

Informe Regional

Comentarios del movimiento sindical de las Américas a los formularios de memoria referidos a los Convenios 151 y 154 y sus respectivas Recomendaciones 159 y 163

INTRODUCCIÓN

En virtud del procedimiento de control regular de la OIT sobre el nivel de cumplimiento de las disposiciones de los Convenios 151 y 154 y sus respectivas Recomendaciones 159 y 163¹, las organizaciones sindicales tienen la posibilidad de presentar a los órganos de control de la OIT la realidad de la negociación colectiva en el sector público en cada uno de sus países a través de la presentación de comentarios a los formularios de memoria referidos a tales instrumentos internacionales de trabajo.

En atención a ello, el objetivo del presente Informe Regional es contribuir a la identificación de las distintas situaciones legales y extralegales que afectan gravemente el ejercicio del derecho de negociación colectiva de los trabajadores del sector público en los países de América Latina.

Para ello, a continuación se formula los siguientes comentarios a las cuestiones relativas al derecho de negociación colectiva en los formularios de memoria referidos a los Convenios 151 y 154 y sus respectivas Recomendaciones 159 y 163.

¹ La memoria referida al Convenio 154 y su Recomendación 163, sólo en la medida en que se relacionan con la negociación colectiva en el sector público.

I. COMENTARIOS A LOS FORMULARIOS DE MEMORIA RELATIVAS A LOS CONVENIOS 151 Y 154 Y SUS RESPECTIVAS RECOMENDACIONES 159 Y 163

Sírvase indicar todas las categorías de personas empleadas por las autoridades públicas a las que se aplican la legislación, los reglamentos, los convenios colectivos o cualesquiera otras medidas que aplican las disposiciones del Convenio y la Recomendación.²

1. La mayoría de países de la región excluye a numerosas categorías de personas empleadas por las entidades públicas de los derechos de sindicación y negociación colectiva (obstaculizando o prohibiendo expresamente su ejercicio) lo cual impide la aplicación de las disposiciones de los Convenios 151 y 154 y sus respectivas Recomendaciones 159 y 163.
2. **ARGENTINA.** La Ley de Asociaciones Sindicales (Ley N° 23551) (arts. 23 y 25) excluye a las organizaciones sindicales sin personería gremial del ejercicio de determinados derechos sindicales, entre ellos el derecho a negociar colectivamente. A su vez, la misma ley prevé requisitos excesivos para el otorgamiento de la personería gremial como por ejemplo que la organización sindical haya actuado por un periodo no menor de 6 meses (art. 25, a). En la práctica algunas organizaciones sindicales (como por ejemplo el sindicato de trabajadores del subterráneo de Buenos Aires) denuncian la utilización política de la facultad de aceptación o denegación de la personalidad gremial de parte de la autoridad administrativa. Por otro lado, en la práctica, en algunos ámbitos del Estado se están contratando trabajadores a través de contratos de locación de servicios (contrato civil) por lo cual tales trabajadores no tienen la posibilidad de afiliarse al sindicato de la entidad pública en la cual prestan su trabajo.
3. **BOLIVIA.** La Ley General del Trabajo (art. 104) prohíbe expresamente el derecho de sindicación de los funcionarios públicos cualquiera sea su categoría y condición. El término “funcionario público” es utilizada por el ordenamiento jurídico de Bolivia como expresión genérica para nombrar al trabajador no obrero de la administración pública.
4. **BRASIL.** A nivel legal, no se ha reconocido ni regulado el ejercicio de la negociación colectiva de los trabajadores del sector público lo cual imposibilita a las organizaciones sindicales de tal sector celebrar convenciones colectivas vinculantes para el Estado.
5. **CHILE.** La Ley sobre Estatuto Administrativo (Ley N° 18.834) prohíbe expresamente a los funcionarios públicos del Estado la posibilidad de organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración Pública (art. 84, literal i) e impone como sanción la destitución por la infracción de esta prohibición (art. 125, literal b). El término “funcionario público” es utilizada por el ordenamiento jurídico de Chile como expresión genérica para nombrar al trabajador de la administración pública. Por otro lado, el Código del Trabajo prohíbe la

² Cuestión planteada en el punto I. a) del formulario de memoria relativa al Convenio 151 y su Recomendación 159.

negociación colectiva en (i) las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Supremo Gobierno a través de este Ministerio y en aquellas en que leyes especiales la prohíban, (ii) en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiadas en más de un 50% por el Estado, directamente, o a través de derechos o impuestos (art. 304). En particular la situación de personal contratado y el personal a honorarios es sumamente grave en la medida que además de estar imposibilitados de ejercer legalmente sus derechos sindicales, en los hechos tampoco lo pueden hacer en la medida que no poseen ninguna estabilidad laboral.

6. **COLOMBIA.** En la práctica los trabajadores no excluidos del Decreto N° 1092 del 2012 (por el cual se reglamentan los artículos 7 y 8 de la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos) tienen dificultades de ejercer sus derechos sindicales por las amenazas de cancelación de su vinculación o no a futuro y, además, se verifica que la negociación colectiva de los empleados públicos es casi inexistente. Asimismo, en un número importante de entidades públicas se está contratando a trabajadores para labores subordinadas y permanentes a través de contratos de prestación de servicios (contrato civil) lo cual impide a los trabajadores sujetos a esta contratación fraudulenta ejercer sus derechos sindicales.
7. **COSTA RICA.** El Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público (Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS) excluye a numerosas categorías de trabajadores del sector público a través del numeral iv) del artículo 2, entre ellas a las siguientes categorías de trabajadores públicos: el Tesorero Nacional, el Subtesorero Nacional, los servidores pagados por servicios o fondos especiales de la relación de puestos de la Ley de Presupuesto contratados para obra determinada, los que reciban pago en concepto de servicios profesionales temporales o de otros trabajos realizados sin relación de subordinación, los médicos que presten el servicio social según el Código Sanitario, los maestros de enseñanza primaria aspirantes y los profesores de segunda enseñanza interinos o aspirantes. En la práctica el Estado está utilizando los contratos denominados de “interinazgo” para contratar trabajadores para labores dependientes y permanentes lo cual excluye a tales trabajadores de los derechos sindicales regulados en el Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS.
8. **ECUADOR.** El artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 1701 [reformado por el Decreto Ejecutivo N° 225] y el artículo 26 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas reconocen el derecho de negociación colectiva solo a la categoría “obreros” públicos y excluyen de su ejercicio expresamente a la categoría “empleados” públicos. Por otro lado, la Constitución (art. 326-9) establece la unicidad en el ámbito de las instituciones del Estado y a nivel legal, a través del Código de Trabajo (art. 221), se establece que en las instituciones del Estado, entidades y empresas del sector público o en las del sector privado con finalidad social o pública, el contrato colectivo se suscribirá con un comité central único conformado por más del cincuenta por ciento de dichos trabajadores y que, en todo caso, sus representantes no

podrán exceder de quince principales y sus respectivos suplentes, quienes deben acreditar la voluntad mayoritaria referida, con la presentación del documento en el que constarán los nombres y apellidos completos de los trabajadores, sus firmas o huellas digitales, número de cédula de ciudadanía o identidad y lugar de trabajo. En la práctica existe una fuerte hostilidad por parte del gobierno de turno a la participación de las organizaciones de empleados públicos en la determinación de sus condiciones de trabajo, lo cual se manifiesta en el número de dirigentes sindicales del sector público que son sujetos a despidos antisindicales. Por otro lado, a fin de impedir a más trabajadores el ejercicio de sus derechos sindicales el Estado ecuatoriano está recurriendo a la subcontratación laboral como mecanismo indirecto de contratación.

9. EL SALVADOR. La Constitución de El Salvador (art. 47) y la legislación del servicio civil excluyen del derecho de sindicación y, por ende, de las garantías previstas en los Convenios 151 y 154 y sus respectivas Recomendaciones 159 y 163 a las siguientes categorías de personas empleadas directamente por la administración pública:

- a. Las personas empleadas como miembros de la carrera judicial (art. 7 de la Constitución)
- b. Las personas empleadas como titulares del ministerio público (art. 7 de la Constitución)
- c. Las personas empleadas como adjuntos, agentes auxiliares, procuradores auxiliares, procuradores de Trabajo y delegados del ministerio público (art. 7 de la Constitución)
- d. La extensa lista de personas empleadas como servidores públicos que se encuentren excluidos de la carrera administrativa señaladas en la Ley del servicio civil (art. 4) entre los cuales figuran: los servidores públicos que desempeñan los cargos de Directores, Subdirectores y secretarios de éstos; Gerentes, Jefes de Departamento, de Sección, Administradores, colectores, tesoreros, pagadores, intendentes, guarda-almacenes, bodegueros y Auditores en cualquier dependencia de las Instituciones Públicas, así como los que manejen fondos públicos o municipales u otros bienes que se encuentren en custodia, depósito o a cualquiera otro título a cargo del Estado, o que para el desempeño de sus funciones estén obligados a caucionar a favor del Fisco; y en general, aquellos servidores públicos que tienen a su cargo la tramitación de las Órdenes de Pago.
- e. La extensa lista de personas empleadas como servidores públicos que se encuentren excluidos de la carrera administrativa señaladas en la Ley de carrera administrativa municipal (art. 2).

10. HONDURAS. El artículo 319 de la Constitución de Honduras prohíbe expresamente la sindicalización de los funcionarios judiciales y el personal auxiliar del Poder Judicial, de las áreas jurisdiccional y administrativa. El Código de Trabajo prohíbe a las organizaciones de empleados públicos presentar pliego de peticiones y celebrar convenciones colectivas (art. 536).

11. NICARAGUA. La Ley del Servicio Civil (art. 9) excluye de su campo de aplicación a una amplia lista de categorías de trabajadores públicos los cuales a su vez están excluidos del campo de aplicación de la legislación laboral general lo que niega la posibilidad de que tales categorías puedan ejercer sus derechos de sindicación y negociación colectiva. Entre las categorías excluidas están: (i) los magistrados y jueces, (ii) el personal de los órganos jurisdiccionales y auxiliares del poder judicial, (iii) los fiscales, (iv) los médicos forenses, (v) los registradores públicos, entre otros.

12. PANAMÁ. El Texto Único ordenado del 29 de agosto de 2008 (que comprende la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la carrera administrativa; la Ley 24 de 2007, que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, y las reformas incluidas en la Ley 14 de 2008) regula una serie de requisitos que en la práctica obstaculizan el ejercicio del derecho de sindicación de los trabajadores denominados “servidores públicos de carrera administrativa”.

Texto Único ordenado del 29 de agosto de 2008

- Prohíbe la existencia de más de una asociación en una institución (art. 179)
- Establece que las asociaciones de servidores públicos serán reconocidas por el Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, con la opinión de la Dirección General de Carrera Administrativa mediante resolución sustentada y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, o treinta días después de presentada la solicitud sin que haya sido resuelta por el Ministerio (art. 180)
- Condiciona la personería jurídica de la asociación a su inscripción en la Sección de Asociaciones de Servidores Públicos del Registro Público (art. 180)
- Establece en 40 o más servidores públicos de una institución el número mínimo para constituir una asociación de servidores públicos (art. 182)
- Establece que las asociaciones de servidores públicos deben presentar una solicitud formal a la Dirección general donde figure el nombre de los fundadores identificados con el número de su cédula de identidad y el cargo que ocupan dentro de la institución y que, en todo caso, no podrán ser menos de cincuenta y un certificado que acredite la condición de servidores públicos de Carrera (art. 183).

13. PARAGUAY. La Ley de la Negociación Colectiva en el Sector Público (Ley N° 508-2004) (art. 3) establece que no podrán acogerse a las condiciones establecidas en los contratos colectivos de trabajo los jueces, los fiscales del ministerio público y el defensor del pueblo y sus representantes.

14. PERÚ. El artículo 153 de la Constitución prohíbe expresamente el derecho de sindicación a los jueces y fiscales. El Decreto Supremo N° 003-82-PCM excluye del derecho de sindicación a los magistrados del poder judicial. En la práctica en un número importante de entidades públicas se está contratando trabajadores para realizar labores dependientes y permanentes a través de contratos de locación de servicios (contrato civil) lo cual impide a los trabajadores sujetos a esta contratación fraudulenta ejercitar sus derechos sindicales. En el mismo sentido, la existencia del contrato administrativo de servicios que no goza de ninguna estabilidad laboral impide en la práctica que puedan ejercitar libremente sus derechos sindicales.

- 15. REPÚBLICA DOMINICANA.** El Reglamento de Aplicación de la Ley N° 41-08 sobre la Función Pública (Decreto N° 523-09) establece que las organizaciones de servidores públicos deben constituirse con no menos del 40 por ciento del total de los empleados del organismo respectivo con derecho a organizarse (párrafo I, art. 84) lo cual en la práctica obstaculiza el ejercicio del derecho de sindicación de los trabajadores denominados “servidores públicos de carrera administrativa”.
- 16. VENEZUELA.** El artículo 256 de la Constitución prohíbe expresamente el derecho de sindicación a los magistrados, jueces, fiscales del ministerio público y los defensores públicos. A nivel legal, el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo (Decreto N° 8.938/2012) excluye del derecho de negociación colectiva a los trabajadores al servicio de la administración pública (denominados “funcionarios públicos”) que no desempeñen cargos de carrera.

Sírvase describir cualesquiera procedimientos que existan para la determinación de las condiciones de empleo de los empleados públicos³

- 17.** Algunos países latinoamericanos cuentan con una legislación especial destinada específicamente a regular el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público (Argentina, Costa Rica, Paraguay y Uruguay). En el caso de Venezuela se regula la negociación colectiva en el sector público en una sección específica de la legislación laboral general. En el caso de El Salvador la regulación del ejercicio de la negociación colectiva figura en una sección específica de la legislación del servicio civil. Algunos países sólo enuncian el reconocimiento del derecho o lo regulan de una forma genérica en la legislación laboral general o en la legislación del servicio civil u otras leyes especiales (Ecuador, Nicaragua, Perú, República Dominicana). Finalmente, en algunos países no se reconoce el derecho (Guatemala, México, República Dominicana, Panamá) o se prohíbe expresamente su ejercicio (Bolivia, Chile, Colombia, Honduras) lo cual en algunos casos tiene los mismos efectos. A continuación comentaremos brevemente la situación país por país.
- 18. ARGENTINA.** La Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (Ley 25.164/1999) reconoce y regula la negociación colectiva en el empleo público. Por su parte la Ley de Convenio Colectivo del Sector Público (Ley 24.185/93) regula en mayor detalle el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público. En la práctica las organizaciones sindicales del sector público están denunciando la utilización política del mecanismo a través del cual se otorga o deniega la personería gremial de las organizaciones sindicales que pretenden negociar colectivamente.
- 19. BOLIVIA.** La Ley General del Trabajo (art. 104) prohíbe de forma indirecta la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública al prohibir expresamente a los funcionarios públicos la posibilidad de organizarse sindicalmente cualquiera sea su categoría y condición. En la práctica, son los propios trabajadores del Estado conjuntamente con la Central Obrera Boliviana quienes presionan al gobierno de turno a través de huelgas y paralizaciones para lograr mejoras en las condiciones de trabajo. Sobre ello, en abril del presente año 2012, el actual presidente Evo Morales decretó unilateralmente un incremento salarial para los trabajadores de las entidades estatales descentralizadas.
- 20. BRASIL.** La Constitución de Brasil (art. 37) reconoce expresamente el derecho a la libre asociación sindical y el derecho a la huelga de los funcionarios públicos, sin hacer mención a la negociación colectiva. Hasta el momento no existe una legislación específica que regule el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público en Brasil por lo cual no es posible que las organizaciones sindicales de los trabajadores públicos puedan celebrar convenciones colectivas sobre las condiciones de trabajo que sean vinculantes para el Estado.

³ Cuestión planteada en el punto I. h) del formulario de memoria relativa al Convenio 151 y su Recomendación 159.

- 21. CHILE.** La Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo (art. 78 literal i) prohíbe de forma indirecta la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública al prohibir expresamente a los trabajadores de dicho ámbito organizar o pertenecer a organizaciones sindicales. El Código de Trabajo (art. 304) establece prohíbe la negociación colectiva en el ámbito de las empresas estatales o semiestatales. En la práctica, sobre la base de presión de los trabajadores del Estado conjuntamente con las asociaciones de trabajadores del Estado (como la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales), el gobierno de turno fija unilateralmente de forma periódica un incremento en el nivel de las remuneraciones de los empleados públicos. Los pocos acuerdos logrados se deben a la presión de los trabajadores de determinados sectores (educación, salud) a través de huelgas declaradas ilegales.
- 22. COLOMBIA.** El Código Sustantivo de Trabajo (art. 416) prohíbe expresamente la posibilidad que las organizaciones sindicales de empleados públicos celebren convenciones colectivas. El recientemente aprobado Decreto N° 1092 del 2012 (por el cual se reglamentan los artículos 7 y 8 de la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos) es casi idéntico al Decreto 535 del 2009 que reglamentaba el artículo 416 del Código Sustantivo de Trabajo. El Decreto N° 1092 del 2012 lo único que hace es incluir el término “negociación” en algunos artículos, lo que está regulando es una concertación y no una negociación colectiva. El numeral 7 del artículo 3 de este Decreto establece que en materia salarial sólo podrá haber concertación y el numeral 5 del artículo 7 establece que una vez concluida la negociación la autoridad empleadora con base en el acta final que contiene los acuerdos y desacuerdos podrá negar las peticiones con una respuesta motivada.
- 23. COSTA RICA.** A nivel reglamentario, el Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS (Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público) regula específicamente el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público sólo a favor de tres categorías de trabajadores públicos: (i) el personal de las empresas públicas del Estado o pertenecientes a alguna de sus instituciones; (ii) el personal de las Instituciones del Estado que por su régimen de conjunto y por los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes, independientemente de que se presten servicios económicos en régimen de monopolio o en régimen de competencia; (iii) los obreros, trabajadores y empleados del resto de la Administración Pública, en cuanto no ejerzan como sus titulares, competencias de derecho público, otorgadas mediante ley o reglamento. Se excluye a una larga lista de categorías de trabajadores públicos conforme se señaló en el punto anterior. En la práctica, la Corte Suprema de Costa Rica a solicitud de las propias autoridades públicas ha declarado inconstitucionales cláusulas de los convenios colectivos celebrados en el ámbito del sector público sobre la base de criterios de razonabilidad y proporcionalidad lo cual es una clara interferencia en la autonomía colectiva reconocido en la normativa internacional del trabajo de la OIT.

- 24. EL SALVADOR.** La Ley del Servicio Civil (art. 29 literal i) reconoce entre los derechos de los funcionarios y empleados públicos el derecho a participar en la reglamentación de sus condiciones de empleo por vía de la negociación colectiva a través de las asociaciones sindicales de trabajadores con personalidad jurídica. Dicha Ley del Servicio Civil contiene una sección específica donde se regula el contrato colectivo de trabajo en el servicio civil. Esta ley excluye de su campo de aplicación a una larga lista de categorías de trabajadores públicos conforme se señaló en el punto anterior.
- 25. GUATEMALA.** En ocasión de la regulación del ejercicio de huelga, la Ley de sindicalización y regulación de la huelga en el Estado (Decreto 71-86 - modificado por el Decreto 35-96) establece que la vía directa tendrá carácter obligatorio para tratar conciliatoriamente pactos o convenios colectivos de condiciones de trabajo teniendo siempre en cuenta para su solución las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.
- 26. HONDURAS.** El Código de Trabajo prohíbe a las organizaciones sindicales de empleados públicos la presentación de pliegos de peticiones y la celebración de convenciones colectivas (art. 536). La Ley de servicio civil (Decreto N° 126) no hace ninguna referencia al derecho a la negociación colectiva, por el contrario, el Reglamento de la Ley de servicio civil (art. 4) excluye expresamente la negociación colectiva en el ámbito de la relación de trabajo entre el Estado y los servidores públicos.
- 27. MEXICO.** La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (que reglamenta el apartado B del artículo 123 de la Constitución) establece un procedimiento distinto a la negociación colectiva para la fijación de las condiciones de trabajo de los trabajadores del Estado, en particular establece que las condiciones generales de trabajo – revisables cada tres años- son fijadas por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste y que en caso tales sindicatos objetaren substancialmente las condiciones generales de trabajo, éstas podrán acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva.
- 28. NICARAGUA.** La Ley del servicio civil (art. 37 numeral 10) reconoce expresamente como derecho de los funcionarios y empleados públicos la negociación colectiva y reconoce el derecho a presentar pliegos petitorios, regula la aplicación del convenio colectivo resultante de la negociación colectiva y reconoce la posibilidad de crear beneficios sociales adicionales a través de la negociación colectiva entre la Administración del Estado y los representantes de los funcionarios y empleados públicos. Esta ley excluye de su campo de aplicación a una larga lista de categorías de trabajadores públicos conforme se señaló en el punto anterior. En la práctica es casi inexistente la participación de los trabajadores públicos en la determinación de sus condiciones de trabajo las cuales son fijadas unilateralmente por el gobierno.
- 29. PANAMÁ.** El Texto Único ordenado del 29 de agosto de 2008 sin mencionar el derecho de negociación colectiva establece un procedimiento destinado a solucionar los conflictos

colectivos que surjan como consecuencia de la relación de servicio. Esta norma canaliza el conflicto colectivo a través de un procedimiento interno el cual puede terminar con un acuerdo colectivo o con un fallo arbitral. En la práctica es el gobierno de turno quien impone unilateralmente las condiciones de trabajo de los trabajadores públicos.

30. PARAGUAY. La Ley de la Función Pública establece que la negociación colectiva de contratos de trabajo se rige por la ley especial sobre la materia. La Ley de la Negociación Colectiva en el Sector Público (Ley N° 508/1994) regula el procedimiento a través del cual se ejerce el derecho de negociación colectiva en el sector público.

31. PERÚ. El Decreto Supremo N° 003-82-PCM regula un procedimiento a través del cual el sindicato mayoritario de la entidad pública en teoría puede presentar anualmente un pliego de peticiones sobre condiciones generales de trabajo. En la práctica este procedimiento no tiene ninguna aplicación en la realidad por los distintos obstáculos legales (límites presupuestales, conforme se verá en el siguiente punto) y extralegales presentes en Perú, lo cual se verifica en la no existencia de convenios colectivos en el marco de tal norma legal.

32. REPÚBLICA DOMINICANA. La Ley del servicio civil y carrera administrativa no hace mención expresa al derecho de negociación colectiva como uno de los fines de las organizaciones de servidores públicos, no obstante ello señala que el Estado Dominicano se adecuará a las normas internacionales de la OIT. En la práctica conforme se mencionó en el punto anterior el requisito mínimo necesario para formar un sindicato (40%) entre otras limitaciones legales obstaculizan el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público.

33. URUGUAY. La Ley sobre Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público (Ley N° 18.508) regula el procedimiento a través del cual se ejerce el derecho de negociación colectiva en el sector público.

34. VENEZUELA. La Ley del Estatuto de la Función Pública y el recientemente aprobado Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo (Decreto N° 8.938/2012) reconocen el derecho de la negociación colectiva de los trabajadores públicos de carrera, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de las Administración Pública.

35. A continuación en el siguiente cuadro se muestra las legislaciones nacionales al respecto.

Cuadro 1

Regulación de la negociación colectiva de los trabajadores del sector público en los países de América Latina	
Regulación específica	- ARGENTINA: Ley de Convenio Colectivo del Sector Público - COSTA RICA: Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público (Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS) - EL SALVADOR: Sección del contrato colectivo de trabajo - Ley del Servicio Civil - PARAGUAY: Ley de la Negociación Colectiva en el Sector Público - URUGUAY: Ley sobre Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público - VENEZUELA: Sección Segunda: De las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público - Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo (Decreto N° 8.938/2012)
Regulación genérica	- ECUADOR: Decreto Ejecutivo N° 1701 [reformado] que regula la contratación colectiva en el sector público - NICARAGUA: Ley del servicio civil y de la carrera administrativa - PERÚ: Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28175), Ley de Bases de la Carrera Administrativa
No reconocimiento del derecho	- BRASIL, GUATEMALA, MÉXICO, REPÚBLICA DOMINICANA, PANAMÁ.
Prohibición del derecho	- BOLIVIA: Ley General del Trabajo - CHILE: Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo - COLOMBIA: Código Sustantivo de Trabajo (art. 416); Decreto N° 1092 del 2012 por el cual se reglamentan los artículos 7 y 8 de la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos - HONDURAS: Reglamento de la Ley de servicio civil

Sírvase indicar cuáles son las cuestiones abiertas a la negociación y las cuestiones que están excluidas de la misma⁴

- 36.** En la mayoría de los países de la región el Estado ha impuesto unilateralmente límites o incluso prohibiciones a la negociación de condiciones de trabajo de carácter económico con incidencia presupuestaria y, sobre esa base, las autoridades públicas alegan la imposibilidad legal de negociar colectivamente sobre tales cuestiones.
- 37.** En los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, México, Panamá y República Dominicana no se reconoce el derecho de negociación colectiva en el sector público o se prohíbe su ejercicio y, por ende, no existe regulación en esta materia en tales países.
- 38. COSTA RICA.** El Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público (Decreto N° 29576-MTSS) establece que, cuando se trate de erogaciones que afecten el Presupuesto Nacional o el de una institución o empresa en particular, toda convención colectiva queda sujeta no solo a las restricciones que establece este Reglamento sino también al acatamiento de las normas constitucionales en materia de aprobación de presupuestos públicos, las que en caso de haber sido irrespetadas implicarán la nulidad absoluta de lo negociado (art. 4).
- 39. COLOMBIA.** El Decreto N° 1092 de 2012 (por el cual se reglamentan los artículos 7 y 8 de la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos) no permite la negociación en materia salarial, sino sólo la concertación (figura claramente distinta a la negociación colectiva) y, además, establece como límite la obtención de la disponibilidad presupuestal en las negociaciones que generen algún tipo de gasto económico.

Decreto N° 1092 del 2012

Artículo 3.- [...] En materia salarial podrá haber concertación. Sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional.

Artículo 5.- [...] 3. La entidad pública empleadora tendrá en cuenta la obtención de la disponibilidad presupuestal en los eventos en que se genere gasto en asuntos susceptibles de negociación;

Artículo 7.- [...] 3. Cuando el pliego de solicitudes contenga aspectos económicos, en asuntos susceptibles de negociación de conformidad con el literal g del artículo 3° del presente decreto, la discusión se adelantará teniendo en cuenta la obtención de disponibilidad presupuestal según lo previsto en el numeral 3° del artículo 5° del presente Decreto.

- 40. ECUADOR.** El Mandato Constituyente N° 002 y las Disposiciones Generales Quinta y Décima Cuarta de la Ley Orgánica del Servicio Público prohíben expresamente cualquier tipo de creación o modificación de condiciones de trabajo de carácter económico distinta a la prevista por la ley en el ámbito del sector público.

⁴ Cuestión planteada en el punto I. h) del formulario de memoria relativa al Convenio 151 y su Recomendación 159.

Mandato Constituyente 002 (2008)

Artículo 6.- Prohibición de crear o restablecer otros complementos remunerativos.- Se prohíbe a todas las instituciones y entidades sujetas al presente Mandato Constituyente la creación o el restablecimiento de complementos remunerativos, bonificaciones y beneficios económicos adicionales, que sumados a los que componen la remuneración mensual unificada, asciendan a un total superior al límite fijado en el artículo 1.

Todas aquellas personas sujetas a este Mandato que a la fecha reciban bonificaciones, complementos y beneficios económicos adicionales, que sumadas a las que componen su remuneración mensual unificada, den un total superior al límite fijado en el artículo uno, deberán reducir este total al máximo fijado en el presente Mandato. En ninguna de las entidades sujetas a este Mandato se pagará utilidades a las autoridades, funcionarios o trabajadores.

Ley Orgánica del Servicio Público (2010)

Quinta.- A partir de la promulgación de la presente Ley, prohíbese en las instituciones, organismos y entidades previstas en el Artículo 3, en las empresas públicas y en las sociedades mercantiles en las que el Estado o sus Instituciones tengan mayoría accionaria, por cualquier mecanismo, modo o circunstancia, la creación o establecimiento de asignaciones complementarias, compensaciones salariales, beneficios adicionales o bonificaciones especiales, en general cualquier tipo de erogación adicional a lo previsto en este cuerpo legal, sea ésta en dinero o en especie. Exceptúese lo dispuesto en el artículo 5 del Mandato Constituyente No 2.

Décima cuarta.- Prohíbese expresamente el restablecimiento, mantenimiento o creación de rubros o conceptos que impliquen beneficios de carácter económico o material no contemplados en esta ley, en lo relacionado a gastos de personal de cualquier naturaleza, o bajo cualquier denominación, a excepción de los gastos por transporte, alimentación, guardería y uniformes, los que serán regulados por la norma que el Ministerio de Relaciones Laborales emita para el efecto.

41. NICARAGUA. La Ley del servicio civil y de la carrera administrativa (2003) (art. 71) prevé que los funcionarios públicos principales deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los contenidos de los acuerdos o convenios, estén comprendidos dentro de los límites presupuestarios establecidos para su Institución.

42. PERÚ. El Decreto Legislativo N° 276 y la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2012 (Ley N° 29812) prohíben expresamente cualquier reajuste o incremento de condiciones de trabajo de carácter económico, cualquiera sea su forma o modalidad, en el ámbito del sector público. Asimismo, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el 2012 (Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final) establece que en los procesos de negociación colectiva y/o arbitraje en materia laboral, en donde participen entidades públicas y empresas del Estado, los árbitros deben aplicar solo las normas de derecho respectivas y presupuestarias vigentes.

Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 276)

Artículo 44.- Las Entidades Públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Unico de Remuneraciones que se establece por la presente Ley, en armonía con lo que dispone el Artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

Es nula toda estipulación en contrario.

Ley N° 29812 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012

Artículo 6. Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.

- 43. VENEZUELA.** El Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo (Decreto N° 8.938/2012) establece un procedimiento específico tanto en la etapa previa a la negociación colectiva directa como incluso en la etapa posterior a la celebración de la convención colectiva. En la etapa previa a la negociación se establece que el Inspector del Trabajo debe remitir el proyecto de convención colectiva a la entidad de trabajo correspondiente para que ésta le envíe un estudio económico comparativo (en un lapso de 30 días) evidenciando el costo de las condiciones de trabajo vigente en comparación a las solicitadas en el proyecto de convención colectiva. Luego de recibido el estudio económico comparativo el Inspector del Trabajo envía el mismo al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas para que en un lapso de 30 días éste rinda un informe preceptivo que indique los lineamientos específicos para la negociación de la convención colectiva de que se trate. Recién una vez recibido este informe preceptivo el Inspector del Trabajo convoca a las partes para la negociación colectiva. En la etapa posterior a la negociación, en caso el convenio colectivo envuelva erogaciones que afecten ejercicios presupuestarios además del vigente, tal convenio debe ser aprobado por el Consejo de Ministros.
- 44.** En ese sentido, la Ley de Presupuesto Público del 2012 de Venezuela establece la aprobación de parte de las autoridades públicas en función a los límites presupuestarios.

Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal del 2012

Artículo 37. Las máximas autoridades de los órganos de la República, el Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital y las autoridades competentes de los entes descentralizados funcionalmente de la República o del Distrito Capital, no podrán aprobar nuevas escalas de sueldos y salarios, ni suscribir convenciones colectivas, sin la certificación expedida por la Oficina Nacional de Presupuesto, en la cual conste que cuentan con recursos presupuestarios para su cumplimiento.

Dicha certificación será igualmente necesaria para los órganos y entes que soliciten al Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, la autorización de escalas especiales, de conformidad con la norma que rige la materia, y para que los directorios, máximas autoridades o quienes representen acciones o participaciones del Estado en entes descentralizados funcionalmente, con o sin fines empresariales, puedan suscribir convenciones colectivas.

En todo caso, las convenciones colectivas que impliquen erogaciones que afecten el ejercicio presupuestario vigente o los siguientes deberán ser aprobadas por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 527 de la Ley Orgánica del Trabajo.

La Contraloría General de la República aplicará las sanciones legales pertinentes a quienes incumplan con lo previsto en este artículo.

Sírvase indicar en qué niveles se lleva a cabo la negociación colectiva en la administración pública y, de corresponder, sírvase informar si existen mecanismos que prevén una coordinación entre los diferentes niveles de la negociación colectiva.⁵

- 45.** En la región, respecto de los países que cuentan con una legislación destinada a regular la negociación colectiva en el sector público, se identifica la imposición unilateral estatal del nivel por entidad pública, sin habilitar la negociación a nivel nacional o sectorial y, por ende, sin regular ningún tipo de coordinación entre diferentes niveles.
- 46.** En los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, México, Panamá y República Dominicana no se reconoce el derecho de negociación colectiva en el sector público o se prohíbe su ejercicio y, por ende, no existe regulación en esta materia en tales países.
- 47. ARGENTINA.** La Ley de Convenio Colectivo del Sector Público (Ley 24.185/93) y su Reglamento regulan los niveles de negociación nacional y sectorial, y establecen la coordinación y distribución de competencias entre los distintos niveles (Ley: art. 6; Rgto: art. 5).
- 48. COLOMBIA.** El Decreto N° 1092 (2012) impone unilateralmente el nivel de entidad pública para la negociación colectiva en la medida que indica que la negociación del pliego de solicitudes se desarrolla entre la entidad pública y las federaciones sindicales y/o sindicatos que representen a los empleados públicos en base a el procedimiento regulado por tal ley (art. 7), no se habilita la negociación por sector o a nivel nacional y, por lo tanto, no se regula ninguna coordinación entre diferentes niveles.
- 49. EL SALVADOR.** La Ley del Servicio Civil (Decreto Ley 507/1961) impone unilateralmente el nivel de entidad pública al establecer la obligación del Estado de negociar con el sindicato al que pertenezca el cincuenta y uno por ciento de los servidores públicos de la institución cuando éste así lo solicite (art. 106), no se habilita ni el nivel sectorial ni el nivel nacional y, por lo tanto, no se regula ninguna coordinación entre diferentes niveles.
- 50. GUATEMALA.** La Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los trabajadores del Estado (Decreto 71-86 - modificado por el Decreto 35-96) impone unilateralmente el nivel por entidad pública para tratar conciliatoriamente pactos o convenios colectivos de condiciones de trabajo (art. 5), no se habilita ni el nivel sectorial ni el nivel nacional y, por lo tanto, no se regula ninguna coordinación entre diferentes niveles.
- 51. NICARAGUA.** La Ley del Servicio Civil impone unilateralmente el nivel por entidad pública para la negociación colectiva, no se habilita ni el nivel sectorial ni el nivel nacional (en este último caso solo se permite hacer peticiones y no presentar pliegos que den inicio a una negociación colectiva) y, por lo tanto, no se regula ninguna coordinación entre diferentes niveles.

⁵ Cuestión planteada en el punto I. c) ii) del formulario de memoria relativa al Convenio 154 y su Recomendación 163.

- 52. PARAGUAY.** La Ley de la Negociación Colectiva en el Sector Público (Ley N° 508/1994) comprende los niveles de negociación nacional y sectorial, pero no expresamente el nivel por entidad pública, y se establece que la negociación en el nivel sectorial se ajustará necesariamente a las disposiciones del convenio colectivo del ámbito general si lo hubiere (art. 6).
- 53. PERU.** Respecto de los trabajadores públicos regulados por el Decreto Legislativo N° 276, el Decreto Supremo N° 003-82-PCM impone unilateralmente el nivel por entidad pública, no se habilita la negociación ni en el nivel nacional ni en el nivel sectorial y, por lo tanto, no se regula ninguna coordinación entre diferentes niveles. Respecto de los trabajadores públicos regulados por el Decreto Legislativo N° 728, la norma legal otorga preferencia a la negociación por entidad pública.
- 54. URUGUAY.** La Ley sobre Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público regula los niveles de negociación nacional, sectorial y por entidad pública (arts. 10 al 13).
- 55. VENEZUELA.** El recientemente aprobado Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo (2012) hace referencia a los niveles de negociación nacional y local, y a nivel de los institutos autónomos y las empresas del Estado.

Sírvase indicar si en su país se aplican procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos con miras a determinar las organizaciones a las que han de atribuirse los derechos previstos en virtud del Convenio y, en caso afirmativo, en qué criterios se basa la determinación de tales organizaciones.⁶

- 56.** En algunos países de la región sigue vigente la imposición unilateral estatal de la unidad sindical (Brasil, Ecuador, México, Panamá) al prohibirse la posibilidad de representación de los trabajadores públicos a través de más de una organización sindical en un mismo ámbito.
- 57. BRASIL.** La Constitución de Brasil (art. 8) impone unilateralmente la unidad sindical al establecer la prohibición de crear más de una organización sindical, en cualquier grado, representativa de una categoría profesional o económica, en la misma base territorial. Más allá de ello, como se mencionó líneas arriba, no se ha reconocido ni regulado la negociación colectiva en el sector público en Brasil con lo cual las organizaciones de empleados públicos no tienen la posibilidad de negociar convenciones colectivas vinculantes para el Estado.
- 58. ECUADOR.** La Constitución de Ecuador (art. 326-9) impone unilateralmente la unidad sindical en el ámbito de las instituciones del Estado y a nivel legal, a través del Código de Trabajo (art. 221), se establece que en las instituciones del Estado, entidades y empresas del sector público o en las del sector privado con finalidad social o pública, el contrato colectivo se suscribirá con un comité central único conformado por más del cincuenta por ciento de dichos trabajadores y que, en todo caso, sus representantes no podrán exceder de quince principales y sus respectivos suplentes, quienes deben acreditar la voluntad mayoritaria referida, con la presentación del documento en el que constarán los nombres y apellidos completos de los trabajadores, sus firmas o huellas digitales, número de cédula de ciudadanía o identidad y lugar de trabajo.
- 59. MEXICO.** La Ley Federal de Trabajadores del Estado establece que en cada dependencia sólo es posible la existencia de un sindicato y que en caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ejercer su derecho de sindicación será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el encargado de otorgar el reconocimiento al mayoritario.
- 60. PANAMÁ.** El Texto Único ordenado del 29 de agosto de 2008 prohíbe la existencia de más de una asociación en una institución (art. 179).
- 61. VENEZUELA.** La Constitución de Venezuela otorga al Consejo Nacional Electoral las facultades de organizar las elecciones de las organizaciones sindicales, situación que está generando graves injerencias de parte del Gobierno de turno en la estructura interna y funcionamientos de las organizaciones sindicales venezolanas del sector público y privado.

⁶ Cuestión planteada en el punto I. g) del formulario de memoria relativa al Convenio 151 y su Recomendación 159 y en el punto I. c) iv) del formulario de memoria relativa al Convenio 154 y su Recomendación 163..

62. Los países de la región que cuentan con una legislación destinada a regular el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público regulan el procedimiento para la determinación del sujeto negocial representante de los trabajadores en función a los niveles de negociación regulados conforme al cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 2

Procedimiento de determinación del sujeto negocial representante de los trabajadores del sector público	
País	Legislación
Argentina	Ley de Convenio Colectivo del Sector Público (Ley 24.185/93) y su Reglamento <u>Sujeto negocial representante de los trabajadores</u> (Ley: art. 4; Rgto: art. 4) • La representación de los empleados públicos será ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación nacional de acuerdo con lo establecido en el Artículo 6. • Cuando no hubiera acuerdo entre las asociaciones sindicales con derecho a negociar respecto de la conformación de la voluntad del sector trabajador en la comisión negociadora, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá a definir de conformidad con la reglamentación, el porcentaje de votos que le corresponda a cada parte. • A tal fin tomará en cuenta la cantidad de afiliados cotizantes que posea cada asociación en el sector que corresponda. • Cuando la representación sindical deba ser asumida, en la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General, por más de una asociación sindical con personería gremial y ámbito de actuación nacional, el número de votos que corresponda a cada una de ellas será proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes que se desempeñen en la Administración Pública Nacional. En el seno de la parte sindical las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.
Colombia	Decreto N° 1092 (2012) por el cual se reglamentan los artículos 7 y 8 de la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos <u>Sujeto negocial representante de los trabajadores</u> (art. 7 - 1) La negociación del pliego de solicitudes se desarrollará entre la entidad pública y las federaciones sindicales y/o sindicatos que representen a los empleados públicos, de acuerdo al siguiente procedimiento: 1. Designación de negociadores. La organización que representa a los empleados públicos designará a sus negociadores en la asamblea de afiliados. Recibida la solicitud de la organización sindical, la entidad empleadora designará a sus representantes dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del pliego de solicitudes.
Costa Rica	Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público (D. E. 29576-MTSS) <u>Sujeto negocial representante de los trabajadores:</u> (art. 5) • Se encuentran legitimados para negociar y suscribir convenciones colectivas, conforme con esta reglamentación, los sindicatos que demuestren tener la mayor cantidad de afiliados en cada institución, empresa o dependencia de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del Código de Trabajo. • Si no hubiera acuerdo entre ellos, para negociar en forma conjunta, la convención colectiva se celebrará con el sindicato que tenga la mayor cantidad de afiliados. • No obstante, en el caso de los sindicatos gremiales o de oficio, cuando no hubiere acuerdo de parte de los mismos para negociar en conjunto con otras organizaciones, cada uno podrá solicitar que se celebre una negociación independiente con él, en cuyo caso la convención colectiva solamente podrá cubrir a las personas de ese gremio u oficio. <u>En caso de conflicto en la determinación del sujeto negocial representante de los trabajadores</u> (art. 7)

	• En caso de conflicto en la determinación de la organización u organizaciones sindicales legitimadas para negociar y suscribir una convención colectiva, el jerarca de la institución, o cualquiera de las organizaciones sindicales involucradas, podrá solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hacer la designación correspondiente, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 56 del Código de Trabajo y este Reglamento.
El Salvador	Ley del Servicio Civil (Decreto Ley 507/1961) – Sección del contrato colectivo de trabajo <u>Obligación del Estado de negociar con el sindicato mayoritario (art. 106)</u> • La Institución Pública estará obligada a negociar y celebrar contrato colectivo con el sindicato, a que pertenezca el cincuenta y uno por ciento de los servidores públicos de la institución cuando éste así lo solicite. <u>Sindicatos coaligados (art. 106)</u> • Si hubiesen dos o más sindicatos en la misma institución, y ninguno de ellos cumpliera el porcentaje que se refiere el inciso anterior [mayoritario], éstos podrán coaligarse con el fin de cumplir dicho porcentaje, en cuyo caso la institución pública estará obligada a negociar y celebrar contrato colectivo con los sindicatos coaligados, si éstos conjuntamente los pidieran. • No obstante lo mencionado anteriormente, podrán coligarse para los efectos del inciso anterior, dos o más sindicatos dentro de la misma institución, aunque uno de ellos cumpla con el porcentaje exigido en el inciso primero del presente artículo.
Paraguay	Ley de la Negociación Colectiva en el Sector Público (Ley N° 508/1994) <u>Sujeto negocial representante de los trabajadores (art. 6)</u> • La representación de los Funcionarios será ejercida por una comisión designada por las Organizaciones Gremiales o Federaciones con personería gremial. • La comisión no podrá integrarse con más de 8 personas. <u>En caso de conflicto en la determinación del sujeto negocial representante de los trabajadores (art.7)</u> • Cuando de parte de los funcionarios pertenecientes a varias organizaciones sindicales con derecho a negociar, no hubiere acuerdo respecto a la conformación de la comisión negociadora, el Ministerio de Justicia y Trabajo procederá a definir el número de miembros que les corresponda a cada parte. • A tal fin tomará en cuenta la cantidad de socios cotizantes que posea cada sindicato en el sector que corresponda.
Uruguay	Ley sobre Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público <u>Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (nivel nacional) (art. 11)</u> • El Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público estará integrado por dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (uno de los cuales presidirá el Consejo), dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil y ocho representantes de las organizaciones sindicales más representativas de funcionarios públicos de mayor grado a nivel nacional, de conformidad con los principios establecidos en los Convenios 151 y 154 y recomendaciones del Convenio 159 de la OIT, quienes podrán ser asistidos por asesores técnicos. <u>Segundo nivel de negociación (nivel sectorial o por rama) (art. 12)</u> • La mesa de negociación en el nivel sectorial o por rama de la negociación colectiva en el Poder Ejecutivo y en los entes autónomos y servicios descentralizados se integrará con dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil, dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y ocho delegados designados por la organización representativa de los funcionarios públicos del respectivo sector o rama. <u>Tercer nivel de negociación (nivel por organismo) (art. 13)</u> • El nivel por inciso u organismo funcionará a través de las mesas de negociación integradas por las autoridades del inciso u organismo y las organizaciones sindicales representativas de base.

Sírvase describir todo procedimiento establecido para la solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo de los empleados públicos (negociación u otros procedimientos tales como la mediación, la conciliación o el arbitraje).⁷

- 63.** En la mayoría de los países de la región el Estado impone unilateralmente el sometimiento del conflicto colectivo a un arbitraje obligatorio o a una autoridad administrativa del gobierno central lo cual es contrario al principio de negociación voluntaria reconocida por la normativa internacional del trabajo de la OIT. En algunos países se prohíbe expresamente el derecho de huelga de todos los trabajadores públicos (Chile, El Salvador). En otros casos se prohíbe expresamente la huelga en los denominados “servicios esenciales”, expresión utilizada por la mayoría de las legislaciones nacionales para comprender a una lista amplia de servicios que no corresponde con el sentido estricto señalado por los órganos de control de la OIT.
- 64. BOLIVIA.** La Ley General del Trabajo (art. 118) prohíbe la suspensión de trabajo en los servicios de carácter público imponiendo la máxima sanción de ley a su contravención. El Código Penal boliviano (art. 234) sanciona con una pena privativa de libertad de 1 a 5 años a aquellos que promuevan una huelga declarada ilegal.
- 65. CHILE.** La Constitución de Chile (art. 19.16) prohíbe el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores públicos y municipales. A nivel legal, la Ley sobre Seguridad del Estado (Ley N° 12.927) sanciona penalmente toda interrupción o suspensión colectiva o huelga en los servicios públicos o los de utilidad pública.
- 66. COLOMBIA.** El Código del Trabajo prohíbe el ejercicio de la huelga en los servicios públicos los cuales son definidos en un sentido sumamente amplio. Sobre ello, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia 42.273/2009) ha confirmado la imposibilidad de ejercer la huelga en el caso de los empleados públicos de la administración de justicia al ser ésta un servicio público esencial conforme a la Ley 276/1996 (art. 125).
- 67. COSTA RICA.** El Código de Trabajo (art. 375) prohíbe la huelga en los servicios públicos.
- 68. ECUADOR.** La Constitución de Ecuador (art. 326-15) prohíbe el ejercicio de la huelga en los servicios públicos esenciales. A nivel legal, la Ley Orgánica del Servicio Público (2010) prohíbe la paralización a cualquier título de los servicios públicos (art. 24, h), imponiendo como sanción la destitución del servidor público que quebrante esta disposición (art. 48, j) a lo que se suma una posible pena de cárcel según el Decreto 105 (de 7 de junio de 1967).

⁷ Cuestión planteada en el punto I. j) del formulario de memoria relativa al Convenio 151 y su Recomendación 159.

- 69. EL SALVADOR.** La Constitución de El Salvador (art. 221) prohíbe expresamente el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores públicos y municipales. A nivel legal, la Ley del Servicio Civil regula como causal de despido el hecho de declararse en huelga (art. 53, i).
- 70. GUATAMALA.** La Constitución de Guatemala (art. 116) prohíbe el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales. A nivel legal, la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado (Decreto 71-86 - modificado por el Decreto 35-96) regula de forma restrictiva el ejercicio de huelga, faculta a las entidades públicas la posibilidad de cancelar nombramientos y contratos de trabajo a aquellos que participen en una huelga ejercida fuera de los parámetros establecidos en la ley y prohíbe su ejercicio en los servicios esenciales los cuales han sido previstos en una lista amplia.
- 71. HONDURAS.** La Constitución (art. 319) prohíbe expresamente la huelga de los funcionarios judiciales y el personal auxiliar del Poder Judicial, de las áreas jurisdiccional y administrativa. El Código de Trabajo prohíbe a las organizaciones sindicales de empleados públicos la presentación de pliegos de peticiones, la celebración de convenciones colectivas y la declaración o ejercicio de huelga (art. 536) y regula de forma restrictiva el ejercicio de huelga en los servicios públicos (art. 554 y ss.).
- 72. MEXICO.** La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regula de forma sumamente restrictiva el ejercicio del derecho de huelga, otorga excesivas facultades para su control al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tanto en la declaración de la legalidad de la huelga como en la fijación del número mínimo de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública (arts. 92 a 109).
- 73. NICARAGUA.** El Código del Trabajo (art. 239) dispone el arbitraje obligatorio si transcurridos 30 días de huelga declarada legal por el Tribunal de Huelga el conflicto no se hubiese resuelto.
- 74. PANAMÁ.** El Texto Único ordenado del 29 de agosto de 2008 obliga a prestar servicios mínimos en las entidades públicas amparadas por tal Ley donde se declare la huelga legal. Para la prestación de los “servicios públicos”, dicha Ley obliga a mantener en las unidades administrativas correspondientes, no menos del 25% del personal que labora normalmente. Finalmente cuando se trate de entidades que presten “servicios públicos esenciales”, entre las cuales dicha Ley menciona una lista amplia (el servicio de suministro de alimentos, transporte, correos y telégrafos, registro civil y público, de suministro de agua, electricidad, telecomunicaciones; entre otros), se obliga a garantizar el 50% del personal que labora normalmente en ellas.
- 75. PERU.** El artículo 153 de la Constitución prohíbe el derecho de huelga a los jueces y fiscales.

76. REPÚBLICA DOMINICANA. El numeral 2 del artículo 88 prohíbe a las organizaciones de servidores públicos promover, iniciar o apoyar huelgas en los servicios públicos y somete el conflicto de trabajo a la Comisión de Personal del organismo correspondiente.

Sírvase indicar si existen restricciones de los derechos civiles y políticos de los empleados públicos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical.⁸

77. En la región se están adoptando normas estatales cuya regulación pretende criminalizar la protesta social a través de la penalización de conductas que responden al ejercicio normal de los derechos civiles de libertad de expresión y de reunión los cuales han sido reconocidos expresamente por la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles (OIT, 1970) considera esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales. Entre las normas estatales identificadas figuran las siguientes:

- **ARGENTINA:** “Ley antiterrorista” (Ley 26.734/2011)
- **BRASIL:** La Ley del “Interdito prohibitório”
- **CHILE:** Ley 12.927 sobre Seguridad del Estado
- **COLOMBIA:** Ley 1453 de 2011 de Seguridad Ciudadana
- **GUATEMALA:** Ley N° 35 “Ley Antihuelgas”
- **PANAMÁ:** Ley N° 30 (“Ley Chorizo”) y Ley N° 14 de 2010 (“Ley carcelazo”)
- **PERÚ:** “Ley antiterrorista”

78. Esta situación es sumamente preocupante en la medida que se identifica que muchas de estas normas estatales de criminalización de la protesta han sido adoptadas a nivel regional como si se tratara de una política de gobierno supranacional. Esta situación amenaza gravemente el ejercicio de los derechos fundamentales de los trabajadores y sus representantes sindicales y, por ello, es necesario que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones solicite a los gobiernos la paralización o eliminación de tales amenazas a los derechos fundamentales de los trabajadores.

79. En la mayoría de países de la región se siguen produciendo prácticas que atentan contra los derechos a la vida, la libertad y la seguridad de los trabajadores y sus representantes sindicales. En particular, es sumamente preocupante la persistencia y continuidad en el tiempo de tales prácticas en determinados países latinoamericanos. Sólo por mencionar un caso, en Colombia, conforme al documento presentado por las Centrales Sindicales de Colombia⁹, en el período comprendido entre la Misión de Alto Nivel OIT que visitó a Colombia el 14 de febrero del 2011 y el 30 de abril de 2012 se han registrado 32 homicidios, 531

⁸ Cuestión planteada en el punto I. I) del formulario de memoria relativa al Convenio 151 y su Recomendación 159.

⁹ Central Unitaria de Trabajadores, Confederación del Trabajo y Confederación de Trabajadores de Colombia. Informe a presentar en la 101ª Conferencia de la OIT 2012. Bogotá, 28 de mayo de 2012.

amenazas, 62 hechos de hostigamientos, 46 desplazamientos forzados, 13 detenciones arbitrarias y 11 atentados contra la vida.

80. En el siguiente cuadro presentamos la constatación por parte de los órganos de control de la OIT sobre la persistencia y continuidad en el tiempo de tales prácticas.

Cuadro 3

Prácticas que restringen el ejercicio de los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona		
Libertad civil	Práctica	Constatación de la práctica por los órganos de control de la OIT
Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona (artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)	Asesinatos y otros actos de violencia antisindical	- Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia • Informe Anual 2011: Casos específicos de Guatemala y Panamá • Informe Anual 2010: Casos específicos de Guatemala y Venezuela • Informe Anual 2009: Casos específicos de Colombia, Guatemala, Panamá y Venezuela - Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones • Informe Anual 2012: Brasil, Colombia, Guatemala • Informe Anual 2011: Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela • Informe Anual 2010: Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela • Informe Anual 2009: Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela - Comité de Libertad Sindical • Informe 363 (marzo 2012), Caso 1787 (Colombia) • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2761 (Colombia) • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2609 (Guatemala)
	Detención y procesamiento de sindicalistas	- Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones • Informe Anual 2012: Cuba y Ecuador • Informe Anual 2011: Paraguay, Perú y Venezuela • Informe Anual 2010: Cuba, Ecuador, Honduras y Venezuela • Informe Anual 2009: Panamá, Perú y Venezuela - Comité de Libertad Sindical • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2867 (Bolivia) • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2761 (Colombia) • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2609 (Guatemala) • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2828 (México) • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2254 (Venezuela)
	Secuestro de representantes sindicales	- Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones • Informe Anual 2012: Guatemala • Informe Anual 2011: Guatemala y Venezuela • Informe Anual 2010: Venezuela • Informe Anual 2009: Colombia y Venezuela - Comité de Libertad Sindical • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2660 (Argentina) • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2761 (Colombia) • Informe 363 (marzo 2012), Caso 2254 (Venezuela)

¿Están los derechos de los empleados públicos amparados por la misma legislación que se aplica a los trabajadores del sector privado o lo están por una legislación específica?¹⁰

- 81.** La gran mayoría de países de América Latina regula de forma distinta la relación laboral de los trabajadores del sector privado y la relación laboral de los trabajadores del sector público. A su vez, existe una diversidad de regímenes jurídicos aplicables a las relaciones laborales de los trabajadores del sector público.
- 82.** En la región, como regla general la situación normativa de los trabajadores de las empresas estatales, mixtas o semiestatales está comprendida en el ámbito de aplicación de la legislación laboral general, salvo en algunos países como el caso de Chile donde tales trabajadores están excluidos del campo de aplicación de la legislación laboral general y están sometidos exclusivamente a la legislación del servicio civil.
- 83.** Asimismo, en la región, como regla general la situación normativa de los trabajadores de la administración pública está comprendida en el ámbito de aplicación de la legislación del servicio civil o de otras legislaciones especiales, salvo el caso de los países cuya regulación diferencia entre trabajadores “obreros” y trabajadores “empleados” donde se incluye a los “obreros” de la administración pública en el ámbito de aplicación de la legislación laboral general.
- 84.** Esta heterogeneidad normativa ha influido directamente en la regulación de los derechos sindicales en el sector público. La situación normativa de los trabajadores de las empresas estatales, mixtas o semiestatales y de los trabajadores “obreros” de la administración pública se asemeja a la situación normativa de los trabajadores del sector privado. Tanto la Constitución como la legislación laboral general reconocen plenamente sus derechos sindicales. En el caso de los trabajadores de la administración pública se identifica en la región una heterogeneidad de situaciones normativas respecto de sus derechos sindicales, desde la prohibición total del ejercicio de sus derechos sindicales hasta su pleno reconocimiento.
- 85.** Esta situación normativa genera una clara afectación al principio de igualdad ante la ley – reconocida en el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- generado por las propias normas estatales las cuales brindan una protección desigual a trabajadores que se encuentran en situaciones similares o iguales. A continuación en el siguiente cuadro se menciona las distintas legislaciones presentes en los ordenamientos jurídicos internos de cada país latinoamericano.

¹⁰ Cuestión planteada en el punto I. m) del formulario de memoria relativa al Convenio 151 y su Recomendación 159.

Cuadro 4

País	Regímenes jurídicos aplicables a las relaciones laborales de los trabajadores del sector público en los países de América Latina		
	Legislación laboral general	Legislación del servicio civil	Legislación especial
Argentina	- Ley de Asociaciones Sindicales (Ley 23.551/1988) - Ley de Contrato Trabajo (Ley 20744/1976)	Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (Ley 25.164/1999)	- Resolución 205/2003 MTESS - Ley de Convenio Colectivo del Sector Público
Bolivia	Ley General del Trabajo	Ley del Estatuto del Funcionario Público	
Chile	Código del Trabajo	Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo	
Colombia	Código Sustantivo del Trabajo	Ley N° 909 de 2004 que regula el empleo público	
Costa Rica	Código del Trabajo	Estatuto del servicio civil	Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público (Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS)
Ecuador	Código del Trabajo	Ley Orgánica de Servicio Público (2010)	Decreto Ejecutivo N° 1701 [reformado] que regula la contratación colectiva en el sector público
El Salvador	Código del Trabajo	- Ley del servicio civil - Ley de la carrera administrativa municipal	
Guatemala	Código del Trabajo	- Ley del servicio civil (Decreto N° 1748) - Ley de servicio municipal (Decreto N° 1-87)	Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado
Honduras	Código del Trabajo	Ley del servicio civil y su Reglamento	
México	Código del Trabajo	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	
Nicaragua	Código del Trabajo	Ley del servicio civil y de la carrera administrativa	
Panamá	Código del Trabajo	Ley de la carrera administrativa	
Paraguay	Código del Trabajo	Ley de la Función Pública (Ley N° 1626/2000)	Ley de la Negociación Colectiva en el Sector Público
Perú	- Ley de relaciones colectiva de trabajo - Decreto Legislativo 728	- Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28175) - Ley de Bases de la Carrera Administrativa	
Rep. Dominicana	Código del Trabajo	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	
Uruguay			Ley sobre Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público
Venezuela	Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento	Ley del estatuto de la Función Pública	

Cuestión de la precariedad laboral en el Estado

86. Conforme se ha indicado en los distintos puntos del presente Informe, en varios países latinoamericanos el Estado en su calidad de empleador está utilizando de forma fraudulenta contratos civiles de duración temporal para contratar servicios de naturaleza laboral para labores permanentes y dependientes. Esta situación es sumamente grave en la medida que la utilización fraudulenta de este tipo de contratos por parte del propio Estado en la práctica deja en total desprotección a los trabajadores sometidos a tal contratación fraudulenta, se les niega la posibilidad de ejercer el derecho de sindicación y, por ende, se les excluye de la aplicación de todas las disposiciones de los Convenios 151 y 154 y sus respectivas Recomendaciones 159 y 163. Entre los contratos utilizados para tal contratación fraudulenta se identifica los siguientes:

- a. **ARGENTINA:** Contrato de “locación de servicios”
- b. **CHILE:** Contrato de “trabajadores a contrata”
- c. **COLOMBIA:** Contrato de “prestación de servicios”
- d. **COSTA RICA:** Contrato de “interinazgo”
- e. **GUATEMALA:** Contratos civiles por servicios profesionales
- f. **PERÚ:** Contrato de locación de servicios

87. En algunos casos, como por ejemplo en el Perú, además de la contratación fraudulenta a través de contratos civiles, es la propia ley la que permite al Estado utilizar contratos temporales para contratar servicios de naturaleza laboral para labores permanentes y dependientes en el sector público. En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1057 (que regula el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios - CAS) permite contratar trabajadores de forma temporal indefinidamente para labores permanentes lo que en la práctica impide que tales trabajadores puedan ejercer plenamente sus derechos sindicales por el temor a que no se les renueve el contrato.

88. Esta grave situación de precariedad laboral en el sector público generada a través de la utilización fraudulenta de contratos civiles por parte del propio Estado o por la existencia de normas legales que permiten la contratación temporal para labores permanentes, por un lado, niega la posibilidad de ejercer el derecho de sindicación y, por ende, impide la aplicación de las disposiciones de los Convenios 151 y 154 y sus respectivas Recomendaciones 159 y 163, y por otro lado, permite que el gobierno de turno utilice el empleo público como un botín político. Por ello, la participación de los propios trabajadores en la fiscalización de los mecanismos de contratación en el sector público garantiza el respeto del ingreso por mérito, de la estabilidad laboral y de la carrera pública en el empleo público, lo cual en última instancia permite mejorar la eficiencia del aparato estatal.

Propuestas de la CSI sobre futuras acciones normativas

89. En base a las situaciones legales y extralegales identificadas en el presente Informe Regional, la CSI propone de manera urgente las siguientes acciones:

- a. la implementación de una campaña internacional para solicitar la ratificación de los Convenios 151 y 154 (en el cuadro 5 figuran los países latinoamericanos que todavía no han ratificado tales convenios internacionales). Es importante señalar en este contexto que ambos instrumentos fueron incluidos en el Pacto Mundial para el Empleo como particularmente relevantes para hacer frente a los efectos de la crisis.

Cuadro 5

Países que no han ratificado el Convenio 151	Países que no han ratificado el Convenio 154
Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela	Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela

- b. la organización de una reunión de expertos para examinar en detalle las medidas que los Gobiernos deberían adoptar para asegurarse de que todos los trabajadores en situación precaria en el sector público tengan acceso al derecho a la negociación colectiva y estén efectivamente cubiertos por los convenios colectivos vigentes.
- 90.** El soporte jurídico y político que la Organización Internacional del Trabajo brinda a través de sus órganos de control es de suma importancia para garantizar el respeto del ejercicio de los derechos sindicales a todas las personas empleadas por el Estado. En ese sentido, en el marco del procedimiento regular de control y sobre la base del examen de las situaciones legales y extralegales señaladas en los distintos comentarios realizados por las organizaciones sindicales nacionales e internacionales, será de suma importancia que la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones y, cuando corresponda, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia soliciten a los gobiernos de los distintos países de la región de América Latina: (i) la modificación de la legislación vigente a fin de hacer posible la aplicación de las disposiciones de los Convenios 151 y 154 y sus respectivas Recomendaciones 159 y 163 sobre todas las categorías de personas empleadas por el Estado y (ii) la eliminación de los obstáculos extralegales que impiden en la práctica el ejercicio de los derechos sindicales garantizados por tales instrumentos internacionales.
-