

**PANORAMA NORMATIVO Y LEGISLATIVO  
EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL Y  
NEGOCIACION COLECTIVA EN PAISES DE LA REGIÓN  
CENTROAMERICANA:**

**Costa Rica, Guatemala, Republica Dominicana y Panamá.**

**Carlos Ayala Montero**

**Publicado en Panorama Laboral Normativo en materia de Libertad  
Sindical y Negociación Colectiva en América Latina y Caribe, CSA-  
ACTRAV/OIT, 2016**

### **ANTECEDENTES**

El proyecto FSAL/OIT elaboró en 2011 un documento denominado “Aproximación a las Restricciones Legales de la Organización Sindical y la Negociación Colectiva en América Latina y el Caribe”,<sup>1</sup> en el cual se concluía, después de revisar la normativa de 20 países, que la organización y afiliación sindical está determinada por la ley y no por la voluntad de los trabajadores, por lo que la normativa no siempre respeta la libertad sindical y la negociación colectiva como un derecho humano laboral, inherente a todos los trabajadores, sino que por el contrario, estos derechos se regulan de forma excluyente para varios grupos de trabajadores. Que las normas vigentes no fomentan la negociación colectiva en todos los ámbitos de las relaciones de trabajo, lo que limita a su vez, el desarrollo de las organizaciones sindicales y por último, que la mayoría de las legislaciones contienen prejuicios contra el derecho de huelga, al que no reconocen en plenitud, sometiéndolo a cortapisas que disminuyen su eficacia.

La reforma laboral analizada por la Confederación Sindical de las Américas (CSA)<sup>2</sup> a su vez, ha concluido que la misma, después de los años 90, se expresa en la nueva regulación de relaciones de trabajo surgidas al calor de los cambios operados en la producción en los últimos años, tales como la regulación que separa a los trabajadores que laboran bajo una relación de trabajo y quienes no lo hacen, a partir de realidades como la externalización, etc.

La reforma actual se expresa también en la reforma procesal laboral operada en varios países de América Latina y en la reforma de las regulaciones sobre el servicio civil. En el presente trabajo intentamos verificar hasta donde la reforma laboral de los últimos años ha afectado y de qué forma lo ha hecho, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, partiendo de los estudios descritos, en Costa Rica; Guatemala; República Dominicana y Panamá.

---

<sup>1</sup> Ver el informe de Luis Fuertes presentado en la IV reunión del GTAS, en octubre de 2011.

<sup>2</sup> Así se expresa en la Propuesta Regional No.1. Panorama Normativo y Legislativo en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva en América Latina y el Caribe.

## **EL CASO COSTA RICA**

Costa Rica ha sido un país de desarrollo agrícola hasta hace algunos años, cuando, al amparo del desarrollo imparable de la globalización económica, con el derribamiento de las fronteras comerciales como estandarte, han arribado al país, al igual que en el resto de la región, empresas multinacionales, ya para producir a menores costos sus productos, ya para comercializarlos.

El movimiento sindical surgió así en las plantaciones y en algunas instituciones públicas, sobre todo a partir de la industrialización auspiciada por la integración al Mercado Común Centroamericano<sup>3</sup>. El Estado acrecentó sus actividades desde los años 60 del siglo XX, lo que produjo a su vez un crecimiento sindical importante en el sector público tico, que hubo de asumir la defensa de la estabilidad laboral, y la defensa salarial de los trabajadores de la administración pública de manera muy beligerante.<sup>4</sup>

Cuando en los años 80 irrumpen las ideas neoliberales como políticas de Estado, incluidas las concepciones de que los sindicatos son una distorsión del mercado, aparece en Costa Rica la Ley de las organizaciones solidaristas, como un medio de combatir el sindicalismo clásico, concepto que se ha elevado a rango constitucional en el año 2012, al anexarse al artículo 64 de la Constitución Política, la posibilidad de crear organizaciones de este tipo, que sin embargo, no ha disminuido la lucha por el reconocimiento de la libertad sindical plena en ese país y algunos avances en ese sentido, en los últimos años.

### **Normativa Laboral Vigente**

La Constitución Política es la principal norma jurídica Costarricense, y ella consagra derechos y garantías de trascendencia para el mundo de las relaciones de trabajo.

Aprobada en 1949 y reformada en varias ocasiones, la Constitución consagra como garantías fundamentales, el derecho a la sindicalización de patronos y trabajadores (artículo 60); el derecho al paro de los patronos y a la huelga a los trabajadores, salvo en los servicios públicos, según los determine la ley (artículo 61) y el derecho a negociar colectivamente, otorgándole fuerza de ley a los convenios colectivos “pactados con arreglo a la ley entre patronos y sindicatos de trabajadores” (artículo 62).

De la lectura de estas prescripciones constitucionales se desprenden, varias conclusiones primarias:

- Que como regla general, los servidores públicos no tienen derecho a ejercer la huelga.

---

<sup>3</sup> Ver: Fortalecimiento y Revisión del Modelo Sindical Costarricense. Rodrigo Aguilar, en Procesos de Autoreforma Sindical en las Américas. 2010-2011. CSA. Brasil. 2011. p. 124.

<sup>4</sup> *Ibidem*. P.125

- Que los convenios colectivos están sujetos a algún nivel de revisión para que tengan fuerza de ley, y
- Los titulares del derecho a la negociación colectiva son los sindicatos y los patronos, no así organizaciones de trabajadores o grupos no organizados de trabajadores.

Mediante reforma Constitucional de 1968, se reconoció a los tratados internacionales, el carácter de normas con rango superior a la ley, lo cual es importante al momento de confrontar la legislación nacional con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Existen varias normas legales que regulan el tema de la libertad sindical; la más destacada de ellas es por supuesto, el Código de Trabajo, cuyo artículo 54 describe lo que se debe entender por convención colectiva, destacando en su segundo párrafo que: *“En toda convención colectiva deben entenderse incluidas, por lo menos, todas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por nuestro país”*, lo que significa que las normas sobre libertad sindical, negociación colectiva, facilidades para los representantes de los trabajadores en la empresa, entre otros, deben ser consideradas como parte de las convenciones colectivas, aún si no están expresamente indicadas en el texto de la convención ya que Costa Rica ha ratificado los convenios 87; 98 y 135 de la OIT, que corresponden a estos temas.

También se regula todo lo concerniente a la convención colectiva: efectos entre las partes; obligatoriedad de negociar del empleador, bajo algunas premisas descritas en el Código; contenidos y duración de la convención colectiva y los requisitos para que la convención colectiva se extienda a la industria, región o actividad económica con fuerza erga omnes.

Los sindicatos son regulados extensamente, desde el artículo 339 al 374, reglamentando el derecho a organizarlos, la libertad sindical negativa; la forma de constituirlos, los tipos de sindicatos; su inscripción en el Ministerio de Trabajo, el contenido mínimo de sus estatutos, sus obligaciones y las causas de disolución judicial, así como sus actividades principales, las funciones de la asamblea general; la posibilidad de asociarse en federaciones y confederaciones; la cantidad de personas necesarias para organizar un sindicato (20 personas), las sanciones a que están sujetos los sindicatos; y la protección de los derechos sindicales, entre otros.

En un Capítulo denominado huelgas legales e ilegales,<sup>5</sup> se regula la misma, estableciendo como regla, la calificación previa de la misma, y ordenando que ella se sujete a los siguientes prerrequisitos, para que sea declarada legal:

- Acudir a la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, a poner las denuncias por prácticas desleales, antes de iniciar los procedimientos de conciliación.
- Agotar procedimientos de conciliación previos, y
- Constituir por lo menos el sesenta por ciento de las personas que trabajen en la empresa, lugar o negocio de que se trate.

---

<sup>5</sup> Ver Capítulo Primero del Título Sexto del Código de Trabajo.

El artículo 375 prohíbe la huelga en los servicios públicos y somete los conflictos colectivos del sector público a los tribunales de trabajo. Por último, el artículo 389 declara irrenunciable el derecho a la huelga y al paro patronal, pero indica que la renuncia temporal a su ejercicio, será válida, y los tribunales podrán suspender este derecho hasta por seis meses, para obtener mayor equilibrio en las relaciones de trabajo.

El otro principal instrumento legal sobre la libertad sindical es el Reglamento Para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, aprobado mediante Decreto Ejecutivo No. 29576-MTSS de 2001, que regula el ámbito subjetivo de la negociación; su contenido; procedimientos para negociar; los sujetos intervinientes de la negociación y los efectos jurídicos de la negociación.

Sobre el ámbito subjetivo, esta norma indica que puede cubrir a las empresas públicas del Estado o a empresas pertenecientes a instituciones del Estado, a las instituciones que prestan servicios económicos y a los obreros, trabajadores y empleados del resto de la Administración Pública, en cuanto no ejerzan como sus titulares, competencias de derecho público, otorgadas por ley o por reglamento<sup>6</sup>.

El reglamento enlista una serie de materias objeto de las convenciones colectivas. El Doctor Bolaños Céspedes acota que sería interesante definir si es una lista cerrada, o abierta. Aduce que en aplicación del principio de legalidad, tal como lo ha interpretado la Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, pudiera concluirse que es una lista taxativa o cerrada, pero el inciso m) del artículo tres del Reglamento deja una puerta abierta para otras regulaciones distintas de las que se mencionan en el resto de incisos cuando indica que se pueden negociar *“Otras materias, beneficios e incentivos suplementarios que no excedan el ámbito de competencia del órgano administrativo que suscribiese la convención colectiva”*.<sup>7</sup>

La Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público debe emitir concepto sobre definición de políticas de negociación para cada caso concreto, tomando en cuenta posibilidades legales y presupuestarias, lo cual debe informar a las partes en un mes, término que en la práctica ha resultado insuficiente. Una Comisión de Asistencia Técnica de OIT, sugirió que la Comisión de Políticas para la Negociación se limitara a definir las políticas de negociación y designe si lo estima oportuno, a un representante que participe en las negociaciones junto con los representantes de la institución negociadora, en vez de emitir instrucciones a los negociadores de la entidad negociadora.

## **La Jurisprudencia**

El tema medular en torno a la libertad sindical en Costa Rica gira alrededor de la vigencia de este derecho en el sector público, que en materia legislativa y

---

<sup>6</sup> Ver: El estado de la Negociación Pública en Costa Rica. Fernando Bolaños. Proyecto de Verificación de OIT. Costa Rica. 2010. p. 64.

<sup>7</sup> *Ibidem*. p. 65.

constitucional, parece mantener una dicotomía al respecto pues por una parte se prohíbe a texto expreso la huelga en el sector público pero por otra parte se autoriza a todos los trabajadores y empleadores para organizar sindicatos y a negociar convenciones colectivas, sin exclusión de los empleados en la administración pública, al extremo que se han creado reglamentos e instituciones para la negociación colectiva en la administración pública, como acabamos de describir. Se reconoce jerarquía constitucional a los Convenios de OIT pero se desconoce en la práctica los derechos de libertad sindical contenido en algunos de esos Convenios.

La jurisprudencia se ha expresado de manera un tanto ambigua al respecto pues desde 2000, la Sala Constitucional de la Corte Suprema ha expresado que no le asiste a los empleados cubiertos por una relación de trabajo estatutaria, el derecho a negociar convenciones colectivas, pero no cierra absolutamente esa posibilidad. La sentencia 4453 del año 2000 indicó:

*“corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho Público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas”.*

Bajo este criterio, la Sala Segunda de lo Laboral ha dictado diversas sentencias en torno a la constitucionalidad de las convenciones colectivas, basada en los parámetros propuestos por la sentencia 4453 del año 2000. Así, en 2007, mediante sentencia 550, y después de profundas discusiones de posiciones encontradas en torno al tema, se declaró que la negociación colectiva de la Municipalidad de Alajuela es válida para todos aquellos servidores públicos que no estén excluidos de la aplicación del derecho a la negociación colectiva, y que a su juicio, son aquellos que representan a la Institución.

*“La mayoría de esta Sala entiende que esos servidores- se refiere a los servidores excluidos- son los que participan de la gestión pública, es decir, quienes conducen y dirigen los poderes del Estado, los jefes de las instituciones autónomas, presidencias ejecutivas, así como los jefes (grupo gerencial) de las Empresas del Estado, etc.,*

En dictamen de la Procuraduría General de la República del año 2005, se indica que no se pueden equiparar las convenciones colectivas del sector público con las del sector privado, porque no son iguales.<sup>8</sup> *“Hoy en día -señala el ente Procurador-, luego de toda una evolución histórica-jurídica, la actuación negociada de la Administración en Costa Rica está jurídicamente reconocida y regulada en la esfera de la función pública. No obstante, es también claro que la negociación colectiva no puede tener el mismo alcance en el marco del empleo público que en el sector privado”.*

---

<sup>8</sup> Ver Dictamen C-057-2005, de 11 de febrero de 2005, de la Procuraduría General de la República.

Existe una tendencia jurisprudencial de la Sala Constitucional que restringe el ámbito de los beneficiarios de una convención colectiva, así como el objeto de las mismas, sosteniendo que no pueden ser beneficiarios de una convención colectiva los trabajadores sujetos a una relación de empleo público, para quienes esa negociación se encuentra prohibida por disposición constitucional.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional desautoriza toda negociación que implique dispensar o excepcionar leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulen competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores.

También la Sala Constitucional ha declarado nulas e inconstitucionales, cláusulas convencionales que a su juicio infringen los principios de razonabilidad, eficiencia y economía, fundamentalmente en el uso de los recursos públicos en manos de las instituciones y empresas del sector público.

El sentido de esta tendencia jurisprudencial en los términos expresados, colisiona la libertad sindical consagrada en los Convenios 87 y 98 de OIT, pues impide el libre ejercicio sindical a un número importante de trabajadores, al servicio de la administración pública, aferrándose al antiguo criterio administrativista, acerca de que en la administración pública no existen relaciones de trabajo, lo cual ha sido superado, no sólo por los Convenios de OIT, sino por la doctrina ius laboralista, y por la doctrina de los derechos humanos, según la cual algunos derechos laborales como la libertad sindical, son inherentes a la persona humana, no importa el lugar donde laboren.<sup>9</sup>

### **Convenios de OIT y los Órganos de Control**

Costa Rica ha ratificado los Convenios 87, sobre Libertad Sindical; 98 sobre Sindicación y Negociación Colectiva; el Convenio 135 sobre Protección y Facilidades que deben darse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa y el 141 sobre Representantes de los Trabajadores Rurales. No ha ratificado los Convenios 151 sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública ni el 154, sobre la Negociación Colectiva, estos dos últimos fueron presentados al parlamento para ser ratificados en el año 2001, pero fueron archivados en 2006, debido que la norma vigente indica que después de 4 años, los proyectos de ley deben ser archivados si no son discutidos.

La Ley General de la Administración Pública prohíbe los arreglos directos, la mediación y el arbitraje en la administración pública; los sindicatos se ven obligados a no promover conflictos de carácter económico social debido a esta prohibición.

La Comisión para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público se muestra en la práctica, doblemente obstruccionista, por una parte, por su morosidad en la atención de los casos que se le presentan, y en segundo lugar, limitando extremadamente las posibilidades de negociación real, convirtiéndose en un verdadero negociador de las convenciones

---

<sup>9</sup> Ver: Derechos Humanos Colectivos. Virginia Arango Durling. Panamá Viejo. 2002. p. 119.

colectivas, y desequilibrando así la relación de fuerzas que debe existir en las negociaciones.

Si se consideran las situaciones descritas, es obvio que existe, al menos en el sector público costarricense, algunas colisiones con el texto de los convenios que en materia de libertad sindical ha ratificado este país, al impedir, de manera expresa y en ocasiones solapadas, el desarrollo de la huelga y de la negociación colectiva.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CEACR, de la OIT, ha sugerido en 2013, que habida cuenta de la lentitud de los procesos de inconstitucionalidad acerca de las normas que prohíben o limitan el derecho de negociación colectiva,

*“espera que las tres acciones de inconstitucionalidad pendientes de resolución ante la Sala Constitucional se resuelvan en un futuro próximo en el sentido de los principios del Convenio núm. 98 y pide al Gobierno que proporcione informaciones sobre toda evolución de la situación, incluidos eventuales recursos que se presenten contra cláusulas de convenios colectivos.”*

Y más adelante agregó

*“La Comisión pide al Gobierno que utilice todas las medidas a su alcance para activar los proyectos de ley con respaldo tripartito tendientes a reforzar el derecho de negociación colectiva en el sector público, incluidos los relativos a la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154.”*

Respecto del funcionamiento de la Comisión de Políticas de Negociación Colectiva en el Sector Público, CEACR opinó en 2013:

*“en relación con las quejas de las centrales sindicales sobre el funcionamiento insatisfactorio de la Comisión de Políticas (lentitud, papel de hecho como empleador, control de los contenidos de cláusulas con impacto presupuestario), la misión de la OIT de 2011 señaló que el Gobierno aceptó la propuesta de la misión de que el Consejo Superior del Trabajo (órgano tripartito) mantuviera reuniones con la mencionada comisión con miras a evaluar el sistema e introducir reformas. La Comisión pide al Gobierno que proporcione informaciones a este respecto y confía en que se realizarán reuniones de evaluación y se abordarán los problemas de funcionamiento de dicha comisión en la práctica.”*

Sin duda que el tema de la negociación colectiva y más aún, el ejercicio de la libertad sindical en el sector público de Costa Rica es su talón de Aquiles en torno al balance del ejercicio de la libertad sindical, sobre todo si tomamos en cuenta que este país ha firmado la declaración de 1998 de OIT, acerca de los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, en la que se considera el derecho de asociación y negociación colectiva como un derecho fundamental, elevado a la categoría de derecho humano, de donde se colige que su limitación injustificada pareciera agredir los derechos humanos de los trabajadores al servicio de la administración pública costarricense.

## Las Reformas Laborales Propuestas

De acuerdo a la información recopilada, no hubo reformas sustanciales en la última década en materia legislativa, que variase sustancialmente la situación de la libertad sindical en Costa Rica sin embargo, hay proyectadas varias reformas legislativas que sí afectan los derechos colectivos y la libertad sindical. Destacamos la más trascendente que es el Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral; Expediente legislativo No. 15990.

Esta reforma Procesal laboral fue ampliamente discutida en la sociedad extraparlamentaria costarricense; duró varios años en debate en el parlamento; fue objeto de estudios y análisis por parte de la Organización Internacional del Trabajo; de consultorías internacionales<sup>10</sup> y finalmente, fue objeto de un veto presidencial, luego de lo cual se rediscutieron algunos temas que se consensuaron entre las diferentes facciones parlamentarias y finalmente fue aprobado en septiembre de 2014, para entrar en vigencia ocho meses después es decir, en mayo de 2015.

El proyecto fue vetado por la Presidenta Laura Chinchilla, argumentado la posibilidad de que exista la huelga en los “servicios esenciales”, así como la prohibición de que el empleador (entiéndase la Administración Pública) contrate sustitutos de los huelguistas en servicios esenciales antes de que la huelga sea declarada ilegal. Al respecto Mauricio Castro,<sup>11</sup> experto en la materia, aclaraba que el proyecto optó por permitir la huelga en los servicios esenciales **“pero restringiéndola para proteger los derechos ciudadanos. Los trabajadores deben presentar al menos con 15 días de anticipación a la huelga, un plan de prestación de un servicio mínimo que garantice que no afectará la vida, la salud o la seguridad de las personas. Este plan debe ser aprobado de previo por un juez que puede hacer modificaciones vinculantes al plan.”**

En cuanto a la sustitución de los huelguistas, Castro nos aclara que *“La contratación de sustitutos de huelguistas (rompehuelgas o esquirols) viola la libertad sindical, y por lo tanto la Constitución y el convenio 87 de OIT (Estudio General, 1994). En el proyecto se establece que se permite contratar estos sustitutos pero a partir del momento en que la huelga sea declarada ilegal.”* Lo ilegal, a la luz de la aplicación del convenio 87, es contratar rompehuelgas sin que medie ninguna acción judicial.

A partir de este veto, se promovieron modificaciones en materia de huelga en servicios esenciales, así como de prohibición de contratación de sustitutos de huelguistas antes de la declaratoria de ilegalidad de la huelga.

Los convenios de OIT que Costa Rica ha ratificado, específicamente los relativos a la libertad sindical, permiten que el proyecto limite la huelga en los

---

<sup>10</sup> Al respecto, véanse el Estudio realizado en julio de 2008, por expertos contratados por la Oficina Subregional de la Organización Internacional del Trabajo para Centro América, Haití, Panamá y República Dominicana, y la consultoría internacional realizada por el Doctor Adrián Goldin.

<sup>11</sup> Ver: Sobre el Veto Presidencial a la Reforma Procesal Laboral. Mario Castro, en <http://www.hablandoclarocr.com/index.php/hablando-juntos/politicas-publicas/511-sobre-el-veto-presidencial-a-la-reforma-procesal-laboral>



servicios esenciales, lo cual es coherente con lo que la Sala Constitucional ha establecido.

El proyecto intenta resolver las limitaciones al ejercicio de la libertad sindical en el sector público tico, más allá de lo determinado por la jurisprudencia. En materia de derecho colectivo (Títulos VI; X, Capítulo XIII y XI) se proponen, entre otras, las siguientes normas:

- Disminución del porcentaje de trabajadores que se requiere para la declaratoria y apoyo de la huelga, de 60% vigente, a 40% de los involucrados en un conflicto colectivo de trabajo.
- Establece la imposibilidad de cesar o impedir, en el caso de la huelga, los servicios esenciales; definiendo como tales, en atención a la jurisprudencia constitucional, aquellos cuya paralización ponga en peligro la vida, la salud y la seguridad pública; el transporte, mientras el viaje no termine, y la carga y descarga en muelles y atracaderos cuando se trate de productos perecederos o de bienes de los cuales dependa la vida o la salud de las personas.
- Se mantiene el requisito de que para declarar la huelga es indispensable agotar la vía conciliatoria, pero se elimina la calificación previa de la misma.
- Se crea la figura del agotamiento de la huelga legal, sustituyéndola por arbitraje forzoso.
- Se reestructuran los procedimientos de conciliación y arbitraje para permitir soluciones conciliadas o arbitradas extrajuicio, proponiendo la creación de centros de solución en sede administrativa.
- Se establecen regulaciones para la solución negociada, así como el arbitraje, de los conflictos económicos y sociales en el sector público.
- Se introduce la figura del arbitraje como un derecho para los trabajadores de los servicios esenciales, en atención a la reducción o eliminación de su derecho a la huelga.

También se establece la competencia de los jueces de trabajo para conocer de los procesos laborales relacionados con el sector público. Aunque resulta un tanto fuera de la materia procesal, el proyecto de Ley contiene un TÍTULO XI, denominado “DEL RÉGIMEN LABORAL DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES”, en el cual se sigue diferenciando entre servidores contratados o nombrados en el Estado que se rigen por un sistema estatutario, y los trabajadores del Estado que se rigen por las normas del sector privado. En el Capítulo III se reglamenta la Convención Colectiva en el Sector Público, mientras que en el Capítulo VI se regula el arreglo directo, la conciliación, el arbitraje y la huelga y en el Capítulo VI, se replantea la Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público.

### **Síntesis.**

Con esta reforma, pareciese empezar a verse soluciones acerca de las históricamente cuestionadas limitaciones a la libertad sindical en el sector público

de Costa Rica, aunque algunos opinan que faltó más<sup>12</sup>, pues pudo establecerse que la negociación colectiva para trabajadores y empleados del sector público se regiría por las mismas disposiciones del Código de Trabajo, con la salvedad de normas que afectasen el principio de legalidad presupuestaria.

Compartimos el criterio de que debió eliminarse la posibilidad de que la Comisión de Política para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, pueda dictar políticas específicas para una negociación particular, pues su papel debe ser dictar políticas generales, y no sustituir al empleador como negociador de la convención colectiva, como viene ocurriendo en la práctica.

El problema de la morosidad judicial respecto de los reclamos por violaciones a la libertad sindical específicamente a las normas del Convenio 87 de OIT, aún no ha sido resuelto y está pendiente de informar a CEACR acerca de qué cosas hace Costa Rica para resolver este problema.

Por último, el solidarismo, en tanto intento de sustitución de la organización y de la acción sindical, no ha sido afectado por las reformas propuestas. La legislación no ha variado en torno a este tema, aunque se reconoce expresamente a los sindicatos como titulares de la convención colectiva. Corresponderá entonces a las estrategias sindicales nacionales, la forma de abordar esta situación.

## **EL CASO DE GUATEMALA.**

Guatemala es un país en vías de desarrollo, con una historia de luchas populares influenciada por el aliento histórico de la cultura maya, distinguida por su cultura y su ingenio, su capacidad para la productividad y el desarrollo.

Como la mayor parte de Centroamérica, posee una economía tradicionalmente agrícola, siendo hasta el año 2012, el principal exportador de cardamomo del mundo, el quinto exportador de azúcar del mundo y el décimo en el rubro del café. Pero desde los años 80 del siglo XX, debido a la expansión e imposición de las políticas monetaristas<sup>13</sup>, Guatemala invirtió más en productos financieros y en comercio que en la industria y en el desarrollo de la agricultura.

Actualmente ha florecido un poco la industria, sobre todo la textil y ensamblajes ligeros, además del turismo, cuya afluencia se calcula en dos millones de personas anualmente. Su integración con el resto de Centroamérica no ha superado la interconexión eléctrica y la unión aduanera a partir de la creación del Sistema de Integración de Centroamérica de 1991. Por último, los tratados de libre comercio se han asumido en Guatemala como parte del desarrollo económico, aunque aún no se ven resultados positivos concretos.

---

<sup>12</sup> Ver Fernando Bolaños. Op. Cit. p. 128

<sup>13</sup> Ver Guatemala. 60 Años de Historia Económica (1944-2004). Alfredo Guerra Borges, en <http://es.scribd.com/doc/13374180/Guatemala-60-anos-de-historia-economica#scribd>

Esta estructura económica trajo como consecuencia una incesante lucha popular y sindical, desde los años 40 del siglo XX, por los derechos de las mayorías. Surgió un sindicalismo con fuertes vínculos políticos y además, con sólidos lazos con el movimiento sindical internacional, dividido, por lo menos hasta los años 90, por concepciones ideológicas muy distintas. Después de la guerra de los gobiernos contra los sectores populares, en defensa de los intereses oligárquicos, que culminó en 1996, inició un proceso que permitió la reorganización de los sindicatos y la actualización de la legislación laboral, con una cara más humanista y de justicia social.

El movimiento sindical, que reinició su articulación desde los años 70,<sup>14</sup> se vio enfrentado siempre a la persecución implacable, debido a su conducta permanente de denuncia contra la violación de los derechos de los trabajadores, que ha costado hasta la vida a dirigentes sindicales y populares, al extremo que se ha convocado a una conferencia internacional cuasi permanente, por la paz, contra la impunidad y el cese de los asesinatos contra dirigentes sindicales y populares en Guatemala, porque como indica Giovanni Vilella,<sup>15</sup> *“No existe voluntad empresarial ni gubernamental de mejorar las condiciones sociales y económicas de los trabajadores, ni de respetar la libertad sindical y la negociación colectiva, por lo que estas se ejercen en un clima de represión e impunidad, con consecuencias algunas veces fatales para los sindicalistas, o su posterior persecución con la que será imposible encontrar nuevamente empleo.”*

### **Normativa Laboral Vigente**

La Constitución Política, el Código de Trabajo de 1947 y la llamada Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, son las principales normas que contienen la reglamentación del trabajo en lo relativo a los derechos colectivos y libertad sindical en Guatemala.

La Constitución Política aprobada en 1986 y reformada en 1993, establece en su Título Segundo (DERECHOS HUMANOS), Capítulo II (DERECHOS SOCIALES), Sección Octava (EL TRABAJO), en el artículo 102, literal “q”, el derecho a la sindicalización libre de todos los trabajadores sin ninguna discriminación y sin sujeción a autorización previa alguna pero a renglón seguido, excluye a los extranjeros de la organización, dirección y asesoría de las organizaciones sindicales, lo cual ha sido cuestionado por las estructuras de OIT, considerándolo una discriminación injustificada.

El artículo 104 constitucional decreta el derecho de huelga para todos los trabajadores “después de agotados los procedimientos de conciliación”, cuyo texto, para mayor claridad, transcribimos:

**“Artículo 104. DERECHO DE HUELGA Y PARO.** *Se reconoce el derecho de huelga y paro ejercido de conformidad con la ley, después de agotados todos los procedimientos de conciliación. Estos derechos podrán ejercerse únicamente por razones de orden económico-social.*

---

<sup>14</sup> Ver UNSITRAGUA y la Lucha Sindical en Guatemala. Julio Coj, en Procesos de Autorreforma Sindical en las Américas. 2012-2013. FSAL-AS/ACTRAV/OIT. CSA-TUCA. 2013. Sao Paulo. p. 266.

<sup>15</sup> Ver La Negociación Colectiva en Guatemala. Giovanni Vilella, en Estrategias Sindicales Por una Mayor y Mejor Negociación Colectiva en América Latina y Caribe. CSA-CSI. 2012. Sao Paulo. p. 343.

*Las leyes establecerán los casos y situaciones en que no serán permitidos la huelga y el paro.”*

Parece que el texto de esta norma no está alineado con los criterios de la Organización Internacional del Trabajo, que respecto de la huelga ha expresado que los trabajadores debieran gozar del derecho a la misma, sin sujetarse a condiciones previas, ni tampoco debe reducirse su ejercicio, a la reclamación de determinadas materias.<sup>16</sup>

Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT indicó:

*“La comisión siempre ha considerado que las huelgas de naturaleza puramente políticas no están cubiertas por los principios de libertad sindical. Ahora bien, las dificultades se plantean debido a que muy a menudo es imposible distinguir en la práctica entre los aspectos políticos y profesionales de una huelga, dado que las políticas adoptadas por un gobierno repercuten frecuentemente de forma inmediata en los trabajadores y los empleadores, como sucedería por ejemplo en caso de congelación general de precios y salarios.”<sup>17</sup>*

El artículo 116 de la Constitución Guatemalteca reconoce el derecho de huelga para los trabajadores del Estado, con las limitaciones que la ley establezca, indicando que en ningún caso deberá afectarse la atención en los servicios esenciales.

Por su parte el Código de Trabajo, adoptado en 1947, inspirado en el Código de Trabajo de Costa Rica y la Ley Federal del Trabajo Mexicana, reformado en 1961 y parcialmente en 2001, en lo referente al ejercicio de la libertad sindical, consagra las siguientes características:

- Prohíbe los privilegios dentro del ejercicio de la actividad sindical (artículo 208), lo cual más allá de lo loable de la intención, parece una abierta injerencia en la actividad interna de los sindicatos, contraria a lo consagrado en el Convenio 87 de OIT, sobre libertad sindical.
- Ordena que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social debe desarrollar políticas de defensa y desarrollo del sindicalismo (artículo 211).
- Establece penalidades para los sindicatos, consistentes en multas y/o disolución de la personería jurídica, por la vía judicial, a petición del Ministerio de Trabajo (artículo 213 y concordantes).
- Autoriza la constitución de sindicatos con 20 o más trabajadores.
- También indica que la inscripción de un sindicato o sea su personería jurídica, debe ser autorizada por las estructuras del Ministerio de Trabajo, previa autorización del Ministro del ramo (artículo 218), lo cual a nuestro juicio, contradice el texto del artículo 2 del Convenio 87, al

---

<sup>16</sup> Véase el informe sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva de la 81ava. Conferencia Anual de OIT, de 1994, párrafos 165 y subsiguientes.

<sup>17</sup> Idem.

sujetar la existencia legal del sindicato, a la autorización previa gubernamental, limitando así el ejercicio de la libertad sindical.

- También contiene regulaciones acerca del contenido mínimo del estatuto sindical; atribuciones de la asamblea general e integración del Comité Ejecutivo de las organizaciones sindicales, insistiendo de esa forma, en intervenir en el libre ejercicio de la libertad sindical, al no permitirle a los trabajadores que se auto regulen en cuanto a estas materias.

Sobre la huelga, el Código de Trabajo guatemalteco contiene las siguientes normas destacables:

- Para ir a la huelga, deben agotarse los procedimientos previos de conciliación, y los huelguitas deben constituir la mitad más uno de los trabajadores de la empresa (artículo 240).
- El artículo 242 describe la “ huelga justa” como aquella que es imputable al empleador por incumplimiento de los contratos individuales o colectivos o del pacto colectivo de condiciones de trabajo, o por la negativa injustificada a otorgar mejoras económicas pedidas por los trabajadores, que el patrono esté en posibilidades de otorgar.
- El artículo 243 prohíbe la huelga a los trabajadores de las empresas de transporte, mientras se encuentren en viaje y no hayan terminado éste; también a los trabajadores de clínicas, hospitales, higiene y aseo públicos: y los que laboren en empresas que proporcionen energía motriz, alumbrado, telecomunicaciones, y plantas de procesamiento y distribución de agua para servicio de las poblaciones, mientras no se proporcionare el personal necesario para evitar que se suspendan tales servicios, sin causar un daño grave e inmediato a la salud, seguridad y economía públicas; y finalmente, a los miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, aunque en el párrafo siguiente, habla de la posibilidad de organizar turnos para servicios mínimos, a convocatoria judicial, después que se hayan agotados los procedimientos previos para la huelga (negociación).

El tercer instrumento jurídico que regula el ejercicio de la libertad sindical es la Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, aprobada mediante Decreto 71-86, modificado por Decreto 35-96, posterior a la ley del Servicio Civil promulgada en 1968, con el propósito de “regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores”<sup>18</sup>.

Esta Ley se expresa en lo fundamental en los siguientes términos:

- Excluye de esta regulación a las fuerzas armadas y a la policía<sup>19</sup>;
- Indica que después de planteado el conflicto, ninguna de las partes tomará represalias contra la otra. Pero a renglón seguido aclara que no es represalia la cancelación de nombramientos y contratos de trabajo cuando

---

<sup>18</sup> Artículo 2 del Decreto Núm. 1748 del 2 de mayo de 1968, lo que el Código de Trabajo llama Estatuto de los Trabajadores del Estado.

<sup>19</sup> Sin embargo, al mencionar el listado de los servicios esenciales se establece que se consideran como tales, entre otros, los servicios de seguridad pública.

el trabajador incurra en causal de despido justificado y cuando se acuerde y mantenga de hecho una huelga que implique abandono o suspensión de labores en forma colectiva, o que afecte servicios públicos declarados esenciales. En estos casos, el Estado puede cancelar contratos sin responsabilidad y sin autorización judicial, indica la norma;

- Se declaran como servicios públicos esenciales las actividades de hospitales, centros y puestos de salud, así como servicios de higiene y aseo públicos; los servicios telefónicos, de aeronavegación, telegráfico y de correo; la administración de justicia y sus instituciones auxiliares; el transporte público urbano y extraurbano de todo tipo; los servicios de suministro de agua a la población y de producción, generación, transportación y distribución de energía eléctrica y de combustibles en general; y los servicios de seguridad pública.
- Los conflictos colectivos en los servicios públicos declarados esenciales por el Decreto, una vez agotados los procedimientos de conciliación, deben someterse a arbitraje obligatorio.
- Se prohíben las huelgas motivadas por solidaridad inter sindical o solidaridad con movimientos que surjan a través de comités ad-hoc o por intereses ajenos a reivindicaciones económico-sociales.

Como se observa, este Decreto contiene una gran cantidad de restricciones a la actividad sindical en el sector público, que se oponen a la esencia del Convenio 87 y del Convenio 98 de OIT en tanto que restringe en vez de promover la organización sindical y la negociación colectiva. Al respecto, es importante recordar que Guatemala ha ratificado desde el año 2000, el Protocolo de San Salvador, cuyo artículo 8 describe los derechos de organización sindical y huelga, como derechos humanos, sujetos a los límites y restricciones legales, siempre que estas restricciones *“sean propias de una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y libertades de los demás.”*

### **Guatemala y los Convenios de OIT**

Guatemala ha ratificado los Convenios 87, sobre la Libertad Sindical y la protección del Derecho de Sindicación; el 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva; el 141, sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales y el 154, sobre la Negociación Colectiva. No ha ratificado el Convenio 135 sobre Protección y Facilidades que deben darse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa, ni el 151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, lo cual denota una actitud un tanto ambivalente acerca del reconocimiento de los derechos de libertad sindical, signados como hemos indicado antes, por la lucha político-ideológica que ha caracterizado a esta nación de los años 40 del siglo XX, y en la cual los gobernantes no parecen preocupados por cumplir las normas laborales de carácter sindical, a pesar de la existencia del texto de ley, con excepciones históricas muy distinguidas.

Según el informe de la Aplicación de Normas Internacionales del Trabajo que será discutido en la 104 Conferencia Anual de OIT en 2015,<sup>20</sup> Guatemala mantiene pendientes varias quejas ante el Comité de Libertad Sindical,<sup>21</sup> por violación del Convenio 87 y 98, vinculadas de manera directa o indirecta a los asesinatos y persecución contra sindicalistas y la impunidad imperante en el país, expresada en la lenta o exigua gestión gubernamental para reprimir estos crímenes. Entre el 2 de enero de 2013 y el 20 de agosto de 2014, fueron asesinados 16 sindicalistas, homicidios que el Ministerio Público de Guatemala ha asegurado, están siendo todos investigados, porque la mayor preocupación, el mayor énfasis que ha puesto tanto el movimiento sindical guatemalteco y las estructuras de OIT, es no sólo en materia de prevención, sino en tomar medidas contra la impunidad.

La Comisión de Expertos ha declarado, en éste informe de 2015 que:

*“Al tiempo que toma debida nota de ciertas medidas tomadas por las autoridades para mejorar la eficacia de las investigaciones sobre los asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas (fortalecimiento de la Unidad Fiscal Especial de Delitos Contra Sindicalistas, coordinación entre los distintos ministerios e instituciones públicas), la Comisión insta firmemente al Gobierno a que continúe realizando todos los esfuerzos para:*

- i) investigar todos los actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, incluyendo aquellos denunciados en 2013 y 2014, con el objetivo de deslindar las responsabilidades y sancionar a los culpables, tomando plenamente en consideración en las investigaciones las actividades sindicales de las víctimas; y*
- ii) brindar una protección rápida y eficaz a los dirigentes sindicales y sindicalistas en situación de riesgo. La Comisión pide al Gobierno que continúe informando sobre todas las medidas adoptadas y los resultados alcanzados al respecto.”*

En este informe, la Comisión también le ha pedido al Gobierno que tome medidas para que varias categorías de trabajadores del sector público (contratados en virtud del renglón 029 y otros renglones del presupuesto) gocen de las garantías previstas en el Convenio 87, petición que repite desde hace muchos años.

También se aborda en el informe la denuncia recurrente de las organizaciones sindicales, acerca del establecimiento de trabas burocráticas e ilegales para dilatar el registro de las organizaciones sindicales o de sus afiliados, en perjuicio de la libertad sindical.

Por último, el informe sobre la aplicación del Convenio 87 en Guatemala, indica que desde hace años las organizaciones sindicales denuncian graves

---

<sup>20</sup> Ver Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo. Conferencia Anual 2015 (1). OIT. Ginebra.

<sup>21</sup> Se refiere a los casos 2445, 2540, 2609, 2768 y 2978, en virtud de los cuales 58 casos de asesinato de sindicalistas han sido examinados por el Comité de Libertad Sindical de OIT desde 2004 al 2015.

problemas de aplicación del Convenio en relación con los derechos sindicales en las maquilas, por lo que concluye que *“La Comisión invita al Gobierno a que, en el marco de la campaña de sensibilización a la que se comprometió en 2013, preste especial atención a las maquilas y que siga informando sobre el ejercicio en la práctica de los derechos sindicales en este sector.”*

Referente a la aplicación del Convenio 98, el informe comentado señala que con respecto a la protección contra la discriminación antisindical, en atención a los compromisos asumidos por el Gobierno en el marco de la Hoja de ruta, *“la Comisión, al tiempo que toma nota del proceso en curso de agilización de la justicia laboral, pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para reducir significativamente los plazos judiciales en materia de reinstalación. La Comisión pide al Gobierno que informe de toda evolución al respecto.”*

Sobre la negociación colectiva, el informe indica que la Comisión le pide al gobierno guatemalteco que aproveche la campaña de sensibilización sobre la libertad sindical en la que ha declarado que está comprometido, para sensibilizar también sobre la importancia y la conveniencia de la negociación colectiva.

## **Reformas Laborales**

En el año 2001 se dictó el Decreto No.13-2001, que reformó los siguientes artículos relativos a los temas de derecho colectivos:

- El 211 inciso d) adicionando la obligación del Ministerio de trabajo de promover consulta y cooperación con organizaciones representativas de empleadores y trabajadores que gocen del derecho a la libertad sindical;
- El artículo 220 inciso j) que incluye como contenido mínimo del acta constitutiva de un sindicato, la fijación de la época y forma de presentación y justificación de cuentas, cuya revisión estará a cargo de una comisión específica compuesta por tres miembros electos en Asamblea General o por quien ésta determine.
- El artículo 221 literal d), referente a los derechos y obligaciones de los miembros de los sindicatos, como parte obligatoria de los estatutos sindicales.
- El artículo 223, referente a las regulaciones del Comité Ejecutivo de las organizaciones sindicales, y
- El artículo 241, sobre los requisitos para la huelga legal.

El Decreto 18-2001 fue dictado un poco después, en el mismo año, y reforma los artículos:

- Artículo 209, sobre la prohibición de discriminación antisindical al regular el reintegro del sindicalista despedido por anunciar su intención de participar de una organización sindical
- Reforma además, el artículo 223, sobre el funcionamiento e integración del Comité ejecutivo de los sindicatos;



- Artículo 380, que establece el fuero de negociación para los trabajadores de la empresa sometida a un conflicto laboral;

Como es visible, estas reformas fueron dirigidas principalmente a regular el funcionamiento de los sindicatos, llegando al extremo de determinar desde la ley, el número de miembros del Comité Ejecutivo de las organizaciones sindicales, lo que contradice el texto del convenio 87 sobre Libertad sindical al impedir que los trabajadores se den la organización y estructura que ellos deseen, tal como lo indica el artículo 2 de este Convenio. Las reformas, como puede observarse, también incluyeron normas de protección contra la discriminación antisindical y aún de promoción del sindicalismo por parte de las instituciones gubernamentales.

Por otra parte, resulta interesante observar que estas reformas se dan, por una parte, cuando Guatemala apenas tenía un quinquenio de caminar por los procesos democráticos post guerra, a la vez que las políticas neoliberales eran impuestas a los gobiernos de la región, incluyendo la limitación del ejercicio de la actividad sindical. La reforma laboral ya había surtido efectos en la mayor parte de América Latina, sin resultados positivos palpables, pero las ideas neoliberales seguían rigiendo, por lo que el resultado fue una reforma laboral restrictiva de la actividad sindical, salpicada de algunas garantías legales como la prohibición de represalias y discriminación antisindical.

En una acción denominada hoja de ruta de 2013, el gobierno guatemalteco se comprometió a presentar proyectos de reformas legislativas ante el Congreso de la República, para adecuar la legislación laboral a los principios y derechos consagrados en los convenios sobre libertad sindical sin embargo, las iniciativas legislativas presentadas guardaban más relación con el ambiente laboral necesario para el funcionamiento del Tratado de Libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA DR) que la adecuación al Convenio 87 y 98 de OIT. Aun así, 98 votos a favor no fueron suficientes, para que el pleno del Congreso aprobara la iniciativa de reformas al Código de Trabajo en 2014, siendo éste el segundo intento para aprobar la propuesta.

El Movimiento sindical ha denunciado que el gobierno no presentó ninguna iniciativa al Congreso en los términos de reformas encaminadas a adecuar la legislación nacional al Convenio 87.

La Comisión de Expertos de OIT, ha indicado en su informe de 2015 que *“En estas condiciones, la Comisión expresa la firme esperanza de que el Congreso de la República adopte a la brevedad las reformas legislativas solicitadas por la Comisión. La Comisión pide al Gobierno que informe al respecto.”*

## **Síntesis**

Las reformas laborales en Guatemala después de 2001 referentes a la aplicación eficaz de la libertad sindical, han sido consensuadas de forma tripartita en el seno de la propia OIT sin embargo, existe aparentemente una resistencia silenciosa a adoptarlas, en las estructuras gubernamentales.

Lo más grave en este caso es que el texto de las reformas sugeridas podrían ayudar a mejorar la situación imperante, si se considera que las autoridades

las cumplirán y las harán cumplir sin embargo, la acción gubernamental está requerida por acciones mucho más profundas como es el cese de la impunidad por los asesinatos de sindicalistas, dirigentes sindicales y populares, y por las medidas que debe adoptar para evitar este estado de violencia que atenta contra la libertad sindical y contra la vida misma, produciendo un clima de terror y exclusión de participación en la actividad sindical.

En este marco, es necesario no sólo los requerimientos de las estructuras de OIT al gobierno guatemalteco para que cumpla con las adecuaciones legislativas necesarias para la tolerancia y eficacia de la libertad sindical, sino una estrategia regional, continental y mundial sindical, para frenar los asesinatos y la impunidad en Guatemala; estrategia que debe incluir revisar las posibilidades de presiones de carácter económico por ejemplo, a fin de asegurar la vida en este país.

## **EL CASO DE REPUBLICA DOMINICANA.**

Este país ocupa dos tercios de la Isla conocida como La Española. El otro tercio lo ocupa su vecino Haití. Posee un modelo de desarrollo centrado en los servicios, lo que le ha hecho disminuir inversiones en la agricultura y la minería, que eran rubros históricos de su desarrollo económico. Ha explotado su potencial turístico, con lo que ha elevado su crecimiento económico en los últimos años, a un nivel sostenido del 5%. Es la novena economía más grande en América Latina y la segunda en América Central y el Caribe.<sup>22</sup>

El sector servicios en general ha experimentado un crecimiento en los últimos años. La [construcción](#), las Zonas de Libre Comercio y el turismo son los sectores de exportación de más rápido crecimiento. El turismo inmobiliario por ejemplo, representó una ganancia de más de un billón de dólares en el año 2007. De igual forma, las remesas de dominicanos que viven en el extranjero ascendieron a más de tres billones de dólares en ese año.<sup>23</sup>

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano del [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo](#) (PNUD) de 2005, el país ocupó el puesto número 71 en el mundo en disponibilidad de recursos; el número 79 en desarrollo humano, y el número 14 en el mundo por la mala administración de los recursos, lo que está ligado a la corrupción gubernamental, la injerencia extranjera en la economía del país, y la brecha entre ricos y pobres. El carácter excluyente del modelo económico que se desarrolla en República Dominicana, no ha revertido esta situación según el PNUD.<sup>24</sup>

En 2013, República Dominicana mejoró su condición de índice de desarrollo humano, al ubicarse en la posición No. 97 en el mundo pero al decir del PNUD, se mantienen las desigualdades y exclusiones. *“Estos resultados también evidencian las consecuencias de años de implementación de estrategias de desarrollo que han priorizado un crecimiento económico generador de exclusión, que ha contribuido a ampliar las brechas de género,*

---

<sup>22</sup> Según datos del Departamento de Estado de Estados Unidos, para el año 2014.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Ver Informe de PNUD sobre índice de Desarrollo Humano, 2005.

*ingreso, y capacidades entre y dentro de las provincias del país, las que como se ha visto, tienden a frenar el desarrollo humano.*<sup>25</sup>

República Dominicana posee la tasa de desempleo más elevada del continente, con un 15% según encuesta de abril del 2013. Un 55.7% de la fuerza laboral trabaja en el sector informal. El 74.4% de los empleos que se crearon entre octubre del 2010 y octubre del 2012, fueron empleos informales<sup>26</sup>

El Movimiento sindical se forjó al calor de la lucha contra las dictaduras y por la justicia social, desde la década del 40 del siglo XX. Aún durante la dictadura que se prolongó por treinta años (1930-1961), los trabajadores se expresaron en la protesta social, realizando huelgas triunfantes en el sector industrial y enfrentaron políticamente la represión oficial y el control sindical de los funcionarios del régimen. Sin embargo, algunos opinan que el sindicalismo dominicano está estancado y que las reformas laborales no conllevan a mejorar la condición de los trabajadores en la actualidad.

*“Los sectores dinámicos de la economía tienen un nivel muy bajo de organización sindical. Otros sectores, como las ONG, sectores populares y la Sociedad Civil ocupan espacios que antes eran del sindicalismo”*<sup>27</sup>

## **Normativa Laboral Vigente**

Las normas que regulan las relaciones laborales en República Dominicana son la Constitución Política, y el Código de Trabajo.

La Constitución política, modificada 20 veces entre 1907 y 2002, establece actualmente, en su artículo 8, numeral 11, literales a) y d), el derecho a la sindicación y a la huelga, prohibiendo esta posibilidad a los trabajadores al servicio de la administración pública, y además indicando que la sindicación será posible si los estatutos y la práctica de los sindicatos se ajustan a una actuación democrática, compatibles con la Constitución, y para fines estrictamente laborales y pacíficos, prohibiendo de hecho la posibilidad de las huelgas contra las políticas públicas, sociales, etc., que afecten a los trabajadores.

Sobre el derecho de huelga, se señala que también deben tener fines exclusivamente laborales. Además, prohíbe todo tipo de paralización de labores distinta de la huelga y declara ilícita la huelga en la administración pública.

Por su parte, el Código de Trabajo, reformado en 1992, posee una larga reglamentación sobre las organizaciones sindicales y el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva.

---

<sup>25</sup> Ver Mapa de Desarrollo Humano de la República Dominicana. PNUD. 2013.

<sup>26</sup> Ver <http://www.elcaribe.com.do/2013/10/28/una-propuesta-para-reforma-laboral#sthash.YQ1PC1r2.dpuf>

<sup>27</sup> Ver El sindicalismo en República Dominicana. Dr. Jesús M. Ceballos Castillo, en <http://expertoenderecho.blogspot.com/2012/09/el-sindicalismo-en-la-republica.html>

Reconoce la libertad sindical de manera expresa, indicándole a las autoridades que deben abstenerse de limitarla o entorpecerla (artículo 318)<sup>28</sup>; clasificándolos; obligando al trabajador despedido a separarse del sindicato (artículo 320); estableciendo sus fines, entre los que incluye la negociación colectiva (artículo 325, numeral 2); enlista prácticas desleales contra el sindicalismo (artículo 333); personería jurídica con la inscripción en el registro del Ministerio de Trabajo y con un mínimo de 20 afiliados.

El artículo 338 señala que los sindicatos no pueden adquirir inmuebles que no sean necesarios para su actividad. Se les prohíbe ejercer el comercio y cualquier actividad contraria a la Constitución (artículo 340). Reglas sobre cómo administrar los fondos sindicales (artículos 343 al 347); establece la estructura interna que deben poseer los sindicatos (artículo 348); funcionamiento de la asamblea general y demás estructuras sindicales descritas en el Código (artículos 349 y subsiguientes).

Por otra parte, describe los conflictos sociales y económicos, ordenando que sean resueltos por vía directa entre empleadores y trabajadores o por conciliación ante las autoridades administrativas, o arbitraje (artículo 397).

En cuanto a la huelga, el artículo 403 la prohíbe en los servicios esenciales, a pesar que la Constitución la prohíbe en todos los casos en la administración pública. En estos casos, indica la norma (artículo 680), se debe someter a arbitraje el conflicto. Describe como servicios esenciales los de comunicaciones, los de abastecimiento de agua, los de suministro de gas o electricidad para el alumbrado y usos domésticos, los farmacéuticos, de hospitales y cualesquiera otros de naturaleza análoga, según artículo 404.

El artículo 406 describe las huelgas ilegales en los siguientes términos:

*“Son ilegales las huelgas que afectan la seguridad nacional, el orden público, los derechos y libertades ajenas o que se acompañen de violencia física o moral sobre las personas o cosas, del secuestro de personas o bienes o uso indebido de los equipos e instalaciones de la empresa, o que se acompañen de transgresiones a la Constitución.*

*También son ilegales las que se promueven en violación a la disposición del artículo 407, así como las que continúen por setenta y dos horas después de vencido el término legal para la reanudación del trabajo ordenado por el juez competente.”*

Esta norma deja al criterio subjetivo de las autoridades, el describir cuándo una huelga puede ser ilegal, lo que de hecho limitaría su ejercicio, y por otra parte, toda huelga, de acuerdo a su propia naturaleza, afecta derechos y libertades ajenas, por lo que podría concluirse a partir de esta descripción, que toda huelga en República Dominicana es susceptible de ser declarada ilegal.

---

<sup>28</sup> La obstrucción al ejercicio de la libertad sindical, según la legislación dominicana, puede tener efectos incluso de carácter penal, al no justificarse ante las autoridades, dichas obstrucciones.

También se exige que antes de proceder a la huelga, se hayan agotado los procedimientos de conciliación y que sean al menos el 51% de los trabajadores de la empresa, los que aprueben ir a la huelga.

Este Código de Trabajo es producto de acuerdos tripartitos, que incorporó las reglas sobre la negociación colectiva y tomó en cuenta recomendaciones de la OIT y la jurisprudencia en materia de derechos colectivos, pero su aplicación parece tener algunos obstáculos en la práctica, además de las reglamentaciones restrictivas que hemos descrito.

### **La Jurisprudencia**

La jurisprudencia dominicana ha consagrado la libertad sindical, reconociendo como fuente de derecho, las normas contenidas en los convenios sobre libertad sindical o con referencia a esas mismas normas consagradas en el texto constitucional. Así por ejemplo, en sentencia del 23 de agosto de 2000, No. 17, la Suprema Corte indicó:

*“...La Constitución Dominicana, que establece que la organización sindical es libre, consagrando de esta manera la libertad sindical de todos los trabajadores, lo que implica que a éstos no se les puede impedir el acceso a la organización sindical, ni se les puede constreñir para que se afilien a un determinado sindicato o cualquier otro tipo de entidad sindical”.*

*Y sobre la discriminación antisindical también emitió un importante fallo en 2008, que indica la esencia de la protección, más allá de una lista cerrada de casos o situaciones que el legislador haya o no podido describir es decir, que la discriminación antisindical no es un número cerrado de acciones u omisiones ejecutadas por el empleador en perjuicio del ejercicio de la libertad sindical. En tal sentido, la sentencia del 11 de junio de 2008, No. 28, señaló:*

*“...Toda maniobra que realice un empleador para impedir la libre actuación sindical y su intervención en la formación de un sindicato de trabajadores constituye una violación a la normativa internacional de la cual es signataria el país y forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, plasmada en los Convenios 87 y 98, sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva, ratificados por el Congreso Nacional, y como tal un hecho ilícito susceptible de comprometer la responsabilidad civil de quien la realice.”*

*Ambas sentencias se inscriben en una línea de pensamiento cimentada en el reconocimiento de los Convenios de OIT sobre libertad sindical, como normas de carácter superior, de rango constitucional, que deben ser aceptadas, cumplidas y obedecidas por todos.*

### **Los Convenios de OIT**

República Dominicana ha ratificado los convenios 87 y 98, relacionados con el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva. No ha ratificado hasta

la fecha, el Convenio 135 sobre Protección y Facilidades que deben Dársele a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa. Tampoco el 141 sobre Organización de los Trabajadores Rurales.

No ha ratificado el Convenio 151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, ni tampoco el Convenio 154 sobre la Negociación Colectiva, lo cual denota a nuestro juicio, una contradicción con el desarrollo legislativo en materia de libertad sindical y negociación colectiva pues como se ha visto, tanto la Constitución como el Código de Trabajo han sido reformados en muchas ocasiones y en algunos casos, como en la reforma del Código de Trabajo de 1992, se abordó el tema de la libertad sindical y negociación colectiva, de manera tripartita.

República Dominicana ha sido atendida por el Comité de Libertad Sindical de OIT, en varias ocasiones durante los últimos años, debido a las constantes denuncias contra el ejercicio de la libertad sindical. Por ejemplo, el Comité ha emitido un informe provisional sobre el caso 2786, al Consejo de Administración reunido en Ginebra, del 15 al 30 de marzo de 2012, sobre queja contra el Gobierno de la República Dominicana presentada por la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS) por actos y despidos antisindicales en las empresas Frito Lay Dominicana; Universal Aloe y MERCASID, así como la negativa de registro de varios sindicatos de trabajadores. En este caso, el Comité concluyó lo siguiente:

*“a) El Comité pide al Gobierno que indique si los trabajadores independientes y los trabajadores en régimen de subcontratación pueden negociar colectivamente, y*

*b) En relación con las alegadas prácticas antisindicales en las empresas Frito Lay Dominicana, Universal Aloe y MERCASID, el Comité pide al Gobierno que envíe informaciones adicionales con particular consideración a los alegatos sobre deficiencias en las inspecciones de trabajo realizadas (falta de imparcialidad o no realización de inspecciones).”*

En el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, sobre Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo (I), 2015, que se discutirá en la 104 Conferencia Anual de OIT, en junio de 2015, se analiza entre otros, el cumplimiento de República Dominicana referente al Convenio 98, solicitando al gobierno dominicano que investigue los hechos denunciados por varias centrales sindicales y la Confederación Sindical Internacional, acerca de prácticas que constituyen impedimentos o limitaciones al ejercicio de la negociación colectiva, y que informe de los resultados de las mismas así como de toda medida tomada al respecto.

Sobre la aplicación del Convenio en el sector privado, se indica la falta de sanciones suficientemente disuasorias contra los actos de discriminación e injerencia antisindicales; y la aceleración de la duración de los procedimientos en caso de violación de los derechos sindicales.

En lo referente a la promoción de la negociación colectiva, el informe indica que:

*“Desde hace numerosos años, con miras a que la legislación nacional contribuya a promover la negociación colectiva, los comentarios de la Comisión se refieren a la necesidad de modificar los artículos 109 y 110 del Código del Trabajo que exigen que el sindicato represente a la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o de los trabajadores empleados en la rama de actividad de que se trate, para que pueda negociar colectivamente.”*

Sobre la negociación colectiva en el sector público, la Comisión ha indicado que toma nota de la respuesta del Gobierno al informar que está realizando análisis para adecuar la normativa nacional al Convenio, en el sentido de permitir a los servidores públicos la posibilidad de ejercer el derecho de negociación colectiva.

*“Recordando que el Gobierno puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina si así lo desea, la Comisión espera nuevamente que el Gobierno tome en un futuro cercano las medidas necesarias para el reconocimiento legal del derecho de negociación colectiva de los funcionarios que no están al servicio de la administración del Estado. La Comisión pide al Gobierno que informe sobre toda evolución al respecto.”*

De estos informes se infiere que los órganos de control de OIT están muy pendientes de la aplicación de los convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva, habida cuenta que el país, como se expresó arriba, asumió un desarrollo del sector terciario, que dificulta aún más el ejercicio de estos derechos, debido sobre todo, a la falta de estabilidad en el empleo.

## **Reformas Laborales**

En Octubre de 2013, el Presidente de la República emitió el Decreto 386-13, mediante el cual creó una Comisión para la Revisión y Actualización del Código de Trabajo de 1992, *“con el propósito fundamental de revisar la normativa laboral vigente”*, la cual debe desarrollar las consultas tripartitas correspondientes para presentar al Órgano Ejecutivo, en un plazo de cuatro meses desde su instalación, un informe sobre dichas consultas y las propuestas que estime procedentes.

Esta posibilidad de reformas abiertas, sin un objetivo temático específico, viene planteándose al menos desde 2012, cuando se proponía que el objetivo de la reforma debe estar dirigido a estimular la creación de empleos, especialmente en el sector formal de la economía, elevar la productividad del trabajo y mejorar los salarios que reciben los trabajadores. El aspecto más importante de la reforma sería en ese caso, el relativo a las prestaciones laborales. Pero el gobierno optó por una reforma abierta, incluso se han habilitado sitios webs para que cualquier persona pueda proponer reformas laborales.

El Movimiento sindical y otras organizaciones y personalidades del mundo del trabajo dominicano, se han opuesto a las reformas, indicando que las mismas obedecen al interés del 3% de las empresas, de hacer retroceder derechos de los

trabajadores en lo tocante al pago de prestaciones por cesantía. Rafael Alburquerque ha señalado que la reforma laboral no creará empleos, pues el modelo económico es lo que incentiva o desincentiva la creación de empleos, y no la ley laboral.

La Confederación Patronal de la República Dominicana alega que el trabajo informal experimentaría un aumento significativo, de permanecer el Código actual sin modificaciones. Por su parte, Eduardo Jorge Prats, experto en materia constitucional, señala que la competitividad no debe alcanzarse en base a la disminución de garantías de los trabajadores, sino por vía de la activación e incentivo de la actividad laboral como política pública del Estado, mientras que la Central Nacional de Unidad Sindical (CNUS), se opone a los posibles cambios, pues alega que el interés del sector empresarial es disminuir los beneficios de los trabajadores.<sup>29</sup>

Lo cierto es que la proyectada reforma no incluye específicamente los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, pero tampoco los excluye expresamente, de donde se sigue que bien pudieran estar incluidos, pero no se sabe en cuál sentido.

Para los trabajadores organizados, la libertad sindical es letra muerta, al estar descrita en la ley pero ser incumplida absolutamente por los empleadores privados. En entrevista a un medio periodístico local, los dirigentes sindicales dominicanos expresaron:

*“Al ser consultado sobre la libertad sindical en el país Gabriel del Río Dañe, Secretario General de la Federación Autónoma Clasista (CASC) y Luciano Robre Secretario General de la Federación de Liga Agraria Cristiana (FEDELAC), afirmaron que el movimiento sindical no se puede desarrollar, pero está preparado para articular una acción de lucha a favor de los trabajadores.*

*Del Río Doñe, manifestó que las perspectivas son difíciles, el sector empleador se ha empeñado en no permitir la libertad sindical en nuestro país, hoy el movimiento sindical no se puede desarrollar, porque sectores empresariales usan toda clase de artimaña, todo tipo de violación a la libertad sindical y a los derechos de los trabajadores.*

*Los sectores empresariales no respetan la libertad sindical, no permiten que los trabajadores se organicen y crean terror psicológico, miedo a los trabajadores de que si se organizan serán despedidos, no permiten que se creen los sindicatos, mientras que el empleado por temor de perder su empleo no forman sindicatos en sus respectivos puestos de empleos.”*

## **Síntesis.**

República Dominicana ha mejorado su condición de crecimiento económico al igual que la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, pero la distribución de la riqueza producida sigue siendo su talón de Aquiles. Ello,

---

<sup>29</sup> Ver Observatorio Judicial Dominicano, en <http://oid.org.do/index.php/temas-de-coyuntura-lab/157-laboral/temas-de-coyuntura/326-reforma-al-codigo-de-trabajo-debate-sobre-su-pertinencia>



sumado a la aplicación de las políticas neoliberales en materia laboral, ha llevado al estancamiento de un sindicalismo que lucha por superar esta realidad y aprovecha por ejemplo, los escenarios internacionales para clamar por justicia, aun en el ámbito de la libertad sindical. En ese sentido, los órganos de control de OIT han jugado un papel importante.

La reforma neoliberal de los 90 operada en América Latina, sin resultados positivos para el mundo del trabajo, al menos para los trabajadores, ha traído como consecuencia otras estrategias en materia de desregulación y arrinconamiento de las organizaciones sindicales. En el caso de República Dominicana pareciera que la estrategia consiste en enfrentar a un movimiento sindical debilitado, en la conquista por parte del capital, de nuevos peldaños en la lucha por la desregulación o flexibilización legislativa, en ésta ocasión, reduciendo los beneficios de prestaciones laborales individuales, justificando la reforma con los mismos argumentos utilizados en las décadas anteriores en el resto de América Latina: la reducción del desempleo, al que ahora se agrega el argumento del alto índice de informalidad laboral, sin reconocer que el mismo es producto de la actitud del capital de pretender huir de la aplicación de la legislación laboral. En tal sentido, se avizora que la reforma apunta a la flexibilización y no a la protección.

Hasta ahora, se ha logrado consensuar en la Comisión de reformas algunos aspectos de carácter procesal, como incorporar la figura de conciliadores designados, con el fin de garantizar la armonía del proceso judicial, y la creación de una instancia administrativa de formación de estos conciliadores, lo que parece indicar que la reforma procesal tiene mayores posibilidades de entendimiento, hasta el momento.

## **EL CASO DE PANAMA**

Panamá según datos del [Banco Mundial](#), tiene el [PIB](#) per cápita más alto de la región [centroamericana](#), siendo aproximadamente de [16,993.82](#) dólares USA para el año 2013, superando a países de mayor economía como México, Venezuela, Brasil y Perú. Es el país con mayor índice de desarrollo humano en América Central y el quinto en América Latina; es el segundo país más competitivo en América Latina según el Foro Económico Mundial y el de mayor crecimiento económico sostenido, alcanzando un promedio de 7% anual en los últimos años.<sup>30</sup> Sin embargo, estas realidades contrastan con otros datos respecto del desarrollo del país como el que no se logrará cumplir con los objetivos del milenio, el principal de los cuales era reducir a la mitad la pobreza y la pobreza extrema.<sup>31</sup> Panamá se ubica entre las cinco peores formas de distribución de la riqueza en América Latina y entre las 10 peores del mundo, lo que ha servido para armar una consigna de políticas públicas: crecimiento con desarrollo, debido a la gran deuda social que acumula el país.

---

<sup>30</sup> Según datos de Contraloría General de la República y PNUD para 2013.

<sup>31</sup> El Presidente Martinelli declaró en la Asamblea General de Naciones Unidas de 2014, que sólo con préstamos blandos que ofrecieran las instituciones de financiamiento internacional, se podrían alcanzar los objetivos del milenio.

La principal actividad económica se ubica en el sector comercio y servicios, a partir de la explotación de su principal recurso económico: su ubicación geográfica. El transporte de buques y mercancías a través del Canal de Panamá, los servicios legales, financieros y el comercio, constituyen su principal fuente de ingresos. El sector inmobiliario es el de mayor crecimiento, y el turismo viene tomando auge desde hace varios años. También se exportan productos como camarones, piña, banano, melón, sandía y otros pero el sector agrícola ha visto reducida las inversiones, debido a las políticas económicas de corte neoliberal, basadas en el libre comercio, donde las grandes potencias económicas importan al país sus productos alimenticios.

En este contexto, el movimiento sindical, que fue marcado históricamente por la lucha por la recuperación de la plena soberanía en el Canal de Panamá y luego por la lucha por la subsistencia, al enfrentar las políticas neoliberales que redujeron su accionar y su membresía, bajo el impulso de la unificación sindical internacional y la agresión de la que fue objeto por la administración del Presidente Ricardo Martinelli entre 2009 y 2014, se vio precisado a accionar de manera unitaria, en sentido contrario a la atomización que hasta 2007 se produjo; a buscar espacios de encuentro y agendas comunes, que en estos momentos atraviesa por la prueba histórica, al decidir entre profundizar la unidad o retroceder, después de superado el enfrentamiento con la administración gubernamental.

### **Legislación Vigente**

Las normas que regulan las relaciones de trabajo y más específicamente, las vinculadas con la libertad sindical en Panamá, se encuentran en la Constitución Política, el Código de Trabajo, la Ley de Carrera Administrativa y la Ley Orgánica del Canal de Panamá.

La Constitución Política contiene un Capítulo en el Título de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, que describe como “El Trabajo” y en el cual reconoce a todos los trabajadores entre otros, el derecho a la sindicación para todos los asalariados y profesionales (artículo 68) y el derecho de huelga (artículo 69), delegando en la ley la posibilidad de limitar la misma en el caso de los servicios públicos que ella determine.

El artículo 68 excluye la posibilidad de que los extranjeros formen parte de la Junta Directiva de las organizaciones sindicales. Esta exclusión ha sido cuestionada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas y Recomendaciones (CEACR) considerándola una expresión de discriminación por razón de la nacionalidad.<sup>32</sup>

*“Artículo 68. Se reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases, para los fines de su actividad económica y profesional. . .”*

---

<sup>32</sup> Al respecto, se pueden revisar los informes de CEACR sobre Panamá y su legislación laboral, correspondiente a los años 2004; 2006; 2008; 2009; 2011 y 2012.

Esta norma le otorga 30 días al Órgano Ejecutivo para admitir o rechazar la personería jurídica de un sindicato, en evidente contradicción con el mandato de prohibición de autorización previa contenido en el artículo 1 y 2 del Convenio 87.

El Gobierno nacional indicó ante la Comisión de Normas de la 100ava. Conferencia de OIT, en 2011, que para reconocer el derecho de sindicación a los servidores públicos, era necesario reformar el texto constitucional transcrito, lo cual no parece ser del todo cierto, si se considera que el texto descrito en primer lugar, no excluye a ningún grupo de trabajadores y en segundo lugar, forma parte de las garantías fundamentales ofrecidas a todos los panameños y panameñas, y aún a los extranjeros residentes en el país<sup>33</sup>

Por último, el artículo 322 constitucional, aprobado mediante referéndum en 1994, señala que la Autoridad del Canal de Panamá tendrá un régimen laboral especial, basado en el sistema de méritos, es decir, que siendo una institución pública, se regirá en lo laboral, por normas distintas al resto de los servidores públicos, normas que según describe la norma comentada, serán semejantes a las que regían en la Panamá Canal Commission que administró el Canal hasta la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos Carter, en 1979.

El Código de Trabajo, aprobado en 1971 y reformado en varias ocasiones, la última y más trascendental en 1995, contiene un Libro dedicado a los derechos colectivos y es considerado, aún después de la reforma, como uno de los símbolos de legislación proteccionistas de América Latina.

El Código contiene regulaciones sobre asociación sindical; convención colectiva de trabajo; conflictos colectivos y derecho de huelga.

El Código amplía y mejora la libertad sindical contenida en el anterior Código de 1947, en los siguientes términos:<sup>34</sup>

- Amplía las medidas de protección al sindicalismo, aunque excluye a los extranjeros de las directivas sindicales y exige un mínimo de 75% de panameños en cada organización sindical.
- Fortalece y regula con precisión el fuero sindical.
- Obliga al descuento de la cuota sindical a los afiliados y no afiliados si el sindicato es mayoritario o si los no afiliados se benefician de la convención colectiva, aunque mediante sentencia del 19 de febrero de 1993. El Pleno de la Corte Suprema declaró inconstitucional el cobro obligatorio de la cuota por el sindicato mayoritario de la empresa.
- Regula la convención colectiva de trabajo y hace obligatoria su negociación.
- Fortalece la protección del derecho de huelga, reglamentándola en detalle.
- Traslada al Ministerio de Trabajo la conciliación previa a la huelga y/o arbitraje.
- Crea arbitraje obligatorio para los empleadores en caso de solicitud de los sindicatos.

---

<sup>33</sup> Véase al respecto, el texto del artículo 20 constitucional, que indica que todos los panameños y extranjeros son iguales ante la ley, en concordancia con el artículo 19, que indica que no habrá discriminaciones basadas entre otras, en la nacionalidad.

<sup>34</sup> Rolando Murgas. Op. cit. p. 331.

- Elimina el derecho de paro de los empleadores.

El artículo 1066 crea el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), integrado por las Federaciones, Confederaciones y Centrales sindicales; con carácter consultivo, que elaboraría además, las ternas para asistir a las Conferencias Anuales de OIT en representación de los trabajadores y para los organismos estatales en los que debían estar representados los trabajadores.

El Código describe que la sola inscripción del sindicato le otorga personería jurídica (artículo 351) pero esta norma contradice el texto constitucional que le otorga al Órgano ejecutivo la facultad de determinar el otorgamiento o no, en 30 días, de la personería jurídica.

En 2008 se aprobó el Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y Estados Unidos que contiene un Capítulo sobre el Trabajo y que en materia de derechos colectivos establece el respeto a la libertad sindical en tanto es un derecho fundamental reconocido por la OIT. Crea además, estructuras binacionales en la que participan los sindicatos, para solucionar conflictos laborales originados en la aplicación del Tratado.

En 2009 se dictó el Decreto Ejecutivo No. 17, que reconoce expresamente a los sindicatos como únicos promotores de los convenios colectivos, prohibiendo la práctica de los llamados “acuerdos de empresa”<sup>35</sup>.

La Ley 9 de 20 de junio de 1994, sobre carrera administrativa, considerando que el artículo 2 del Código de Trabajo excluye de su aplicación a los servidores públicos, establece el Título VIII, sobre Asociaciones de Servidores Públicos y Solución de Conflictos Colectivos. Esta Ley regula la forma de organizar las asociaciones de modo parecido a la de los sindicatos, aunque limita ese derecho a los servidores públicos que posean la condición de carrera administrativa. Regula la solución de los conflictos colectivos iniciando con la presentación de un pliego a la autoridad que dirija la Institución, y estableciendo procesos de negociación colectiva que pueden culminar en un arbitraje, cuyo incumplimiento por parte de las autoridades, origina la posibilidad de decretar la huelga.

Entre las causas de despido listadas en esta Ley, se encuentra la participación en huelgas prohibidas. Además indica que en caso de huelga se deben asegurar como mínimo el 25% del servicio y la autoridad puede elevar ese porcentaje hasta a 50% en algunos casos. En su artículo 202 se establece un fuero de negociación desde que se plantea el conflicto, hasta el fallo del Tribunal de Arbitraje.

En concordancia con el Capítulo sobre el Canal de Panamá, adicionado a la Constitución en 1994, se dictó la Ley 19 de 1997, que contiene un capítulo sobre la relaciones de trabajo y en el cual se destacan en materia de derecho colectivo, los siguientes elementos: Se reconocen los sindicatos que existían antes de la reversión del Canal a la jurisdicción panameña, completada en 1999, los cuales poseen la representación exclusiva de sus afiliados para

---

<sup>35</sup> Acuerdos colectivos con grupos de trabajadores no organizados que desmejoran las condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos y que anteriormente habían sido admitidos por la jurisprudencia nacional

efectos laborales; se reconoce el derecho a la negociación colectiva, cuyo contenido es amplio, pues se pueden negociar las reglas de la negociación, aunque se excluye la negociación de salarios por estar reglamentada en otras normas (escalafón); y el artículo 92 prohíbe expresamente el ejercicio de la huelga en el canal de Panamá, lo que ha suscitado discusiones académicas y judiciales en el plano nacional e internacional.

## La Jurisprudencia

Panamá ha asimilado la teoría del bloque de constitucionalidad desde el año 1990, por vía de la jurisprudencia, sumando normas al rango constitucional, que deben ser acatadas con la jerarquía de la Constitución. En sentencia del 30 de junio de 1990, el pleno de la Corte indicaba:

*“La jurisprudencia y la doctrina consideran que existen normas fuera de la Constitución formal que, junto con esta, forman un “bloque de constitucionalidad”, al cual deben ajustarse las leyes ordinarias para que sean consideradas constitucionales”*

En fallo de 14 de febrero de 1991,<sup>36</sup> el Pleno de la Corte Suprema enumera los documentos o normas que conforman el bloque de constitucionalidad en Panamá:

- La doctrina constitucional contenida en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, compatibles con el Estado de Derecho, sin perjuicio de la potestad de la Corte de variar su doctrina.
- Algunos Convenios Internacionales ratificados por la República de Panamá.
- La costumbre constitucional que no contraríe el texto de la Constitución.
- Normas de la Constitución de 1946 respecto a actos expedidos y que surtieron efectos durante su vigencia.

La Corte sin embargo, ha dictaminado en reiteradas ocasiones que los Convenios 87 y 98 de la OIT no forman parte del bloque de constitucionalidad. El Pleno de la Corte Suprema, en sentencia de 23 de marzo de 1999, manifestó:

*“... en cuanto a los Convenio N°87 y N°98 de la Organización Internacional del trabajo que el actor considera integrados al bloque de la constitucionalidad, esta Superioridad se ve precisada a adelantar que el análisis de dichos cargos no será parte de la decisión que nos ocupa. Solo el Pleno de la Corte podría incorporar dichos Convenios al bloque de la Constitucionalidad, y ya en sentencia de 23 de mayo de 1991, al resolver la demanda de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 25 de 1990, esta Corporación*

---

<sup>36</sup> Ana Sánchez Urrutia. El Bloque de Constitucionalidad. Jurisprudencia Sistematizada.1997. Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de Investigaciones Jurídicas. p.19.

*Judicial descartó el introducir dichos Convenios al bloque, razón por la cual no es procedente examinar los dos cargos endilgados.*

Esta posición ha sido reiterada en sentencia del 14 de noviembre del 2013 pero para resolver la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra varios artículos de la Ley 19 de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, la Corte ha indicado que el Convenio 87 de OIT no contiene expresamente el derecho de huelga, entre otros argumentos para declarar la constitucionalidad de la prohibición de la huelga en el Canal de Panamá, contenida en dicha Ley es decir, en esta ocasión la Corte entró a considerar el Convenio 87 como de rango constitucional, pues de su propio argumento se concluye que si, a juicio del Pleno de la Corte en esta ocasión, el Convenio 87 hubiese contenido expresamente el derecho de huelga como garantía fundamental del trabajo, la norma demandada hubiera sido declarada inconstitucional por colisionar con el texto del Convenio.

Por último, la Corte ha declarado que no es inconstitucional la prohibición de la huelga en el Canal de Panamá, aduciendo que la posibilidad de denunciar por prácticas desleales a la administración del Canal por parte de los sindicatos y la posibilidad de conciliación, negociación y arbitraje, sustituyen eficazmente esta prohibición.<sup>37</sup>

En conclusión, la jurisprudencia panameña no ha avalado el ejercicio de la libertad sindical, sino que más bien lo ha restringido.

## **Panamá y la OIT**

Panamá ratificó los convenios 87 y 98, relacionados con el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva desde 1966 y 1967. No ha ratificado sin embargo, ninguno de los otros convenios relacionados con el ejercicio de la libertad sindical, es decir, el Convenio 135 sobre Protección y Facilidades que deben dársele a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa. Tampoco el 141 sobre Organización de los Trabajadores Rurales, ni el Convenio 151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, ni tampoco el Convenio 154 sobre la Negociación Colectiva.

Como se observa, hace más de cincuenta años que Panamá no ratifica un Convenio relacionado con la libertad sindical y la negociación colectiva, en parte debido quizás a las convulsiones sociales y el profundo temor de las autoridades acerca de que estos Convenios puedan ser usados para enfrentar las políticas públicas emanadas de ellas, y quizás porque el movimiento sindical y los trabajadores en general se sienten cómodos con la normatividad contenida en la legislación nacional.

---

<sup>37</sup> Al respecto, ver sentencia del 27 de abril de 2010 pronunciada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la demanda de inconstitucionalidad de la Confederación Sindical de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) contra la Ley 19 de 11 de junio de 1997.

Las observaciones y recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en materia de huelga hacia Panamá, se resumen en los siguientes aspectos<sup>38</sup>:

- La Negación del ejercicio del derecho de huelga en las zonas procesadoras para la exportación (artículo 49, numeral b de la ley 25 de 1992) y negación del derecho de huelga en las empresas con menos de dos años (artículo 12 de la Ley 8 de 1981). Estas limitaciones fueron eliminadas mediante la Ley 30 de 2011 y la Ley 32 de 2011, respectivamente.
- La negación del derecho de huelga a los servidores públicos, indicando que las limitaciones de la huelga sólo deben aplicarse a los servicios esenciales (aquellos cuya paralización ponen en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas). La ley 9/94 no expresa el derecho de todos los servidores públicos a ejercer la huelga y las autoridades no interpretan las normas vigentes en tal sentido. En la actualidad, se discute cambiar el texto de la Ley 9/94 en la comisión tripartita de diálogo, con el objeto de que quede claramente expresado que el derecho de huelga lo es de todos los servidores públicos, con las salvedades expresas que determine la ley.
- Prohibición a las federaciones y confederaciones de declarar huelgas y prohibición de huelgas contra políticas económicas y sociales del Gobierno e ilegalidad de huelgas no vinculadas a un convenio colectivo en una empresa. La Comisión, apoyada en los criterios descritos en el Estudio General de 1994 sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva (párrafo 165) ha indicado que las organizaciones de trabajadores (todas) deben tener derecho a expresar su disconformidad con las políticas económicas y sociales, llegando incluso a la huelga. Al respecto no se ha hecho nada aún en nuestro país.
- Facultad de la Dirección General o Regional de Trabajo de someter el conflicto colectivo a arbitraje obligatorio para terminar con la huelga, cuando se produce en las empresas de transporte privado que no realizan un servicio público esencial (artículos 452 y 486 del Código de Trabajo). En tal sentido, la Comisión ha indicado que el arbitraje obligatorio resulta aceptable sólo si lo acuerdan ambas partes del conflicto. No se han cambiado dichas normas, ni se ha realizado ninguna actividad gubernamental encaminada a tal propósito
- Obligación de prestar servicios mínimos con un 50% del personal en el sector transporte y la sanción con destitución directa de los servidores públicos por incumplir los servicios mínimos en caso de huelga (artículos 152, numeral 14 y 185 de la Ley de Carrera Administrativa, número 9 de 1994). La Comisión subrayó el que los servicios públicos esenciales son los que requieren de un servicio mínimo. Al respecto, se han dictado los Decreto Ejecutivos No. 25 y 26 de 2009 , que disponen, respectivamente, que al transporte terrestre no se le aplicarán las normas del Código de Trabajo en materia de huelga en los servicios públicos, y

---

<sup>38</sup> Ver informe de CEACR sobre Panamá, 2011, al igual que el acta de la Comisión de Normas de la Conferencia Anual de 2001 de OIT sobre el caso de Panamá respecto del Convenio 87.

que en caso que la cantidad de trabajadores que prestan el servicio mínimo durante la huelga sea insuficiente, el Ministerio de Trabajo lo podrá aumentar hasta 30%, basado en criterios objetivos como el peligro de la vida, afectación de las condiciones normales de vida de la población, o que peligre la existencia de la fuente de empleo. Hay que destacar que los Decretos Ejecutivos no pueden aplicarse por encima de la Ley y que en caso de contradicción entre ellos, como es el presente caso, prima la ley, por lo que debe reformarse la Ley 9/94 de manera clara y contundente.

- La ingerencia legislativa en las actividades de los empleadores y trabajadores, específicamente ordenando el cierre de las empresas durante la huelga (artículo 493 numeral 1 y 494 del Código de Trabajo) y arbitraje obligatorio a instancia de una de las partes (artículo 452 numeral 2 del Código de Trabajo). Al respecto hay que indicar que la Ley 68 de 2010 reformó el artículo 493 y 494 del Código de Trabajo, estableciendo como efecto de la huelga, que los directivos y trabajadores de confianza pueden ingresar a la empresa durante la huelga pero la producción no será reiniciada, dejando vigente el principio de mayoría o sea, que si la mayoría decide no participar de la huelga, la misma se cae y si por el contrario, la mayoría decide apoyar la huelga, la misma se llevará a efecto, por todos los trabajadores.

En 2011 Panamá fue incluido en la lista de los 25 casos más graves de incumplimiento de los convenios de OIT, examinados por la Comisión de Normas de la Conferencia Anual, con relación al Convenio 87, sobre Libertad Sindical, en virtud de las reiteradas solicitudes de los órganos de Control de OIT acerca de puntos divergentes entre la legislación nacional y los Convenios 87 y 98, además de las denuncias de sindicalistas muertos y heridos en la provincia de Bocas del Toro en 2010, en protestas contra reformas laborales que el gobierno pretendía imponer. La recomendación de recibir una Comisión de Asistencia Técnica redundó en la creación de dos mesas de diálogo tripartita que aún están funcionando.

## **Reformas Laborales**

La Ley 44 de 12 de agosto de 1995 es la más profunda reforma del Código de Trabajo de 1971. En materia de libertad sindical y derecho colectivo, la Ley 44 redujo aún más el contenido obligatorio del convenio colectivo; permitió a los sindicatos realizar actividades lucrativas, redujo de 50 a 40 el número de personas requeridas para organizar un sindicato; dejó al estatuto sindical la regulación del término de repetición en la dirigencia sindical; extendió la exclusión del comercio o inembargabilidad, de los fondos sindicales, a los bienes muebles que formen parte del sindicato; amplió también el fuero de negociación, a la negociación por vía directa e introdujo el fuero de arbitraje.

La Ley 45 de 1998, restableció el arbitraje obligatorio en caso de grave deterioro de las condiciones socioeconómicas de una región, que fue parcialmente declarada inconstitucional mediante fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, del 23 de marzo de 1999.



En cuanto a la carrera administrativa, se dictó una reforma en 2009. La Ley 43 de 31 de julio de 2009 reformó el fuero sindical contenido en la Ley 9 de 1994, indicando que los dirigentes de las asociaciones deben atenderse como si fueran de carrera administrativa, para efectos de su destitución.<sup>39</sup> Además aumento de 40 a 50 la cantidad de personas requeridas para organizar una asociación de empleados.

En 2010, se dictó la ley 30, que pretendía entre otras cosas, eliminar el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y eliminar la cotización obligatoria al sindicato titular de la convención colectiva, de aquellos que sin ser miembros del sindicato, se beneficiaban de la misma; abrir la empresa durante la huelga, permitir la contratación de trabajadores durante la huelga; que los no huelguistas pudieran laborar, además de custodiar el ejercicio de estos derechos, con la fuerza pública; constituir un organismo de coordinación sindical bajo los parámetro (reglamentos) que estableciera el órgano ejecutivo y además, eliminaba la obligación de negociar con sindicatos de industria o gremiales, en cuyo caso, el conflicto debería someterse a arbitraje obligatorio.

Estas reformas provocaron un alzamiento popular encabezado por el movimiento sindical, que culminó en la derogatoria de la Ley 30 y la creación de la Ley 68 que restableció las normas que habían sido derogadas por la Ley 30, y además reformó el Código de Trabajo en el sentido que durante la huelga los trabajadores de confianza y los directivos de la empresa pueden asistir a las instalaciones de la empresa pero sin poner en funcionamiento la producción de la misma.<sup>40</sup>

También se dictó la Ley 29 de 2010, que suspendía por los primeros seis años de funcionamiento de las empresas que se ubicaran en la zona especial de Barú en la provincia de Chiriquí, la obligación de negociar convenios colectivos. La Ley 30 de 2011 derogó esas limitaciones. De igual forma, la Ley 32 de 2011 eliminó las limitaciones contenidas en la Ley 25 de 1992 en la que se permitía a toda nueva empresa que se estableciera en el país, no negociar convenios colectivos durante los dos primeros años de operaciones.

A partir de febrero de 2012 se crearon dos mesas de diálogo tripartita, con el auspicio y apoyo técnico de la OIT. Una de ellas tiene como objetivo la adecuación de la legislación laboral del sector público y privado, a las normas contenidas en los convenios 87 y 98 de OIT, con base en las recomendaciones hechas por los órganos de control acerca de la legislación laboral en materia de derechos colectivos. Esas mesas se encuentran funcionando hasta la fecha, y aunque su producción ha sido escasa hasta la fecha, son proyecciones de cambios legislativos en la dirección de actualizar, promover y facilitar el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva en este país.

---

<sup>39</sup> Ser considerado de carrera administrativa implica el levantar un pliego de cargos, investigación por 15 días con participación del afectado; la posibilidad de ser destituido sólo en base a una causa de destitución prevista en la ley y derecho a impugnar en un tribunal especial, dicha destitución., mientras que el fuero sindical implicaba la autorización judicial previa para despedir a los dirigentes.

<sup>40</sup> Esto último fue una sugerencia del Comité de Libertad de OIT sobre el caso 1931, en el cual los empleadores exigieron entre otras cosas, la apertura de la empresa durante la huelga.

## **Síntesis**

Como se observa Panamá posee un crecimiento económico sostenido, pero una alta deuda social, producto de la muy mala distribución de la riqueza, efecto ineludible de la estructura económica y del desarrollo histórico de la sociedad panameña, lo que ha provocado que las luchas sindicales se enfoquen en la garantía del cumplimiento de los derechos laborales consagrados en la ley. Respuesta del neoliberalismo a esa situación, ha sido la reforma laboral, que en los últimos años ha oscilado entre debilitar el movimiento sindical, el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva, y restablecer los derechos retrocedidos.

En Panamá se repiten los esquemas de actuación antisindical de la reforma laboral, que sin embargo se vio amainado por la existencia de una legislación laboral proteccionista, aun en materia de derechos colectivos. Esta actitud de discriminación antisindical y confrontación, se vio exacerbada por la asunción al poder entre 2009 y 2014, de un gobierno abiertamente antisindical, que provocó denuncias ante los órganos de control de OIT que van desde los asesinatos de sindicalistas, hasta la negación ilegal de personerías jurídicas y la confrontación abierta, unificada y permanente de todo el movimiento sindical ante las autoridades.

Hoy, el debate se cierne sobre las actuaciones y gestiones sindicales acerca del impulso o estancamiento de las normas sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, al socaire de las mesas de diálogo que están funcionando en la actualidad.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Tal como se expresa en la Plataforma de Desarrollo de las Américas, creada por la Confederación Sindical de las Américas (CSA), el desarrollo sustentable de nuestros países requiere de una nueva relación entre la sociedad, el Estado y el mercado, en las dimensiones política, económica, social y ambiental. En ese sentido, la producción de normas laborales reformativas de la ley vigente, parece haber superado tenuemente las políticas neoliberales desreguladoras y excluyentes, aunque no han desaparecido los intereses que promovieron dichas políticas. Tal parece ser la condición de los cuatro países analizados en el presente informe.

Existen características comunes a la legislación de los cuatro países, como se ha demostrado en el desarrollo de la investigación. La regulación extrema del derecho de sindicación, que raya unas veces en el incumplimiento del texto y objetivos de los convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva y en otras ocasiones los infringe abiertamente, son propios de las normas revisadas.

El temor al desarrollo pleno del derecho a la huelga es común en las legislaciones analizadas y en consecuencia, su rigurosa y en no pocas ocasiones restrictiva regulación. No hay promoción de la negociación colectiva sino un conjunto de normas de carácter general que impiden concretar los postulados de los convenios de OIT y que en muchas ocasiones se repiten en

los textos constitucionales y legales revisados. Existe exclusión textual e interpretativa de los derechos sindicales, sobre todo en el caso de los extranjeros y de los servidores públicos.

Las reformas laborales propuestas o aprobadas en los últimos años en estos cuatro países, buscan acomodarse bajo el manto de la reforma procesal pero expresan en su contenido, en lo referente a la libertad sindical y la negociación colectiva, mejorarlos, aunque la queja de los sindicatos es que la Ley no se cumple. El caso más grave es el de Guatemala, donde las normas protectoras de la libertad sindical no sólo no se cumplen sino que son imposibles de reclamar sin poner en riesgo la vida misma.

La vigencia de la libertad sindical y la negociación colectiva por vía de las reformas laborales pos neoliberalismo parece alcanzable en estos cuatro países pero la seguridad de su cumplimiento depende de la gestión de un movimiento sindical debilitado de múltiples formas, en los aspectos cuantitativos y cualitativos, de donde se colige que lo que urge es fortalecer a ese movimiento sindical, a la vez que se asegura que la reforma laboral no le afecte, como ocurrió en décadas pasadas.

Recomendamos la creación y/o el fortalecimiento de equipos jurídicos especializados que desde las estructuras de OIT y las organizaciones regionales y subregionales sindicales, le puedan dar seguimiento a las reformas, alertando acerca del rumbo que vayan tomando las mismas, y sugiriendo a los sindicatos, la hoja de ruta a seguir en materia legislativa.

Además intensificar campañas de difusión desde la óptica legal, de los beneficios y perjuicios que pueda ocasionar la aprobación de las reformas laborales en éstos países.

Iniciar o profundizar campañas de sensibilización de las autoridades y de los trabajadores, acerca de la necesidad y conveniencia de ratificar los convenios de libertad sindical, en particular el 151, ya que los servidores públicos en estos países están en desventaja histórica y material con respecto al resto de los trabajadores.

Por último, propiciar espacios de encuentros intersindicales e interprofesionales al servicio de los sindicatos, que permitan unificar estrategias acerca de cómo enfrentar y/o promover según sea el caso, los cambios legislativos que favorezcan el desarrollo de la libertad sindical y la negociación colectiva.

Estas iniciativas a mi juicio son posibles, si se considera que, como describe CSA, *“América latina y el Caribe continúan siendo un espacio privilegiado de la construcción de avances políticos y económicos alternativos a la orientación neoliberal y hegemónica. En toda la región, en los países donde fueran electos gobiernos progresistas y democráticos populares, hubo una recuperación del papel del Estado frente a los mercados, abriendo un período político pos-neoliberal.”*

# **ANEXOS**

COSTA RICA



PROYECTO-DE-LEY-15990--LEY-DE-REFORMA-PROCESAL-LABORAL.pdf

**GUATEMALA**

## **EXPORTADORES VEN ILEGAL REFORMA AL CÓDIGO LABORAL (informe periodístico)**

El gobierno de Guatemala debe reformar el Código de Trabajo para darle capacidad sancionatoria a los inspectores y así evitar una penalización, sin embargo esa medida no es apoyada por el sector exportador del país la cual considera ilegal.

EE. UU. pide otorgar poder a inspectores; sin embargo, el sector exportador del país lo considera ilegal.

Esta semana el embajador de Guatemala en Washington, Julio Ligorria, advirtió que peligran las ventas hacia Estados Unidos sino se aprueban las reformas antes del 24 de septiembre.

“Preocupa las consecuencias que puede tener para Guatemala el vencimiento del plazo, pues la relación comercial será revisada por un panel arbitral, porque para ellos (USTR) tenemos debilidades en la supervisión de los derechos de los trabajadores”, destacó Ligorria.

La autorización para sancionar a la Inspección General de Trabajo (IGT) es parte del Plan de Ejecución en materia laboral, por una denuncia planteada en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Perjudicial

Para el sector de exportadores de textiles, cuyo principal mercado es EE. UU., ese cambio no beneficiaría en la regulación de las empresas. “Esas medidas son inconstitucionales, porque no se le puede dar capacidad de sanción a la IGT ya que nadie puede ser vencido sino es en juicio”, resaltó Alejandro Ceballos, director de la comisión de exportación de Vestuario y Textiles (Vestex).

Aunque no se haya cometido una falta, no habría forma de defenderse, explicó Ceballos. Las reformas al código de trabajo también incluyen un proceso abreviado en un juzgado de trabajo.

El ejecutivo presentó la iniciativa 4703 que dispone aprobar reformas al Código de Trabajo. En el 2004 la Corte de Constitucionalidad resolvió a favor de un grupo de abogados indicando que la inspección no posee la facultad de colocar multas.

“Cada uno tiene su especialidad y los jueces deben ser los encargados de juzgar”, defendió Fanny D. Estrada, directora de competitividad de la Asociación Guatemalteca de Exportadores (Agexport).

La campaña de sanción en contra del país le hace mucho daño a las exportaciones, dijo Estrada. La hoja de ruta del cumplimiento laboral contempla 17 compromisos ante Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) y el Departamento de Trabajo de EE. UU.

Cada avance tenía un tiempo establecido que comenzó a vencerse en octubre del 2013, pero se amplió para abril del 2014 y luego al 24 de septiembre. Carlos Contreras, ministro de trabajo, afirmó que solo falta cumplir con las reformas al Código de Trabajo que están en manos del Congreso.

De acuerdo al TLC, no cumplir con lo requerido por la USTR, se podría activar un panel arbitral que otorgaría al país una sanción de hasta US\$15 millones que deberían ser invertidos en fortalecer el Ministerio de Trabajo.

## **USTR Verifica cambios**

El Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), Michael Froman, visitó recientemente el país para acordar la última ampliación en el plazo para cumplir con los cambios pactados.

El diplomático dijo que evaluarían la instalación de un panel arbitral.

## **Informe Difieren en avance**

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies) presentó un estudio la semana pasada sobre los avances en los compromisos adquiridos en el cual señala que 7 de los 17 acuerdos aún no se han cumplido, pero el gobierno afirma que solo faltan las reformas al Código de Trabajo.

## **Compromisos pactados**

La hoja de ruta en materia laboral contempla 17 compromisos en el marco del TLC con EE. UU.

Crear equipo entre los ministerios de Trabajo, de Economía y la SAT.

Dar asistencia policial a inspectores de trabajo.

Asignar los recursos para el derecho laboral.

Otorgar autoridad de sanción a los inspectores.

Regular plazos para tramitar denuncias.

Vigilar a los beneficiados del decreto 29-89.

Quitar beneficios fiscales a los que incumplan.

Crear proceso de cierre de empresas.

Informar cambios de patrono.

Fiscalizar órdenes.

Cumplir orden judicial.

Verificar resoluciones de juzgados de Trabajo.

Otros compromisos son para dar transparencia en los cambios.

**POR EDDY CORONADO / Guatemala**

REPUBLICA DOMINICANA



decreto286.pdf



