector Yungas del Departamento de La Paz y se prevé su implementación en el Departamento de Potosí y el Departamento de Oruro.
- Recomendación sobre el trabajo domicilio, 1996 (núm. 184) : Esta recomendación ha sido considerada en la legislación nacional, sobre todo en la Ley N° 2450: de 9 de abril de 2003 - Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar así como en el Decreto Supremo N° 4589, de 28 de septiembre de 2021, emitido durante la actual gestión de gobierno del Presidente Luis Arce Catacora, que reconoce el derecho a la protección de la trabajadora o trabajador asalariado del hogar a través del seguro social de corto plazo, disponiendo su afiliación a la Caja Nacional de Salud.
- Recomendación sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996 (núm. 185), Recomendación sobre contratación y la colocación de la gente de mar, 1996 (núm. 186), Recomendación sobre los salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996 (núm. 187), Recomendación sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 199) las cuales están referidas sobre todo a las condiciones de las personas que prestan sus servicios en relaciones laborales sujetas a condiciones especiales, como ser la "gente de mar". Es

pertinente recordar que, Bolivia, luego de la Guerra del Pacífico (1879 a 1884), que la enfrentó a Chile, fue privada de todo el territorio, contiguo a las costas del Océano Pacífico, habiendo sido condenada a una mediterraneidad injusta que ha sido mantenida hasta la fecha. En mérito de este enclaustramiento geográfico impuesto, la relaciones laborales de la gente de mar no constituyen un sector importante dentro del universo de fuentes laborales del país. En consecuencia, su regulación tampoco constituye una prioridad de atención inmediata, más no implica la renuncia del Estado Plurinacional de Bolivia para recuperar su cualidad marítima, así se ha reconocido expresamente en los Artículos 267 y 268 del Texto Constitucional.

“Artículo 267. I. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo. II. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano.

Artículo 268. El desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres, y de la marina mercante será prioridad del Estado, y su administración y protección será ejercida por la Armada Boliviana, de acuerdo con la ley.”

- Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188): si bien esta disposición data del año 1997, el contenido de la misma ha sido considerado en la legislación nacional, por ejemplo, la Ley N° 163, de 31 de julio de 2012 – Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas—que dispone que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social emitirá reglamentación específica para determinar los requisitos para su funcionamiento, derechos, obligaciones, inspecciones, prohibiciones y sanciones a efectos de prevenir la trata y tráfico de personas; criterio que concuerda con el Artículo 18 del Decreto Supremo N° 1486, de 6 de febrero de 2013 que, determina que el funcionamiento de las agencias privadas de empleo será autorizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. A dichos fines se han emitido las Resoluciones Ministeriales N° 1321/18, de 4 de diciembre de 2018 y N° 108/19, de 1 de febrero de 2019 que aprueban el Reglamento para el Registro y Funcionamiento de las Agencias Privadas de Empleo.
- Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191) la cual ha sido considerada en la legislación nacional que al presente cuenta con la Ley N° 1516, de 10 de julio de 2023 - Ley de modificación del Artículo 31 del Decreto Ley N° 13214, de 24 de diciembre de 1975, elevado a rango de Ley N° 006, de 1 de mayo de 2010, que posibilita el diferimiento parcial del subsidio de maternidad y su adición a los 45 días posteriores al parto.

Como puede observarse, el Estado Plurinacional de Bolivia, en particular el Órgano Ejecutivo, viene realizando el análisis permanente de los instrumentos internacionales emitidos por la OIT, en particular de las recomendaciones, con la finalidad de incorporar sus disposiciones al ordenamiento jurídico nacional, sea a través de Decretos Supremos o Resoluciones Ministeriales, siempre en estricta observancia de la progresividad y protección de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores.

Trámites realizados respecto a Protocolos emitidos por la OIT

Si bien, son 4 los protocolos cuya información se requiere (Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947; Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976; Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930) corresponde realizar algunas consideraciones específicas respecto a los mismos.

Como se ha explicado, dada la situación geográfica del Estado Plurinacional de Bolivia, carece de una marina mercante suficientemente desarrollada, en mérito de lo cual, no es una prioridad la regulación de este sector específico de trabajadores.

Sin perjuicio de lo señalado, es importante señalar que, la gestión del Presidente Luis Arce Catacora, ha gestionado la promulgación de la Ley N° 1436, de 22 de junio de 2022, que en su Artículo Único dispone *“I. De conformidad con el numeral 14 del Parágrafo I del Artículo 158 de la Constitución Política del Estado, el inciso b) del Parágrafo f del Artículo 33 y el Artículo 37 de la Ley N° 401, de 18 de septiembre de 2013, de Celebración de Tratados, se ratifica el “Protocolo relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930” adoptado durante la 103ª Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra - Suiza, el 11 de junio de 2014, y cuyo texto forma parte de la presente Ley. --- II. El Órgano Ejecutivo queda encargado de formalizar el Depósito del Instrumento de Ratificación del “Protocolo relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930”.*