



**EJERCENDO LA  
NEGOCIACIÓN  
COLECTIVA**

**10**

# **RESTRICCIONES LEGALES A LA SINDICALIZACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

Campaña Continental Libertad  
Sindical, Negociación Colectiva  
y Autorreforma Sindical





Producido con el apoyo de:



Oficina de  
Actividades  
para Trabajadores  
(ACTRAV)

Oficina de la  
OIT para los  
Países Andinos

### PROYECTO NORUEGO

"DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA  
PROMOVER LA AFILIACIÓN SINDICAL Y LA  
COBERTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA"

**L**a CSA lanzó en agosto de 2013 en San José, Costa Rica, la **Campaña Continental por Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical**, con el apoyo de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo (ACTRAV-OIT) y del **Proyecto Noruego “Los Sindicatos por la Justicia Social”**.

La Campaña ha venido desarrollando estrategias de comunicación, formación e incidencia política teniendo como ejes transversales género, juventud, y trabajo aplicado hacia determinados colectivos priorizados por el programa sobre Autorreforma Sindical.

Un capítulo específico de la Campaña se refiere a los aspectos jurídico-laborales y a la administración del trabajo, que llevan a considerar la necesidad de reformas a las actuales normativas, así como a una acción estatal más eficaz y firme para la promoción y ejercicio de los derechos. Al respecto, en el primer año de la Campaña se construyó de manera colectiva una Plataforma Jurídica Continental y se han definido líneas de acción a nivel nacional para países seleccionados.

En este escenario, un año después del inicio de la Campaña ha resultado de gran relevancia la Declaración de Lima adoptada tripartitamente en la XVIII Reunión Americana de OIT (Lima, octubre 2014), la cual solicitó a la OIT asistencia técnica para definir políticas de promoción del “respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva, establecido en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la adminis-

tración pública, 1978 (núm. 151) y del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), incluyendo la identificación y eliminación de restricciones legales para el ejercicio de estos derechos, garantizando la debida protección y respeto al ejercicio de la actividad sindical”.

Al respecto, desde entonces las organizaciones sindicales han venido promoviendo estrategias de acción centradas en la construcción de propuestas específicas para enfrentar dichos déficits legislativos, en el marco de las reformas en curso a los códigos de trabajo en diversos países de la región. Dichas acciones sindicales incluyen estrategias de alianza con otros actores sociales para promover el diálogo social que ayude a plasmar en la Legislación y la jurisprudencia nacional y continental el respeto de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga.

A su vez, la Oficina de Actividades de los Trabajadores de la OIT en Ginebra, ha identificado como una de sus prioridades de trabajo, la necesidad de desarrollar herramientas para que los sindicatos puedan utilizar de una mejor manera las normas internacionales de trabajo para defender los intereses de los trabajadores, tanto ante los tribunales nacionales como en el marco de procesos legislativos.

Estamos seguros que la Caja de Herramientas que aquí se presenta, la cual se ha venido construyendo a lo largo de la Campaña Regional, representa un instrumento de gran utilidad en apoyo de la acción sindical estratégica continental, regional y nacional.

---

**María Helena André**  
Directora  
OIT/ACTRAV

**Víctor Báez**  
Secretario General  
CSA

Esta edición de la Caja de Herramientas de la Campaña Continental por la Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical, reúne algunos de los principales documentos del Programa de Autorreforma Sindical que fundamentan el trabajo en ese tema.

Esta publicación reúne dos materiales elaborados en la CSA durante los años 2011-12 sobre el tema de las Restricciones legales a la organización sindical y negociación colectiva en varios países de la región:

- El primero de ellos fue redactado en el marco del proyecto FSAL con OIT, y surge de una lectura de los Códigos de Trabajo de los principales países de la región latinoamericano-caribeña.
- El segundo es el resultado de una encuesta realizada por la Secretaría de Políticas Sociales de la CSA a sus organizaciones afiliadas sobre los mismos temas del anterior, sobre la base de un cuestionario común.

## RESTRICCIONES LEGALES A LA SINDICALIZACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Campaña Continental Libertad  
Sindical, Negociación Colectiva  
y Autorreforma Sindical



Producción

**CSA**  
CONFEDERACIÓN  
SINDICAL DE  
TRABAJADORES Y  
TRABAJADORAS  
DE LAS AMÉRICAS

### SECRETARIADO EJECUTIVO CSA

Presidente **Hassan Yussuff**  
Presidente Adjunto **Julio Roberto Gómez Esguerra**  
Secretario General **Víctor Báez Mosqueira**  
Secretaria de Política Sindical y Educación **Amanda Claribel Villatoro**  
Secretario de Políticas Sociales **Laerte Teixeira da Costa**  
Secretario de Política Económica y Desarrollo Sustentable **Rafael Freire Neto**

### Campaña Continental por la Libertad Sindical, la Negociación Colectiva y la Autorreforma Sindical

Coordinación General

**Iván González Alvarado**

**Hilda Sánchez**

Coordinación de Comunicación

**Mayra Castro**

### RESTRICCIONES LEGALES A LA SINDICALIZACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Equipo de Edición

**Carlos Ledesma**

**Álvaro Orsatti**

Revisión de texto

**Carolina Dantas**

**Giulia Massobrio**

**Isamar Escalona**

Impresión

**Gráfica Pigma • São Paulo • Octubre 2015**

Proyecto Gráfico y Diagramación

**Cesar Habert Paciornik • HP Design • cesarphp@gmail.com**

### SEDES

#### Brasil

Rua Formosa, 367, 4º andar, Cjto. 450, Centro, São-Paulo/SP, Brasil

CEP 01049-000

Tel. + 55 11 2104 0750 • Fax + 55 11 2104 0751

sede@csa-csi.org • www.csa-csi.org

#### Costa Rica

Sabana Norte, del Restaurant El Chicote, 100 mts., Norte y 75 mts. Oeste. San

José, Costa Rica Apartado Postal 1577-2050

Tels. 506 2291 7900/ 506 2291-790 • Fax 506 2291 7898

csacen@csa-csi.org • www.csa-csi.org



## ÍNDICE

---

09 I ESTUDIO DEL PROYECTO  
FSAL-OIT SOBRE LA LEGISLACIÓN  
DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

---

29 II ENCUESTA SOBRE RESTRICCIONES  
LEGALES A LA SINDICALIZACIÓN  
Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

# CAPÍTULO I



## 1 ESTUDIO DEL PROYECTO FSAL-OIT SOBRE LA LEGISLACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Luis Fuertes Presentado en la IV Reunión GTAS, octubre 2011

### UNA APROXIMACIÓN A LAS RESTRICCIONES LEGALES DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El presente artículo sintetiza las conclusiones provisionales del informe “Posibles obstáculos normativos a la plena libertad sindical en América Latina y el Caribe”, elaborado entre la primera y segunda fase del Proyecto FSAL-ACTRAV/OIT.

La necesidad de contar con este análisis había sido señalada en el Plan de Trabajo del año 2010 del GTAS (Grupo de Trabajo sobre Autoreforma Sindical), como uno de los elementos indispensables a tener en cuenta para desarrollar estrategias organizativas y de negociación colectiva por las organizaciones sindicales.

En una primera aproximación se analizaron las normas laborales ordinarias de 20 países de la región, la que deberá ser continuada y completada con estudios más detallados y específicos.

Siguiendo prácticas de OIT, se tomaron en cuenta los siguientes indicadores:

## 1 Derechos sindicales y libertades públicas:

- Derechos de reunión y manifestación.
- Libertad de opinión y de expresión.
- Protección contra la obtención de informaciones sobre la afiliación.

## 2 Derechos de libre organización y afiliación sindical:

- Derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción, de constituir y organizar las organizaciones sindicales que estimen convenientes y sin autorización previa.
- Derecho de los trabajadores sin ninguna distinción de afiliarse a las organizaciones sindicales constituidas que estimen convenientes.
- Disolución y suspensión de las organizaciones.

## 3 Derechos de libre funcionamiento:

- Derecho de las organizaciones de redactar sus estatutos y reglamentos.
- Derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes.
- Derecho de las organizaciones de organizar libremente su administración.

## 4 Derechos de libertad de actividad interna:

- Derecho de las organizaciones de organizar libremente sus actividades y de formular su programa de acción.

## 5 Derechos de libertad de actividad externa:

- Derecho de negociación colectiva.
- Derecho de huelga.
- Derecho de consulta a las organizaciones de trabajadores.
- Derecho de participación de las organizaciones de trabajadores en distintos organismos y procedimientos.

## 6 Derechos de protección de la actividad sindical:

- Facilidades a favor de los representantes de los trabajadores.
- Protección contra la discriminación sindical.

## FUENTES CONSULTADAS

Textos Constitucionales: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

## Textos de las normativas laborales ordinarias nacionales siguientes:

**Argentina** Ley 14250 de convenciones colectivas de trabajo; Ley 14786, de conciliación obligatoria y arbitraje; Ley 23546, de procedimiento de la negociación colectiva; Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales; Ley 25.674, Cupo Sindical Femenino sindical, de 2002; Ley 25877 sobre Ordenamiento del Laboral, de 2004; y Reglamentación 467/88 de la Ley 23551.

**Bolivia** Ley General del Trabajo (1942) actualizada, Reglamento de la LGT (1943) actualizado; Ley 3352 (2006) y D.S N° 29539 (2008) sobre el Fuero Sindical.

**Brasil** Decreto N° 5452 (1943), actualizado /Consolidación de Leyes del Trabajo; y “Lei n° 7783, de Greve” (Huelga).

**Chile** Código de Trabajo actualizado (D.E.L N1 1(2002).

**Colombia** Código de Trabajo actualizado, texto consolidado; Reglamento actualizado; y Sentencia Constitucionalidad n° 201/02.

**Costa Rica** Código de Trabajo (1943) actualizado.

**Cuba** Ley N° 49, Código de Trabajo, actualizada; Reglamento de la Ley; y DL (2002), “procedimientos colectivos”.

**Ecuador** Código de Trabajo (actualización 2005).

**El Salvador** Código de Trabajo (1972) actualizado.

**Guatemala** Código de Trabajo (2001) actualizado.

**Haití** Decreto 24/02/1984 actualizado, Código de Trabajo.

**Honduras** Código de Trabajo, Decreto n° 189 /1959) actualizado.

**México** Ley Federal del Trabajo (1970), actualizada.

**Nicaragua** Código de Trabajo actualizado; y Reglamento de Asociaciones Sindicales (1997).

**Panamá** Código de Trabajo (1971) actualizado.

**Paraguay** Código de Trabajo actualizado (Ley n° 213/93).

**Perú** Ley de Relaciones Laborales de Trabajo (D.S n° 010-2003) y Reglamento de la Ley.

**República Dominicana** Código de Trabajo actualizado (Ley n° 1692 (1992) y Reglamento Aplicación (Decreto n° 25893-19939 actualizado.

**Uruguay** Ley 18.566 (2009) sobre Negociación Colectiva; Ley n 17.940 (2006) sobre Libertad Sindical; y Ley 16.736 (1996) del “Presupuesto Nacional”, del art. 412 sobre sanciones por infracciones.

**Venezuela** Ley Orgánica del Trabajo (2002); Reglamento de LOT; y Resolución 72009 sobre los “procesos de elecciones sindicales supervisadas por el CNE.

## I DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS

En los textos constitucionales de los 20 países analizados se reconocen los derechos de constitución y afiliación a “*todos*” o a “*los*” trabajadores, así como el derecho de negociación colectiva y huelga, con excepciones y limitaciones según el país.

En las leyes o códigos de trabajo también se reconocen estos derechos en un plano declarativo. No obstante, en otros articulados es posible que existan limitaciones a su plena vigencia, especialmente cuando se exigen condiciones para poder acceder a su ejercicio.

### 1.1 Derechos de constitución, organización y afiliación

**Constitución.** Si bien se les reconoce a los trabajadores el derecho de constituir organizaciones sindicales sin autorización previa, existen determinados preceptos en los que pueden existir límites a la libertad de constitución, principalmente, cuando:

- Los procesos de constitución están sujetos a exigencias y controles del Ministerio de Trabajo o directamente del Gobierno, incluida la facultad de conceder la legalidad de la organización recién creada.
- Se establecen formas de convocatoria de las asambleas constitutivas, las materias a tratar, el sistema de votación, así como la obligación de facilitar información a las autoridades públicas, principalmente la referida a la nómina de los trabajadores participantes, con datos personales, incluido el domicilio.
- Se exige un número mínimo de trabajadores para poder constituir según qué tipo de sindicato que imposibilita o dificulte a la mayoría de trabajadores de un sector o territorio, o del conjunto del país el derecho de constitución.

**Organización.** El derecho de libre organización puede estar coartado por la ley, cuando se estipula qué tipos de organización sindical procede, sin otras opciones organizativas, sea de primer, segundo o tercer grado.

La tipología de sindicatos que se establece en todas las legislaciones examinadas puede implicar una imposición a los trabajadores de unas estructuras sindicales dadas y un modelo organizativo específico, vulnerándose probablemente el derecho de los trabajadores de organizarse como mejor convenga a sus fines y los principios de autonomía y no injerencia.

De esta posible *“imposición de un sistema de organización sindical dado”* se deriva, a su vez, un condicionamiento de la libre acción sindical y una prefiguración de un sindicalismo de corte economicista, anclado al ámbito de la empresa según su tamaño y categorías o profesiones, en detrimento de la acción sindical sectorial, territorial y global.

El problema se dimensiona cuando se constata que el sistema organizativo sindical, basado en el sindicato de empresa, puede estar desfasado, dados los cam-

bios habidos en las últimas décadas en la organización del trabajo y la empresa, y teniendo en cuenta las nuevas formas de empleo y composición del sistema de relaciones laborales. Ha de destacarse que en ciertos países sólo se reconoce una organización por ámbito.

Cabe resaltar, como modalidades que pueden ser en este caso positivas, la existencia de otras formas de representación y organización sindical en las empresas como son: los *“comités de empresa”* en Ecuador y Panamá; las *“secciones sindicales”* de empresa en Perú y la elección de delegados de empresa en Argentina, Chile y Perú.

**Afiliación.** Los textos constitucionales establecen que *“todos”* o *“los”* trabajadores tienen derecho a afiliarse libremente en las organizaciones que estimen conveniente, en consonancia con los principios de los Convenios números 87 y 98 de la OIT, y otros tratados internacionales como la *“Declaración Universal de los Derechos Humanos”*, *“Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos”*, *“Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*, y la *“Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada InterAmericana Sobre Derechos Humanos”*.

Sin embargo, los trabajadores desempleados no pueden sindicalizarse y aquellos trabajadores que pierden el empleo o dejen de trabajar en la profesión, normalmente a cabo de los seis meses de haber ocurrido el cese, pierden la condición de afiliados, en la mayoría de los países.

El caso Nicaragua es único, donde se categorizan a los afiliados como activos, inactivos o morosos, pudiendo perder la condición de afiliados, entre otros motivos, si durante más de seis veces consecutivas no se ha asistido a las Asambleas Generales o si durante seis meses no se ha participado en las actividades requeridas.

Exceptuado algunos países, donde sí está reconocida la afiliación individual directa a estructuras superiores al ámbito de empresa, con la única condición de respetar los estatutos de las mismas, en la mayoría no se reconoce ni se practica.

La afiliación sindical individual suele ser indirecta y depende de distintas situaciones, como:

- Tener un empleo, normalmente estable, no siempre se admite la afiliación de los eventuales o transitorios ni tampoco de los tercerizados a los sindicatos constituidos. En Chile se les permite a eventuales o transitorios crear un sindicato aparte.



- Trabajar en una empresa donde pueda haber el número mínimo de trabajadores exigido, si se trata de sindicatos de empresa, que exista una organización ya constituida a la que pueda afiliarse o haya el quórum requerido para poder constituir y se constituya.
- Si bien existen opciones de constituir y afiliarse a sindicatos de inter-empresas, industria, profesión u oficio, además del de empresa, en la mayoría de los países se constata que estas opciones entrañan dificultades adicionales para poder ejercer el derecho de libertad de afiliación.

Si no existen organizaciones de base a las que puedan afiliarse, la afiliación individual no podrá materializarse aunque existan en el país federaciones, confederaciones o centrales sindicales, aun cuando el trabajador quiera afiliarse a alguna de ellas. La afiliación a estas organizaciones, de segundo y tercer grado, ha de ser necesariamente colectiva, de organizaciones, con excepciones como es el caso de Argentina o Brasil.

El sistema -proceso de afiliación individual al sindicato, del sindicato a la federación y de ésta a la confederación o central sindical- imperante en la mayoría de países, es un modelo de afiliación que de hecho no acepta íntegramente la plena libertad y autonomía de afiliación individual y colectiva de los trabajadores, sino que la reglamenta, coarta y condiciona.

Los “pisos mínimos” establecidos para poder constituir una organización sindical de base junto al no reconocimiento de la afiliación directa a las Federaciones y Confederaciones implica que la mayoría de los trabajadores ocupados no podrán organizarse y afiliarse o que tendrán obstáculos para poder hacerlo, según se comprueba al analizar la distribución de trabajadores ocupados en el sector privado por tamaño de las empresas.<sup>1</sup>

En la región, el porcentaje de ocupados en empresas de menos de 20 trabajadores en empresas del sector privado en los 16 países analizados, es el 78% del total de la población ocupada y, en consecuencia, no podrán organizarse sindicalmente en el ámbito de la empresa y tendrán impedimentos para poder hacerlo y afiliarse en otros ámbitos.

En la mayoría de los países de la Región se exige normalmente 20 o más trabajadores para poder constituir una organización sindical, con las excepciones de Argen-

<sup>1</sup> Distribución de asalariados y patronos de 15 años y más de edad según tamaño de empresa. OIT, Encuestas de Hogares, datos de 2008 y 2009.

tina, Chile, Costa Rica y Haití, aunque en estos países el porcentaje de trabajadores ocupados en empresas por debajo del mínimo exigido está entre el 28% y el 50%.

Esta exigencia de “pisos mínimos”, junto al no reconocimiento de la afiliación directa y la imposibilidad legal de otras opciones de organización alternativa en la empresa y ámbitos superiores, reduce y dificulta gravemente las posibilidades de organización y afiliación sindical de la inmensa mayoría de trabajadores de América Latina y el Caribe en el sector privado.

Ha de destacarse que la mayor parte de la normativa fue concebida en las décadas de los cuarentas y cincuentas del pasado siglo, en plena guerra fría, y que posiblemente necesite, desde los intereses de los trabajadores, una revisión para posibilitar en la era de la globalización, los cambios y autoreformas que las organizaciones sindicales estimen necesario realizar.

Es chocante comprobar la rigidez de las normas y el intervencionismo de Estado en la supervisión y control de los procesos de constitución, organización y afiliación de los trabajadores, en vez de limitarse a su fomento y garantía, en tiempos de consumada flexibilidad en otras esferas del derecho de las relaciones laborales.

## **I.2 Derecho de libre redacción de estatutos y reglamentos y obtención de la personería jurídica**

No en todos los países se establece y se respetan las normas que la redacción de los estatutos y reglamentos corresponde a la autonomía sindical, limitándose, en todo caso, a la exigencia de que se respeten los principios y valores democráticos.

En varias normativas ordinarias se establece un listado de exigencias a incluir en los estatutos sindicales de la nueva organización, como condición para ser registrada y concederle la personería jurídica.

La característica crítica de estas exigencias es que las materias a tratarse en los estatutos han de hacerse teniendo en cuenta en cada caso lo que la ley detalla, siendo el margen de autonomía insuficiente en la decisión de los afiliados de las organizaciones sindicales, particularmente en los temas neurálgicos de la organización sindical y su funcionamiento, como son, entre otros: el modelo de organización; los derechos y deberes de los afiliados; la asignación y distribución de funciones y tareas; los procedimientos de elección y sistemas de votación; la idoneidad para ser electos y la duración de los mandatos; las reglas de administración, control del patrimonio social y su destino en caso de disolución, y régimen de cotizaciones de

sus afiliados y contribuciones; la composición y atribuciones de los órganos internos de control y fiscalización; o cuando se exige delimitar las finalidades y la acción sindical a determinados parámetros.

En pocos países se reconoce la personería jurídica como inherente al acto de constitución de la organización sindical; en la mayoría se condiciona a la inscripción o registro de la organización sindical y, en algunos, la personería jurídica se da mediante resolución del Poder Ejecutivo.

A su vez, el registro o inscripción no es un acto meramente formal, sino consecuencia de un procedimiento administrativo, supervisado normalmente por el Ministerio de Trabajo en el que la nueva organización sindical debe cumplir un conjunto de requisitos, entre ellos, que los contenidos de los estatutos se ajustan a los requerimientos exigidos en la ley.

De esta forma, el Ministerio de Trabajo desempeña funciones de control y fiscalización con facultades para dar o negar el registro sindical y, por ende, la personería jurídica a la nueva organización, extremos que difícilmente casan, de nuevo, con los principios de autonomía y no injerencia.

Son excepción los países en los que el registro de las organizaciones sindicales son un mero acto administrativo, limitándose los funcionarios responsables a tramitar la inscripción y trasladar al Poder Judicial cualquier dilema de posible ilegalidad relativa a los estatutos o inculcación de derechos de los interesados en el proceso constitutivo, sin que ello implique paralización o no reconocimiento de la nueva organización.

### 1.3 Derecho de libre funcionamiento y actividad interna

**Gestión administrativa y financiera.** En la gestión administrativa llama la atención las obligaciones impuestas a las organizaciones sindicales, relativas a tener que llevar determinados libros (relación de afiliados, actas de asambleas, sesiones de Comités Ejecutivos, cuentas y balances, entre otros), expedidos y sellados por el Ministerio de Trabajo, al que deben presentarse periódicamente, normalmente cada año, y siempre que sea solicitado de oficio a petición de los funcionarios revestidos de tal competencia, para su supervisión y fiscalización.

En este caso, se podría interpretar que el Ministerio de Trabajo está desempeñando funciones propias de órganos de control y fiscalización sindical y, según en qué actuaciones de los Tribunales Laborales de Justicia.

Asimismo, sobresale la obligación de depósito bancario de los fondos sindicales en determinadas entidades bancarias, y no en otras, y la fijación de topes para el flujo diario de caja disponible, especialmente cuando en la norma no se estipula como referencia sino como obligación y bajo apercibimiento de sanción.

**Órganos de decisión y toma de decisiones.** En algunos países, las normativas suelen establecer sobre las Asambleas sindicales, a modo de exigencias, las formas de las convocatorias, la periodicidad, los plazos, las materias que le son privativas, los quórum, los modos de votación, según sean ordinarias o extraordinarias, para ser consideradas legalmente válidas.

Desde la lógica y coherencia de los principios y derechos de libre funcionamiento y libre actividad interna, podría considerarse que estas importantes regulaciones, innatas a la democracia y a los procesos internos de toma de decisiones, deberían ser materias a tratar de forma exclusiva por las organizaciones sindicales, conforme se hace en algunos países.

**Procesos de elección.** En la mayoría de las normativas se establecen determinados requisitos para poder ser elegidos miembros de los órganos directivos, y en casi todos se exige que la votación de la elección sea secreta, por mayorías absolutas o relativas, se fija la duración de los mandatos y, en algunos, se determina incluso cuál ha de ser el número de integrantes, las atribuciones que deben asignárseles y sus obligaciones de informar y rendir cuentas a los afiliados y a las autoridades públicas, entre otras estipulaciones.

No parece pertinente, visto desde del respeto a la autonomía sindical, que la norma tenga que entrar en tales detalles y precisiones y sustituir lo que debería ser potestativo de los estatutos y reglamentos sindicales.

En cambio, es llamativo que solo en un país, Argentina, la norma establezca exigencias de cupos de género, exigiéndose un mínimo de 30% de mujeres en todas las candidaturas a los órganos de dirección.

Sobresale el caso de Venezuela, donde el Consejo Nacional de Elecciones (CNE), nombrado por el Gobierno, tiene como misión la supervisión y control de los procesos electorales sindicales, según la normativa dictada exprofeso.

**Prohibiciones a los sindicatos.** En algunas normativas laborales existen prohibiciones taxativas tales como: *“queda absolutamente prohibido a toda organización sindical cualquier actividad que no se concrete al fomento de los intereses económico-*

sociales”; “los sindicatos deben mantener su independencia de los partidos políticos”; “no terciar en asuntos políticos de partidos o propagar ideas lesivas a la soberanía nacional”; y, “queda prohibido a los sindicatos intervenir en asuntos religiosos y ejercer de comerciantes con ánimo de lucro”.

De estas limitaciones a la acción sindical, con prohibiciones tan drásticas, se puede derivar una violación clara de la libre actividad sindical, y, nuevamente, de los principios de autonomía y no injerencia.

#### **1.4 Derecho de libertad de actividad externa: derechos de Negociación Colectiva y de huelga**

**Derecho de negociación colectiva.** De los 20 países, en 19 se reconoce en la Constitución el derecho de negociación colectiva de los trabajadores y, en la Ley, en la totalidad.

Hay países en los que se plantea la negación del derecho de negociación colectiva de forma directa en determinadas empresas del estado, en empresas generadoras de servicios públicos, donde procedan los servicios esenciales y en las administraciones públicas.

En la mayoría de las leyes se estipula la obligación de negociar de buena fe. Donde hay pluralidad de organizaciones se establece, en ciertos países, como interlocutor de la negociación de forma preferente al sindicato mayoritario, con distintos porcentajes de exigencia o, en su defecto, a una coalición de sindicatos, siempre que se pongan de acuerdo entre ellos; en otros, únicamente se les reconoce a la organización considerada mayoritaria.

Una de las excepciones es Ecuador, que reconoce como interlocutor preferente de la negociación colectiva en la empresa al “Comité de Empresa” y, en su defecto, al sindicato si representa a más del 50% de los trabajadores interesados.

La negociación está prevista que se dé esencialmente en el ámbito de la empresa, aunque se contemple la posibilidad de la negociación por rama en 13 países de 20 y sólo en algunos de los sectores. Los países en los que la negociación sectorial tiene preponderancia y relevancia son Argentina, Brasil y Uruguay.

Hay países, como Chile, donde se plantean restricciones a la negociación colectiva en los ámbitos superiores al de la empresa. En otros, en el supuesto de la negociación sectorial se prevé una intervención del Ministerio de Trabajo, como el caso de

México, Paraguay y Venezuela, en los procesos de negociación de los denominados contratos-ley.

En 11 países se reconoce la posibilidad de coexistencia de más de un convenio por ámbito, particularmente en la empresa, y en ocho uno solo. En algunos países se establece la posibilidad de articulación entre los distintos convenios colectivos o convenciones colectivas cuando son de diferentes ámbitos y, en todos, la supremacía del de ámbito superior, siempre teniendo en cuenta el principio de prevalencia de las condiciones más favorables para el trabajador.

Sobre los posibles contenidos objeto de negociación colectiva hay cinco países que los remiten a la voluntad de las partes y, en el resto, se establecen referencias formales obligatorias como el número de afectados, ámbito o vigencia. De éstos, en algunos, además se detallan materias que necesariamente han de tratarse, como mínimos y/o límites.

En Chile, por ejemplo, no serían válidos “los acuerdos relativos a la organización o administración de la empresa”, por ser consideradas competencias exclusivas del empresario y no objeto de negociación con las organizaciones sindicales y los trabajadores.

Sobre la validez de las cláusulas que supongan beneficios para los afiliados son procedentes en Argentina, Honduras, México y Venezuela, y nulas o ilícitas en Costa Rica, el Salvador, Haití y República Dominicana. En el resto de países no se han encontrado menciones en las normas examinadas.

La regulación sobre los procesos de negociación colectiva estipula que previamente ha de presentarse el “pliego de peticiones”, “proyecto de pacto o de convenio colectivo” o “solicitud de negociación con peticiones”. Sucede en todos los países menos en Argentina, Honduras y Uruguay, donde se remite al acuerdo entre las partes.

Presentados los “pliegos de peticiones” se inicia la etapa de “trato directo” o “arreglo directo” o el proceso de negociación, dependiendo del país.

Suelen establecerse plazos para cada etapa del proceso: “presentación de las peticiones y respuesta del empresario”; etapa de “trato o arreglo directo” del “Pacto Colectivo”, “Convenio Colectivo”, “Convención Colectiva; y las posteriores de conciliación y arbitraje.

Exceptuando a México, donde ejemplares de los textos de los convenios colectivos

se han de depositar para su registro en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en el resto de países se han de entregar al Ministerio de Trabajo, bien para su registro y publicación o para su validación y posterior registro y publicación.

La consideración de eficacia general (*“erga omnes”*) de los convenios colectivos o *“convenciones colectivas”* en los ámbitos personales o subjetivos, es común en Argentina, Brasil y Uruguay, en este caso, si han pactado las organizaciones mayoritarias.

En los otros países, la condición dominante también es la de eficacia general, principalmente en el marco de la empresa, siempre que la negociación proceda a cargo de la organización calificada como mayoritaria.

Cuando el acuerdo es sectorial, la eficacia general suele depender de la representación de las organizaciones sindicales pactantes, un mínimo de dos terceras partes, y de que sea declarada por el Gobierno, como es el caso de Ecuador.

La eficacia limitada es preponderante en algún país como Chile y Ecuador; en Honduras se remite a las partes.

En algunos países se remarca el carácter de fuerza de ley de los convenios colectivos y en todos se reconoce su jerarquía sobre los contratos individuales.

La normatividad sobre la vigencia es variada, va desde la remisión a la decisión de las partes, hasta prefigurar mínimos y máximos, en unos casos en el supuesto de que no la fijen las partes y, en otros, se ponen como obligados.

La conciliación se plantea mayoritariamente como obligatoria cuando el conflicto rebasa los tiempos fijados de la etapa de *“trato, arreglo o avenamiento directo”*. En algunos países se propone como voluntaria, como es el caso de Chile.

Normalmente, los órganos de conciliación son tripartitos, con excepciones como Brasil que son paritarios, con composición y procedimientos de designación o nombramiento diferentes según el país y atribuciones similares, con sede en el Ministerio de Trabajo o el Poder Judicial, como es el caso de Costa Rica, donde es el Juez el encargado de nombrar a los integrantes de los Tribunales de Conciliación, en base a las propuestas hechas por los empresarios y los trabajadores. Sin embargo, en Nicaragua se nombran *“técnicos conciliadores”* por el MT.

Lo común del arbitraje es que es optativo. Están las excepciones de la República Dominicana donde *“las partes designarán tres árbitros para la solución de todo con-*

*flicto no resuelto conciliatoriamente”*; Ecuador que será obligatorio si fracasa la negociación colectiva; Chile en las empresas o servicios donde está prohibida la huelga o Colombia cuando se trata de servicios esenciales.

No obstante, en todos los supuestos el laudo será obligatorio y tendrá las mismas consecuencias que un convenio colectivo o convención colectiva.

Es llamativo que en Chile la ley exija que el laudo deba ser necesariamente a favor de la posición de una de las partes, en vez de una aproximación de las diferencias sobre las que no hubo acuerdo.

Quizás, lo más resaltante del resumen de la negociación colectiva, sean las estipulaciones normativas, prohibiendo a las partes el recurso de las acciones directas mientras duren las etapas previstas de negociación.

Las prohibiciones suponen que los empresarios no podrán emprender ningún tipo de represalia contra los trabajadores ni sus representantes como el despido, ni los trabajadores y sus organizaciones realizar ningún tipo de presión, movilización o protesta.

Los términos de *“Contrato colectivo”, “Convenio colectivo”, “Pacto Colectivo”* o *“Convención colectiva”* no suponen necesariamente la misma acepción en todos los países.

La única norma en la que se establece la obligación del cupo femenino en la composición de las comisiones negociadoras es la argentina con el 30%.

**Derecho de Huelga.** Con las excepciones de Argentina, Brasil y México, donde la normativa es flexible, y Uruguay donde no se ha encontrado norma al respecto, el derecho de huelga o está prohibido como en Cuba (no se ha encontrado precepto) o se halla sometido a severas restricciones y controles, con mayor o menor intensidad, según el país.

**Notas comunes para poder ejercer legamente el derecho de huelga:**

- **Haber agotado los procedimientos y las etapas de arreglo directo, conciliación y arbitraje**, con variables según el país.
- **Haber sido aprobada en asambleas según los quórum y sistemas de votación previstos.** Es una exigencia, con variantes de porcentajes de quórum, que van desde la mayoría absoluta hasta mayorías calificadas, como en Costa Rica con el 60% de los interesados u Honduras que se establece el 75%. Generalmente,

se establece que la votación ha de ser secreta y personal, en algunos, incluso, se señala en qué días debe efectuarse y qué materias han de votarse y cómo.

- **Cumplir con los plazos previstos de convocatoria, preaviso, y realización.** El tiempo que media entre la decisión de la convocatoria y su realización, puede ser excesivo en casi todos los países, lo que implicaría, junto al hecho de que sólo se puede ejecutar en los momentos prefijados y durante el tiempo permitido, la pérdida de eficacia del ejercicio del derecho.
- **Atenerse a los fines previstos y según modalidades establecidas.** No suelen estar permitidas las huelgas generales planteando exigencias al gobierno de carácter político y socio-económico. Normalmente, la huelga permitida debe tener como fines exclusivamente los relacionados con mejoras salariales o de condiciones de empleo, explicitadas en el “pliego de peticiones” o “proyecto de convenio colectivo”, o por motivos de incumpliendo reiterado de la normativa laboral por parte del empresario. Sólo en unos pocos está permitida y regulada la huelga de solidaridad.
- **Obligación de garantizar los servicios mínimos en caso de servicios esenciales.** En todos los países la obligación de los servicios mínimos está regulada. El porcentaje de los mínimos para garantizar los servicios esenciales deberá ser negociado por las partes o, en su defecto, serán fijados por las autoridades públicas. Suelen establecerse topes referenciales y listados, generalmente ampliados, de sectores y actividades consideradas servicios esenciales, de los sectores públicos y privados. Hay un grupo de países (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y República Dominicana) en los que está prohibida la huelga en los servicios de carácter público esenciales.

Los efectos de la realización de la huelga legal suponen, generalmente, la suspensión de los contratos con la subsiguiente pérdida de haberes salariales durante un período holgado, con las excepciones, de Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá y Perú, donde se reconoce el derecho a la percepción de los salarios de los días de huelga, en algunos de éstos, cuando la huelga sea declarada imputable al patrono por un Tribunal.

En el caso del patrono no podrá despedir o adoptar cualquier tipo de represalia contra los trabajadores huelguistas ni contratar a otros trabajadores para sustituirlos, siempre que la huelga sea legal, salvo en el caso de incumplimiento de los servicios mínimos pactados o dictados por la autoridad competente.

Si la huelga fuera considerada ilegal o declarada ilícita, en la mayoría de países, el empresario estará facultado para despedir a los trabajadores huelguistas sin responsabilidades y para contratar otros trabajadores.

Sorprende la normativa estableciendo que todos aquellos que inciten o promuevan huelgas no ajustadas a la norma podrán ser sancionados, detenidos e incluso ser motivo de cárcel según el país.

## I.5 Derecho de consulta

El común denominador son los órganos de diálogo tripartitos relativos a la consulta sobre la fijación de salarios mínimos. En segundo plano están los espacios de conciliación y arbitraje (Juntas o Tribunales) y en menos países los Consejos Nacionales de Trabajo o Económico Sociales, en 10 países.

Llama la atención el vacío institucional en países como Chile, y la abundancia de instituciones como Brasil o Costa Rica, lo que necesariamente no es un indicador definitivo de que exista en realidad diálogo social.

## I.6 Derechos de protección y garantía sindical

La mayor parte de la protección y garantía de la actividad sindical se centra en asegurar a los representantes sindicales el puesto de trabajo, la estabilidad, en condiciones similares, mientras dure el período de su mandato, más un tiempo adicional desde el cese de las responsabilidades para los que hubiesen sido electos.

No en todos los países se les reconoce a todos los integrantes de los órganos de dirección el fuero, hay países en los que se establece un número determinado, a veces en función del número de afiliados o trabajadores que representan.

En seis normativas se reconocen permisos o licencias a los representantes para que puedan desempeñar las responsabilidades sindicales encomendadas, ausentándose del lugar de trabajo, por tiempos determinados acumulables o durante todo el mandato, con derecho o no a percepción de salarios según en qué situaciones.

En 15 de los 20 países también se establecen protecciones para los promotores de la constitución de organizaciones sindicales durante el proceso constitutivo, y un tiempo posterior, que varía en cada país, con la exigencia de cumplir determinadas funciones, esencialmente de información. Hay países en los que la protección es para todos los trabajadores participantes y para quienes se sumen o incorporen, y otros en los que se establece un número determinado de aforados.

En 10 países se hace una breve referencia a que el empresario ha de facilitar, en la empresa, un lugar apropiado para la actividad sindical y un punto idóneo para información sindical.

En casi todos los países se confecciona un listado de posibles prácticas empresariales consideradas desleales a la libertad sindical de los trabajadores aforados, previéndose sanciones, hasta la detención en Guatemala, a la vez que se estipula la restitución inmediata de los derechos violentados y la urgente reparación de los posibles daños causados.

## II CONCLUSIONES

**Primera:** En casi todos los países, las posibilidades de organización y afiliación sindical las determinan esencialmente las normas y no la libre voluntad individual y colectiva de los trabajadores, porque las leyes:

- Exigen mínimos para constituir organizaciones de base que suponen excluir a la mayoría o a elevados porcentajes de trabajadores ocupados de poder ejercer, directa o indirectamente, este derecho, en el ámbito de la empresa y por extensión en los superiores.
- Condicionan su ejercicio al tipo de contrato, tamaño de la empresa y cumplimiento de mínimos.
- Imponen a los trabajadores un sistema de organización y afiliación determinado, sin oportunidad de poder optar legalmente a otras opciones organizativas y de afiliación.
- No contemplan la afiliación de los trabajadores desempleados.
- No reconocen la libre afiliación individual directa y prefigura la colectiva, salvo excepciones.

En síntesis, en las normativas ordinarias no siempre se respeta el derecho de organización y afiliación como derecho humano laboral fundamental individual y colectivo inherente a todos los trabajadores, sin exclusiones.

Por ejemplo, si un grupo de trabajadores de distintos sectores decidieran constituir una central sindical y determinar un sistema organizativo basado en estructuras sectoriales/territoriales con variantes de organización en el ámbito de la empresa, según su tamaño, sector o número de afiliados, con reconocimiento de la afiliación directa, cuyo registro y personería jurídica fuese integral y extensiva a todas las organizaciones que la conformen, en la mayoría de países no procedería su legalidad con las normativas vigentes.

En consecuencia, los derechos de organización y afiliación sindical estarían regulados en América Latina y el Caribe, de forma restringida y dirigida, en casi todos los países, también en el sector privado, representando una barrera al crecimiento

y desarrollo sindical, libre y autónomo, y particularmente del sindicalismo de orientación sociopolítica.

**Segunda:** Llama la atención que en las normativas de algunos países se confieran facultades a las autoridades públicas para que puedan intervenir y ejercer control de determinadas áreas de la gestión administrativa y financiera, y sobre los procesos electorales internos, entre otros asuntos propios de las organizaciones sindicales, mientras se prohíbe la acción sindical política y las exigencias generales de carácter socioeconómico que puedan cuestionar decisiones consideradas materia exclusiva gubernamental.

**Tercera:** Es preocupante que las normativas no prevean y fomenten la negociación colectiva en todos los ámbitos de las relaciones laborales, prioritariamente en el nivel sectorial, como sí sucede en Argentina, Brasil y Uruguay y en algunos sectores de otros países. Superar las actuales tasas de cobertura de la negociación colectiva requiere, entre otros factores, situar el predominio de la negociación en el ámbito sectorial, como única posibilidad de amparar a todos los trabajadores ocupados.

Es muy difícil que exista desarrollo sindical sin negociación colectiva. Poner límites normativos a la negociación colectiva, directos e indirectos, es poner obstáculos a la mejora de las condiciones de empleo y vida de los trabajadores y, a la democratización de las relaciones laborales y al sindicalismo.

Un sistema normativo que circunscribe la organización sindical y la negociación colectiva al ámbito de la empresa, y deja a la mayoría de la población ocupada al margen, es un sistema perverso que reduce el derecho de la negociación colectiva a la mínima expresión, cuyo resultado inmediato es obviamente la baja tasa de cobertura con un impacto negativo estructural en las condiciones de empleo y vida de los trabajadores.

Es inviable un escenario de negociación colectiva amplio en cobertura, vigoroso en contenidos, con resultados e impactos positivos para los intereses de los trabajadores, en cualquier país, sino es esencialmente sectorial, por las posibilidades de alcance objetivo y subjetivo.

**Cuarta:** Pareciera que la mayoría de normativas estuvieran impregnadas de prejuicios contra el derecho de huelga al no reconocerse en plenitud. En casi todos los países, el derecho de huelga se halla sometido a un conjunto de cortapisas que, sin duda, mellan la eficacia de su fundamento.

Prohibir o no permitir el ejercicio del derecho de huelga a los trabajadores, sea en determinadas empresas o sectores, previamente o durante la etapa de trato directo, negociación, conciliación o arbitraje, de un convenio colectivo o cualquier otro conflicto colectivo, significa negar a los trabajadores la posibilidad de paliar el desequilibrio de poder existente en las relaciones de empleo a favor del empresario, e implica neutralizar la esencia del derecho en detrimento de los derechos de los trabajadores.

**Quinta:** Parece que existe en las normativas un déficit institucional del diálogo social tripartito. Solo en parte de los países se contempla la creación de órganos tripartitos permanentes de consulta y diálogo sobre las materias socio-laborales y económicas que afectan al mundo del trabajo y las relaciones de empleo.

En la mayoría de países, la institucionalidad tripartita de la consulta y diálogo tiene que ver con la fijación del salario mínimo y con la participación en procesos y Juntas o Tribunales de Conciliación y Arbitraje para la solución de los conflictos laborales originados.

**Sexta:** Se puede sustentar que la normativa sobre garantías y protección de los principios y derechos de libertad sindical no sería suficiente en la mayoría de los países porque no siempre se estipula, por ejemplo que:

- Los derechos sindicales de Libertad Sindical, incluidos los de negociación colectiva y huelga, son derechos humanos laborales fundamentales y, como tales, han de jerarquizarse, respetarse y cumplirse.
- Todos los trabajadores estarán siempre protegidos en el ejercicio de sus derechos sindicales, no pudiendo ser despedidos ni desmejorados en sus condiciones de trabajo o traslados por estas razones, correspondiendo, en caso de denuncia por supuesta vulneración, la carga de la prueba al empresario ante los Tribunales facultados.
- Cualquier denuncia de violación de cualquier derecho sindical será vista y fallada en recurso de amparo por vía de urgencia.
- Toda violación de los derechos sindicales será de inmediato subsanada y reparados los daños causados al trabajador o trabajadores a la brevedad.
- La aplicación de sanciones y medidas eficaces y operativas en la prevención y penalización de las violaciones de la libertad sindical.

### III RECOMENDACIONES

- 1 Sugerir que se evalúe por las organizaciones sindicales interesadas, si la normativa que exige “pisos mínimos” para constituir una organización sindical, condiciona la afiliación, individual y colectiva, e impone un sistema organizativo, supone o no una restricción de los principios de autonomía, de no injerencia y libre organización como mejor convenga a los fines propios de los trabajadores, y si esto representa o no un grave obstáculo del pleno ejercicio de los derechos de constitución, organización y afiliación individual y colectiva.
- 2 Sugerir que, a su vez, se efectúe un análisis sindical de la normativa vigente para evaluar si el derecho de la libertad de acción interna está suficientemente garantizado o, por el contrario, faculta la intromisión y control de las autoridades del funcionamiento interno de las organizaciones sindicales.
- 3 Sugerir que se analice si los derechos de libertad de acción externa están plenamente reconocidos y garantizados por las normas o, de lo contrario, se restringen (cuando no son prohibidos), en el caso del derecho de libre reivindicación, manifestación y acción, y en particular de los de negociación colectiva y huelga.
- 4 Constatar la valoración, sindical y jurídica, de los preceptos legales que en materia de libertad sindical hagan las organizaciones sindicales, e incorporar sus observaciones, para enmendar, actualizar o complementar las conclusiones del Informe provisional.
- 5 Promover las propuestas de cambios legislativos que las organizaciones sindicales elaboren con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los principios y derechos de la libertad sindical, la negociación colectiva y huelga.

## CAPÍTULO II

### II ENCUESTA SOBRE RESTRICCIONES LEGALES A LA SINDICALIZACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

SPS Secretaría de Políticas Sociales Red de Derechos Humanos y Asesoría Jurídica Continental

En 2010-2012, la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Red de Derechos Humanos y Asesoría Jurídica Continental, aplicó una encuesta estructurada a sus organizaciones afiliadas en América Latina y Caribe sobre la normativa y la práctica observada en cada país respecto de la libertad sindical y la negociación colectiva. Las encuestas fueron respondidas por un total de 32 centrales sindicales (algunas conjuntamente) de 15 países. El recuadro adjunto presenta la nómina de participantes.

La encuesta ha destacado los siguientes temas: 1. La promoción de sindicatos por sector rama; 2. La existencia de “techos” de tamaño para la existencia y registro de sindicatos de empresa; el grado de concentración (sindicatos de empresa y de sector/rama); 3. La sindicalización de colectivos específicos, especialmente trabajadores autónomos, trabajadores agrícolas, trabajadores tercerizados, trabajadores de la administración pública, y trabajadores inmigrantes; 4. La extensión de la negociación colectiva al ámbito sector/empresa y sector público.

El texto completo de las respuestas ha sido colocado en el sitio web de CSA, luego de que fuera presentada en una actividad de la Red (Asunción, septiembre 2012).

La encuesta pedía a los entrevistados que proporcionaran información sobre el marco jurídico en los temas bajo análisis, así como una evaluación de la práctica observada en la dinámica de las relaciones entre empleadores, sindicatos y Estado. Esta segunda vía, a la que podría denominarse “sociológica”, es la destacada en esta nota, para registrar la percepción de las organizaciones sobre las restricciones legales y las prácticas consecuentes.

Algunos de los contenidos han sido utilizados como complemento a los estudios nacionales elaborados por el proyecto CSA-CELDS-FSAL sobre Negociación Colectiva comparada, iniciado en el segundo semestre del 2012, en particular el estudio sobre Costa Rica de la CTRN.



Los temas bajo análisis han sido clasificados en dos grandes apartados: organización y negociación colectiva, diferenciando sector privado y sector público. Se han excluido los contenidos referidos a los trabajadores inmigrantes, porque serán sujeto de un informe especial, dirigido al programa de CSA sobre el tema. Cuando para un país hay más de dos respuestas, se identifica aquella que contiene un comentario diferenciado.

#### ARGENTINA

1. CGT, Pablo Topet
2. CTA, Horacio Meguira y Luis Campos

#### BRASIL

3. CUT, Expedito Solaney
4. Forca Sindical (con apoyo de DIEESE)

#### CHILE

5. CUT, Rodrigo Vázquez Silva

#### COLOMBIA

6. CGT, William Millán
7. CUT, Hernán Trujillo
8. CTC, Miguel Morantes

#### COSTA RICA

9. CTRN, Mario Rojas Vilches

#### ECUADOR

10. CSE, Jaime Arciniega

#### EL SALVADOR

11. CSTS, María del Carmen Molina
12. CATS, Francisco Quijano

#### GUATEMALA

13. CGTG y CUSG, José Pinzón y Carlos Mancilla
14. UNSITRAGUA, Julio Coj

#### HONDURAS

15. CGT, Daniel Durón y el Departamento de Organización
16. CTH, Luis Alonso Rivera
17. CUTH, José Baquedano

#### MÉXICO

18. CROC, Salim Kalkach
19. CTM, Salvador Medina
20. UNT, José Olvera

#### NICARAGUA

21. CST, Claudia Espinoza
22. CUS, Luis Collado y Alvaro Leiva Sánchez

#### PANAMA

23. CGTP, Mariano Mena
24. Convergencia Sindical y CTRP, Carlos Ayala Montero

#### PERU

25. CUT y CATP, Rafael Blancas

#### REPÚBLICA DOMINICANA

26. CASC, CNTD, CNUS, Antonio de Jesús Aquino

#### VENEZUELA

27. ASI, Carlos Navarro, Bogar Pérez, Francisco Cermeño y Marcela León.
28. CTV, Carmen Omaira

## I ORGANIZACION

### I.1 Sector privado

En **Argentina**, a la descripción general aportada por CGTRA, CTA agrega algunas calificaciones: 1. que la ley desestimula la conformación de nuevas organizaciones cuando dispone que si un sindicato o federación de actividad posee la personería gremial (que le otorga derechos exclusivos como el ejercicio de la huelga, negociación colectiva, tutela sindical, etc.), ésta no puede ser disputada por otra organización, aún cuando sea más representativo en el ámbito en disputa. Además, la legislación nacional impone un conjunto de obstáculos que dificultan el derecho a decidir a qué organización sindical afiliarse, por las excesivas facultades que la ley otorga al sindicato que posee la personería gremial. Por ello, existe un sistema de “cuasi” monopolio sindical, que virtualmente impide la actuación de los sindicatos que no tienen la personería gremial (no pueden ejercer la huelga, no participan en la negociación colectiva, sus representantes no tienen tutela legal frente a repre-

salas patronales, no pueden descontar la cuota sindical por recibo de sueldo, no pueden representar los intereses colectivos de los trabajadores, etc.). 2. que la afiliación sindical depende de la “*actividad principal de la empresa*”, por lo que si el trabajador desea afiliarse a un sindicato, sólo puede hacerlo a aquél que tenga ámbito de actuación dentro de aquella. Ello genera serias dificultades ante los procesos de tercerización o externalización de parte del proceso productivo, donde la empresa subcontratista no posee la misma “*actividad principal*” que la empresa cedente. En estos casos la aplicación de la ley conduce a un cambio en la representación sindical, por más que el trabajador continúe realizando las mismas tareas.

Además, CTA agrega que, aun cuando la ley no coloca techos de tamaño a los sindicatos, en la práctica se requieren entre 20 y 25 miembros, en la medida que se establecen condiciones sobre el mínimo de miembros de la Comisión Directiva, incluyendo los órganos de fiscalización y la junta electoral.

Al reconocimiento de ambas centrales sobre que la legislación dispone expresamente la relación de dependencia como condición de inclusión en el sistema legal de regulación de los sindicatos, CTA agrega que la práctica del Ministerio de Trabajo también obstaculiza el derecho de organizar sus propios sindicatos a los trabajadores informales, ya que sólo admite la presentación de trabajadores registrados en el sistema de seguridad social.

En **Brasil**, la estructura sindical presenta limitaciones para la organización, por el criterio de sindicalización mediante el concepto de “*categoría*”. Normalmente, a cada categoría económica corresponde una categoría profesional, a cargo del sindicato, con una representación mínima de dos trabajadores en un sindicato de categoría. Cuando una misma empresa tiene diversas actividades económicas, el encuadramiento sindical atiende a la preponderante. Existe la posibilidad de organización sindical a partir de categorías diferenciadas, lo que lleva en la práctica a la creación de sindicatos por profesión. Si un grupo de trabajadores es caracterizado como integrante de una categoría profesional o diferenciada, no puede crear un sindicato. La base de referencia es territorial, con el municipio como unidad mínima, no pudiendo haber más de un sindicato de la misma categoría en la misma base. No es permitida la creación de sindicatos por empresas. Tampoco está reglamentada por ley la organización de los trabajadores en el local de trabajo.

Dentro de la estructura corporativa están previstas entidades de segundo y tercer grado, las federaciones y las confederaciones. Las confederaciones son pueden tener base de representación nacional. Para ser creadas necesitan al menos tres federaciones de determinada categoría profesional. Es libre la afiliación de las tres

instancias a una central sindical. Aceptadas estas reglas, no hay impedimento para alcanzar esos niveles de representación. En 2008 fue reconocida por la legislación laboral brasileña la existencia de centrales sindicales. Estas no hacen parte de la estructura confederativa, pudiendo haber duplicidad de asociación y englobar trabajadores de diferentes categorías. Además, fueron incluidas en el destino de los recursos reconocidos mediante la contribución sindical compulsiva. Actualmente, de todo lo recaudado, 60% es destinado al sindicato representante del trabajador, 15% a la federación, 5% a la confederación, 10% a la central sindical y 10% a la cuenta “*Salario y Empleo*” del Ministerio de Trabajo y Empleo.

No existe un piso de tamaño para la organización de sindicatos, pero se establece que no puede haber más de un sindicato de la misma categoría profesional en cada municipio. En el ámbito territorial se permite la sindicalización de todos los trabajadores, incluyendo los no asalariados.

En **Chile**, para constituir un sindicato de empresa o Interempresa (trabajadores dependientes de dos o más empleadores) se necesita un mínimo de 8 trabajadores, y en el plazo de un año debe enterar 25 trabajadores, salvo que la empresa tenga menos de ese número. También se pueden crear sindicatos de trabajadores interempresa y de trabajadores temporeros, temporales o eventuales. Pero la sindicalización no depende ni siquiera de una empresa sino de la razón social a la que pertenezcan, pudiendo existir muchas razones sociales distintas. Un grupo puede crear cuantas “*empresas*” le parezca, multiplicando así su número de razones sociales o “*rut*” (rol único tributario) fenómeno conocido en Chile también como “*multi-rut*”. Por lo tanto, existen empresas con 50 trabajadores que tienen 5 o 6 razones sociales distintas, y en algunas de éstas solo trabajan menos de ocho trabajadores, por lo que sólo pueden aspirar a un sindicato interempresa. Un ejemplo destacado es la empresa Supermercados Líder, que tiene más de cien razones distintas, existiendo 62 sindicatos representativos del 8% del total de los trabajadores. Las empresas utilizan también otra maniobra: unificar una de sus razones sociales a nivel nacional, para que pueda allí constituirse un sindicato nacional, pero apurándose a crear un “*sindicato amarillo*”, al que luego obligan a ingresar a los nuevos contratados.

En **Colombia**, aunque el Código permite la sindicalización por industria/ rama, pero no está promocionada, ya que apenas es mencionada en el Código y no está reglamentada. Además, al momento de la inscripción en el registro del Ministerio de la Protección Social, los funcionarios colocan trabas para el respectivo depósito. Por el contrario, puede haber federaciones de rama local, regional y nacional.

La definición de trabajo y de contrato de trabajo se ha prestado para excluir de los derechos de asociación sindical (así como de la negociación colectiva, huelga y demás derechos relacionados), a quienes pese a trabajar en el sentido estricto del término, están sujetos a contratos que ocultan verdaderas relaciones laborales o incluso carecen de contratos, como son aquellos vinculados por contratos de prestación de servicios, cooperativas de trabajo asociado, y contrato de aprendizaje. El Ministerio se ha negado a dar una gran cantidad de inscripción en el registro sindical, aunque se logró un avance (en 2008) con sentencias de constitucionalidad que eliminaron la competencia del Ministerio de negar los registros, delimitándole como mero “depositario”. Estos fallos han repercutido en el aumento del número de organizaciones sindicales, situación que puede ser tanto un avance como un peligro para el movimiento pues, en la práctica, ha implicado atomización de los sindicatos, sin aumento en la afiliación a los mismos.

Los trabajadores subcontratados pueden constituir sindicatos con las mismas reglas generales. La ley de subcontratación del 2007 transformó la responsabilidad subsidiaria del mandante en solidaria, pero para efectos de hacerla valer, se tiene que notificar judicialmente a ambos. El problema práctico es que si la empresa subcontratante desaparece y no se le logra notificar, no hay acción judicial. En la construcción, la gran mayoría de los trabajadores son contratados por “contrato por obra o faena”, pudiendo sindicalizarse pero sin alcanzar la negociación colectiva, a lo que se niegan los empleadores argumentando que no tienen contrato indefinido, como lo exige la ley para constituir un sindicato, con lo que se invalida. Por otro lado estas empresas constructoras forman “sindicatos amarillos” con personal administrativo a los que contratan indefinidamente y así abortan cualquier intento de proliferación en la sindicalización. También está prohibida la organización de los trabajadores de las cooperativas de crédito asociado.

En **Costa Rica**, el piso de 12 trabajadores obstaculiza la creación de organizaciones. Además, el Código de Trabajo prevé el rompimiento del contrato laboral en forma unilateral por parte del patrono, con el pago de prestaciones legales como la cesantía, pero esta es una figura muy frecuente para despedir a dirigentes sindicales o a potenciales dirigentes que estén desarrollando un trabajo para constituir sindicatos en una empresa. El Código también establece el fuero sindical en el cargo de dirigente, y fija una serie de causales para el despido. En la práctica, existe una gran lentitud de la justicia, ya que los juicios por despidos duran entre 4 y 5 años (en algunos están hasta 15 años).

No existen restricciones legales para los trabajadores independientes, pero la formación de sindicatos es bastante difícil, porque son perseguidos por su activi-

dad básicamente en los municipios y la presión que ejerce el sector formal de la economía especialmente en el sector comercio. En relación a los trabajadores del sector agrícola no hay restricciones legales en la formación de sindicatos, aunque al momento de intentarlo se obstaculiza su creación mediante el despido de sus dirigentes y la colocación de sus nombres en listas negras. Los patrones promueven o crean asociaciones solidaristas y comités permanentes, para obstaculizar la convención colectiva.

En **República Dominicana**, para formar un sindicato de trabajadores, cualquiera que sea su tipo, se requieren 20 trabajadores, tanto para su constitución como para su registro, lo que es excesivo para el sector agrícola. Para crear confederaciones, se requiere contar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros reunidos en asamblea, lo que ha sido considerado exagerado por OIT. El Código de Trabajo permite la creación de sindicatos de rama de actividad, así como de sindicatos de empresa y sindicato profesional o de oficio. La ley no permite la creación de otra forma de estructura de sindicatos, por ejemplo de empresas varias u oficios varios, lo que desestimula la creación de sindicatos de micro y pequeñas empresas, sobre todo por la definición de rama de actividad del Banco Central. Otro aspecto no establecido por la ley, pero que usan las autoridades de trabajo, es investigar en las nóminas de las empresas si los trabajadores que están formando un sindicato son en verdad trabajadores asalariados de las empresas a las cuales hacen referencia. La aplicación de esta práctica impide que los trabajadores de sectores donde impera la informalidad puedan formar un sindicato, pues sus nombres y demás generales no van a aparecer en las nóminas o documentos formales de las empresas o empleadores personales para los cuales prestan sus servicios.

El Código solo aplica a los trabajadores asalariados, por lo que se excluye a los trabajadores por cuenta propia. La ley 122-05 para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro permite a estos trabajadores formar asociaciones, estableciendo requisitos y reglamentaciones complicadas y difíciles de cumplir. La ley no restringe el derecho de organizarse a los trabajadores de contratos por cierto tiempo, sean estacionales o por temporadas, pero en los hechos es difícil de ejercerse en el sector agrícola.

En **Ecuador**, existe un piso de tamaño de 30 trabajadores para la creación de sindicatos de empresa. Se autoriza también la creación de comités de empresa, los que deben tener más de la mitad de todos los trabajadores de la empresa para ser conformado. El Código del Trabajo señala que cumplidos los requisitos para el registro de la organización, el Ministerio de Relaciones Laborales tiene 30 días para aprobarlo y registrarlo. Pasado este tiempo, y si no hay observación del ministerio,

la organización sindical adquiere personería jurídica automática. Sin embargo, esto es letra muerta porque para tramitar la apertura de cuentas bancarias, se inventan cualquier subterfugio para no registrarlo y los trámites judiciales duran fácilmente dos, tres o más años, con lo que se termina abandonando. Existen también restricciones no legales para los trabajadores de los sectores camaroneros, agrícolas, agroindustriales, florícolas, bananeros. En estos dos últimos al menor conocimiento que los trabajadores están pensando organizarse se los despide.

En **El Salvador**, existe una fuerte restricción a la organización sindical por un piso de 35 trabajadores. Cumplido este requisito, aparentemente es sencillo conseguir registro sindical, pero en los procesos de legalización por el MITRAB es donde se alarga dicha legalización. Es delicada la situación de los trabajadores en el sector de maquila, ya que no se les asegura el resguardo legal durante el proceso de inscripción, se les despide arbitrariamente a los miembros de las juntas directas sindicales. Se permite la sindicalización de los trabajadores no asalariados. Respecto de las trabajadoras del hogar, para quienes había un régimen especial, y el gobierno ha votado en contra del C189 en la OIT, pero posteriormente la situación está cambiando.

En **Guatemala**, los sindicatos consideran que el Código de Trabajo es uno de los mejor redactados, pero en la práctica se ponen muchos límites al registro de organizaciones. El sindicato de empresa debe tener al menos 20 trabajadores, lo que es muy difícil de lograr, agravado por el hecho de que si el patrono se da cuenta del intento, los promotores son despedidos del trabajo y pasan a formar parte de las listas negras, con lo que jamás logran otro empleo. Los patronos violan muchos artículos y no reciben los castigos adecuados, por la corrupción e impunidad que existe en muchas instituciones, en especial en el Ministerio de Trabajo y Juzgado de Trabajo. En especial, existe mucha dificultad para organizar sindicatos en las empresas maquiladoras de ropa, caña de azúcar, fincas cafetaleras, comercio.

En **Honduras**, se establece un mínimo de 30 miembros para crear y registrar a un sindicato, cualquiera sea su categoría, y existe una serie de mecanismos adicionales de control estatal sobre la actividad de las organizaciones. Por ejemplo, se define por reglamento el número máximo de asambleas generales, el quórum de las mismas, los temas que deben tratarse, y las votaciones que para cada caso se requieran. Incluso se establece expresamente la posibilidad de que la asamblea sea convocada directamente por el responsable de asociaciones sindicales del ministerio de Trabajo, y autoriza la presencia de autoridades administrativas en las asambleas. A ello se agrega que los patronos al darse cuenta que se está formando un sindicato, lo primero que hacen es despedir al trabajador argumentando reducción de perso-

nal y poco o nada puede hacerse para superar este problema. En cuanto a la organización por rama o sector, está mencionada, como sindicato industrial, al momento de clasificar las formas de sindicatos autorizadas, pero de manera escueta.

No se permite la organización a los trabajadores subcontractados y a domicilio, a los trabajadores de seguridad privada, y a los trabajadores de explotaciones agrícolas o ganaderas que no ocupen permanentemente más de 10 trabajadores.

En **México**, la UNT considera que existe una violación permanente de los derechos laborales, de acuerdo a los estándares de OIT, El artículo 123 constitucional en su versión original confirma el derecho a la libre sindicalización, así como de huelga, pero la Ley Federal del Trabajo (LFT) reconoce a los sindicatos como personas privadas, pero estableciendo criterios de persona pública para regular su constitución, fines, ámbito de competencia y requisitos legales para su existencia. Con esto se le otorga al Estado el derecho a inmiscuirse en la vida interna de los sindicatos, desde el otorgamiento de registro sindical hasta la obligación de proporcionar información que el Estado les requiera. Asimismo, el contrato colectivo tendrá validez no cuando las partes lo pacten, sino hasta que esté depositado en la Junta de Conciliación y Arbitraje (JCA) correspondiente. Uno de los impactos más difíciles de librar para los sindicatos independientes es el carácter tripartito de la JCA, pues los representantes obreros pertenecen a sindicatos oficiales que son el brazo derecho del gobierno y se convierten en juez y parte de los conflictos.

La LFT ha establecido, desde el comienzo, mecanismos de control corporativo. En la reforma de 1980 se cerró una rendija por donde los trabajadores podían colar su autonomía sindical, perdiendo el derecho a demandar por coalición, quedando plenamente establecida la "toma de nota" otorgada por las JCA, como requisito único para obtener personalidad jurídica. Los mecanismos de violación de la libertad sindical son varios y difíciles de sortear: si por un lado se establece que a ningún trabajador se le puede obligar a pertenecer o no a un sindicato, también se agrega que el patrón admitirá exclusivamente como trabajador a quienes sean miembros del sindicato contratante violando con esto el derecho constitucional a la libertad de trabajo. En México un patrón no sólo escoge el sindicato de trabajadores sino que además firma, aún antes de iniciar operaciones, un contrato colectivo de trabajo con cláusulas que lo protegen jurídicamente de la eventual presencia de un sindicato auténtico. Además, se restringe el tipo de sindicato que los trabajadores deben formar, el radio de acción y la constitución misma de su estatuto interno, y sus representantes, concediendo la personalidad jurídica del sindicato a una sola persona, el secretario general. Cualquier litigio sobre el reconocimiento sindical lo determina las Juntas.

Cuando se quiere bloquear la actividad de un sindicato autónomo o que intente independizarse de la estructura corporativa, las certificaciones (tomas de nota) son negadas o se retrasan años, dejando sin personalidad jurídica a los representantes. En la práctica procesal las Juntas se han encargado de restringir todavía más el derecho de libre asociación exigiendo documentación superflua pero de mayor importancia en tanto que permiten al patrón o al sindicato demandado en un juicio de titularidad tener información sobre quiénes son los trabajadores inconformes y aún antes de que se inicie el proceso legal, estén despedidos.

Aun cuando el representante obrero sea legítimo, su voto se anula con el voto del representante patronal, dejando al voto del representante del gobierno la decisión final. Además, las Juntas dependen del Poder Ejecutivo, lo que viola el principio republicano de la división y autonomía de los tres poderes de la Unión, haciendo que el poder ejecutivo realice funciones relacionadas con la justicia, en este caso, en el ámbito laboral. El presidente de la Junta a nivel federal es nombrado directamente por el presidente de la república; en las juntas locales es nombrado por los gobernadores de los estados o por el Jefe de gobierno del Distrito Federal. La experiencia demuestra que nunca las juntas de conciliación dictarán sentencia en contra de los organismos en los que el Estado tenga interés, incluyendo el registro de sindicatos y el reconocimiento de los comités ejecutivos. Además, la práctica muestra la facultad que tienen las JCA para aumentar o disminuir la jornada laboral, el personal de la empresa, los salarios, y en general las condiciones de trabajo, violentando los propios acuerdos bilaterales plasmados en los contratos colectivos de trabajo.

Están también registrados muchos sindicatos de trabajadores a domicilio, como agentes vendedores y repartidores. Existen otras modalidades de organización como la Unión de Voceadores y Vendedores de Periódico, que bajo un mecanismo sui generis logran que los editores paguen a la Unión la cuotas de reparto que les permiten tener seguridad social, sistema de hospitales, prestaciones y jubilación.

En **Nicaragua**, existe un piso de tamaño de 20 trabajadores para constituir un sindicato. Se ha creado un fuero especial, ante el cual basta que los trabajadores informen sobre su voluntad de constituir un sindicato para que el Ministerio de Trabajo proceda a protegerlos contra cualquier despido injustificado o traslado. Se presentan limitaciones para la organización de los trabajadores tercerizados.

En **Panamá**, se condiciona la creación de sindicatos de empresa a tener al menos 40 trabajadores. Además, existe una dicotomía en la legislación acerca del otorgamiento de personería jurídica a los sindicatos. Por un lado, la Constitución Política faculta al órgano ejecutivo para que en treinta días desde que se presenta la petición

se pronuncie sobre ella, mientras que el Código de Trabajo, establece que la inscripción de un sindicato en el Ministerio de Trabajo determina su personería jurídica. En la práctica, todos los gobiernos han optado por la primera fórmula, porque ello les da control sobre las personerías de los sindicatos y bajo ese esquema se han denegado de hecho, muchas personerías (bancarios, abogados independientes, etc.). El actual gobierno no ha otorgado ni una sola personería, de aproximadamente 40 solicitudes pendientes. El nuevo Reglamento de Organizaciones Sociales del Ministerio, indica que para registrar los cambios en la Junta Directiva se verificará si los dirigentes electos reúnen los requisitos para serlo, después de haber sido electos.

En **Perú**, se necesitan al menos 20 miembros para formar un sindicato de empresa, y hasta 50 para sindicatos de otra naturaleza, lo que es un requisito excesivo y, como consecuencia, hay una carencia total de sindicatos en las pequeñas y medianas empresas. No existe promoción de la actividad sindical en federaciones y sindicatos de rama. Los sindicatos de ámbito nacional encuentran muchas veces trabas en las dependencias regionales del Ministerio de Trabajo. También sigue vigente la Ley de Productividad y Competitividad Laboral dictada por Fujimori, que legaliza la posibilidad de despedir sin justificación alguna al trabajador a cambio de una indemnización fijada por la ley. De esta forma, la empresa puede presionar a un trabajador sindicalizado a que acepte la indemnización que establece la ley. Ante la amenaza de la no renovación del contrato, los trabajadores optan por no sindicalizarse. Esta norma estableció también el mecanismo de los ceses colectivos bajo diversos supuestos. Si bien ello requiere aprobación administrativa previa, no se dispone de capacidad legal para evaluar si en el cese están implicados de modo discriminatorio dirigentes sindicales o afiliados, por lo que dicho procedimiento se ha prestado también para encubrir despidos antisindicales.

En cuanto a categorías específicas de trabajadores, los temporales no pueden afiliarse al mismo sindicato que los trabajadores fijos. Asimismo, las seis zonas francas existentes se rigen por regulaciones laborales especiales que restringen la capacidad de los sindicatos para organizar a los trabajadores, al autorizar el recurso a mano de obra temporal, con salarios que se establecen con base en la oferta y demanda.

En **Venezuela**, según la ASI la intervención estatal en el mundo sindical ha sido un fenómeno de vieja data, remontándose a los inicios mismos de las regulaciones laborales en los años treinta, con una primera ley del trabajo que el Estado implementó sin intervención sindical. La libertad sindical ha sido desde 1999 un tema altamente controversial, y por ello tanto los gremios de trabajadores como de empresarios han tenido constantes fricciones con el gobierno. Existe intromisión

estatal en la vida sindical, como se refleja en la Constitución aprobada aquel año, que establece “*el poder electoral tiene por función: (...) organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley (...)*”. El Consejo Nacional Electoral (CNE) se inmiscuye en las elecciones sindicales, estableciendo una serie de trabas para la concreción de los comicios, y con ello el desarrollo de las negociaciones colectivas, ya que hasta tanto no emite un certificado electoral, los sindicatos a quienes se les haya vencido el plazo reglamentario están en mora electoral, y no pueden ejercer sus funciones de representación para la negociación de convenios colectivos.

Normas recientes dejan en manos de los sindicatos decidir si recurren al CNE para la realización de sus elecciones, pero ese organismo continúa teniendo una notable influencia en el proceso electoral, al supeditar la celebración de las elecciones a su notificación y al condicionar su posterior homologación a la publicación en Gaceta Electoral, lo que tarda varios meses y dificulta la actividad sindical. Otra intromisión la constituye la obligación de entregar un listado definitivo de los votantes al CNE, previa notificación al Ministerio. Además, se impone al CNE como ente rector en caso de impugnación, lo que permite que se suspendan a discreción las elecciones. Un caso emblemático ocurrido en 2009 fue la suspensión en cinco oportunidades de las elecciones sindicales petroleras de su organización nacional, al permitir el CNE que la empresa fuera modificando la composición del listado de votantes, para favorecer a corrientes oficialistas. Incluso se las suspensiones se permitían sin convocar a las partes involucradas. Además, algunas impugnaciones fueron formuladas fuera del cronograma inicialmente establecido.

El crecimiento del empleo público con múltiples regímenes laborales y formas de representación, se combina con el interés del Ejecutivo en diseñar y proponer una política laboral centralizada y común para los entes y órganos que conforman la Administración Pública. El Ministerio del Poder Popular de Trabajo y la Seguridad Social ha sido vulnerado y puesto en entredicho por las propias entidades públicas en el sentido de desacatar sus decisiones.

Los sindicalistas oficialistas se ven en una difícil situación para el ejercicio de sus funciones; y cuando logran un pronunciamiento favorable por parte del Ministerio, se encuentran ante una nueva problemática, como es lograr el acatamiento por parte de la gerencia de los entes públicos.

CTV agrega que se han incrementado de manera desmedida “*las cooperativas socialistas*”, las que buscan que se perciba el trabajo como un hecho solidario, asistencialista y no remunerativo.

## 1.2 Sector Público

En **Argentina**, no existe limitación a la organización de los trabajadores del sector público, e inclusive no se hacen menciones sobre el personal de las fuerzas armadas y de seguridad, pero el Ministerio de Trabajo ha rechazado pedidos de inscripción de personal policial.

En **Brasil**, está asegurada la sindicalización de los servidores públicos.

En **Chile**, los trabajadores del sector público no empresarial solo pueden crear “*asociaciones*” de carácter gremial.

En **Colombia**, los trabajadores sector público tienen una variedad de contratos: por un lado, la gran mayoría de ellas está siendo irregularmente contratada por medio de contratos de prestación de servicios. En 2012 el gobierno ha reconocido que son 107 mil, lo que supera el número de trabajadores de planta (100 mil). Por otro, dependen de relaciones tercerizadas, en empresas de servicios temporales, cooperativas de trabajo asociado u otro tipo de figuras, con lo que su relación tampoco es con el Estado. Y finalmente se encuentran los servidores públicos, vinculados directamente, que a su vez se clasifican en “*empleados públicos*” y “*trabajadores oficiales*”. Estos últimos tienen contratos de trabajo con la administración y se rigen por las normas del Código, mientras que los primeros generalmente ingresan por carrera administrativa y se rigen por cantidad de normativas particulares.

En **República Dominicana**, los funcionarios y empleados públicos solo pueden crear asociaciones de servidores públicos (por ley del 2008), y su reglamento establece que para la formación de una asociación de servidores públicos se requiere la participación del 40% de los empleados de la dependencia que se trate a escala nacional. OIT considera que este requisito es exagerado, contraviniendo las disposiciones del convenio 87 de la OIT.

En **El Salvador**, la mayor parte de las organizaciones del sector público son asociaciones. No se permite la sindicalización de las fuerzas armadas y de seguridad, así como de los bomberos.

En **Guatemala**, ha sido más fácil organizar a estos trabajadores que los del sector privado, excepto en las municipalidades. Frecuentemente el Estado contrata servicios profesionales o utiliza contratos de distribución o arrendamiento, con lo que desnaturaliza las relaciones de naturaleza laboral y, por el carácter temporal de dichas relaciones, se elimina la protección social del trabajo.

En **Honduras**, los trabajadores del sector público pueden crear sindicatos, aunque existen algunas limitaciones.

En **México**, los trabajadores del sector público están normados en el Apartado B de la LFT. De acuerdo a la CROC, es casi imposible organizar un nuevo sindicato, en el marco de una ley que viola todos los preceptos de la OIT.

En **Panamá**, no se permite la denominación de sindicatos a las organizaciones de trabajadores públicos sino la de asociaciones sin fines de lucro, exigiendo 50 miembros como mínimo. Bajo estos parámetros se han organizado desde hace treinta años más de 80 organizaciones, siendo las más destacadas por su beligerancia y capacidad de convocatoria los gremios docentes, profesionales de la salud y la FE-NASEP (Federación de Organizaciones de Servidores Públicos).

En **Perú** la normativa vigente no establece disposiciones relativas al derecho de sindicación de un importante número de trabajadores que prestan servicios subordinados en entidades de la administración pública, lo cual impide o dificulta su derecho de afiliarse o constituir un sindicato: están excluidos los trabajadores de las fuerzas armadas y policiales, además de los trabajadores civiles de estas fuerzas; existen trabajadores que prestan servicios subordinados en diversas entidades mediante los denominados “*contratos del fondo de apoyo gerencial*”, a los que tampoco se les reconoce el derecho a la organización. Más en general se obstaculiza la conformación de sindicatos al exigir para su constitución y subsistencia de un sindicato la afiliación de por lo menos el 20% de la totalidad de servidores con derecho a sindicalizarse con un número mínimo de 20 trabajadores. Asimismo, se impide la reelección de los miembros de las juntas directivas de los sindicatos. La personería gremial hace posible el ejercicio de actividades frente al empleador pero no posibilita la actuación de la organización a efectos civiles. Por ello, el sindicato debe inscribirse en la Oficina registral de las asociaciones civiles.

Con relación al derecho a huelga, su declaración de ilegalidad de la huelga es formulada por la propia autoridad de la entidad en la que se realizará. Es frecuente que con el solo anuncio público de una huelga en la administración pública y aún sin haberse comunicado esta al empleador, las autoridades públicas anuncien de antemano que declararían su ilegalidad. Este factor contribuye a que más del 95% de las huelgas convocadas sean declaradas ilegales. Además de ello, la legislación establece que los casos de divergencia entre las partes sobre el número y ocupación de los trabajadores en los servicios mínimos serán resueltos por la Autoridad de Trabajo y no por un órgano independiente. Esto determina que, con frecuencia, en la administración pública los servicios mínimos sean determinados con una am-

plitud tal que se resta total efectividad al ejercicio del derecho de huelga. Por otro lado, existen fuertes sanciones (hasta diez años de pena privativa de la libertad) a quienes anuncian o llevan a cabo una huelga que sea considerada ilegal.

## II NEGOCIACIÓN COLECTIVA

### II.1 Sector privado

En **Argentina**, CTA considera que existe una restricción respecto de los sujetos que pueden participar en la negociación colectiva: la que se da con los sindicatos que no poseen personería gremial. Dentro de las organizaciones que sí la poseen, no existen obstáculos para que los sindicatos o federaciones de sector o rama de actividad participen en la negociación de convenios colectivos. A su vez, tampoco existen trabas para determinar el nivel de cobertura de dicha negociación, que puede coincidir con el sector o la rama de actividad, o puede circunscribirse a una empresa. Ello permite explicar una dinámica de la negociación colectiva donde la mayoría de los acuerdos son firmados por los sindicatos y federaciones de actividad con ámbito nacional, pero se trata, al mismo tiempo, de negociaciones mayoritariamente circunscriptas al ámbito de una empresa.

En **Brasil**, las negociaciones colectivas son encabezadas por los sindicatos de la respectiva categoría profesional y económica. Si la categoría no está organizada, la representación sindical puede ser hecha por federaciones o, a falta de éstas, por confederaciones. Estas ejercen un papel coadyuvante en la negociación, participando en caso de ser invitadas por los sindicatos y federaciones de la categoría respectiva. Las Centrales no tienen la prerrogativa de negociación colectiva, aunque actúan para representar y articular los intereses generales de los trabajadores. Practican el diálogo social actuando en Consejos o Colegiados de Organismos Públicos. La Constitución prevé el arbitraje como forma de solución de conflictos colectivos, aunque es muy poco usado. Las partes resuelven sus diferencias a través del “*dissídio coletivo*”, en la Justicia de Trabajo.

En **Chile**, la figura reglada y normada es el convenio colectivo, es decir, un acuerdo directo, imitación desmejorada del contrato colectivo, ya que no tiene un procedimiento legal, es decir, no está reglado, y por ende no tiene plazos ni condiciones. A este convenio sólo pueden aspirar los “*grupos negociadores*”, cuya formación es estimulada por los empresarios entregándoles mayores beneficios, con lo que se desincentiva la afiliación al sindicato y se estimula la desafiliación. Luego, cuando el sindicato ya está muy debilitado, comienza a despedirse a los trabajadores que fueron parte del grupo negociador y así va terminado con los beneficios pactados.

No existe negociación colectiva a nivel de rama o sector nacional, ya que por ley solo pueden negociar colectivamente quienes pertenecen a una misma razón social. El empleador es quien decide si extiende los beneficios de la negociación a otros trabajadores adherentes a la negociación colectiva. No existe “*piso*” es decir, en cada negociación se parte de cero, puesto que todas las conquistas colectivas duran hasta la vigencia del contrato colectivo. En el caso de la empresa antes mencionada, por aplicación del multirrut se llega a la existencia de 20 procesos diferentes de negociación colectiva. Los trabajadores temporeros, temporales o eventuales pueden negociar colectivamente, pero sólo condiciones mínimas de trabajo y/o seguridad por la condición no permanente de su labor. El sindicato interempresa no puede negociar colectivamente, aunque ello es posible si los empleadores aceptan, siguiendo la forma de convenio colectivo.

En **Colombia**, la negociación colectiva está permitida y contemplada en el código laboral, pero en los últimos años no se lleva a cabo en muchas empresas. Existen los acuerdos denominados pactos colectivos, que son firmados por el empleador y los trabajadores no sindicalizados, así como arreglos directos que los patronos estimulan, mediante prebendas a quienes no están sindicalizados. No existe regulación específica para la negociación por sindicato de rama: el sindicato debe presentar pliegos de peticiones a cada una de las empresas con las que tengan contrato sus afiliados y realizar la negociación con cada una de ellas por separado.

En **Costa Rica**, el Código de Trabajo establece la figura del arreglo directo y autoriza la constitución de comités permanentes para firmarlos, mientras no existan sindicatos. El propio gobierno, los empresarios y las asociaciones solidaristas los impulsan y de esa manera impiden el surgimiento de sindicatos y con ello se imposibilita la negociación de convenciones.

En **República Dominicana**, para negociar colectivamente el sindicato de trabajadores debe tener la mayoría absoluta de trabajadores de la empresa, lo que ha sido considerado por OIT un requisito exagerado y contrario al C 98. La legislación tiende a preferir la negociación a nivel de empresa. En la práctica no se permite la negociación de sindicato o federaciones de rama o sector. Los únicos que tienen éste derecho son los trabajadores de construcción civil y recientemente los estibadores de los puertos, conseguido a través del mandato judicial.

En **Ecuador**, solo se permite la negociación de contratos colectivos a los obreros, es decir, los que hacen esfuerzo físico. Esta categorización de los trabajadores, como si fueran máquinas, es una agresión a la inteligencia. El sindicato o comité de empresa es quien representa a los trabajadores en la negociación. Las federaciones

solo pueden asistir a sus organizaciones afiliadas individualmente, aunque los empleadores ponen reparo a ello, considerando que es una intromisión.

En **El Salvador**, la CSTS considera que el marco normativo del país cuenta con los suficientes insumos para permitir la contratación colectiva. El reto está en los agentes competentes para llevarla a cabo. En la práctica, hay pocos contratos colectivos, ya que los empleadores ven a las organizaciones sindicales como una amenaza. En la maquila no existen contratos colectivos registrados.

En **Guatemala**, se permite la negociación a los sindicatos/federaciones de rama/sector, pero no se lo concreta. Los convenios pueden realizarse por arreglo directo, fuera de las instalaciones del Ministerio.

En **Honduras**, aunque la ley da el derecho a la negociación, en la práctica no puede llevarse a cabo porque no existen sanciones ni penas de ninguna índole para los patronos que violentan ese derecho.

En **México**, los trabajadores del sector privado (Apartado A de la LFT) tienen permitida la negociación colectiva a nivel nacional a través de “*contratos ley*”, que se aplica solo a los sectores textil, hulero, azucarero y locutores. Estos contratos tienen, según la CROC, un gran “*descuelge*”, es decir, muchas empresas no respetan lo establecido, debido principalmente a la falta de medidas coercitivas de los sindicatos y de la propia ley contra los evasores. UNT destaca la dificultad de establecer una contratación colectiva auténtica, proliferando lo que se denomina Contratación Colectiva de Protección Patronal (CCPP), en la medida de que son los empresarios los que determinan qué sindicato es el representante de los trabajadores en sus empresas. El término fue acuñado en los años setenta por los sindicalistas independientes para referirse a los contratos colectivos suscritos por empresarios y sindicatos afines (corporativos, oficialistas o blancos). Tales contratos no reflejan la voluntad de los trabajadores, que en la mayoría de los casos, ni siquiera conocen. En el ámbito sindical, los CCPP implican una doble simulación: de una supuesta organización sindical, que existe solo por el reconocimiento jurídico que da la autoridad (registro sindical) y un pretendido contrato. Los sindicatos de protección se convierten en verdaderas franquicias, impidiendo la existencia de sindicatos auténticos.

Su principal característica es garantizar el cumplimiento cabal de la voluntad unilateral patronal en materia de condiciones de trabajo (ritmos, jornadas, prestaciones, salarios, reglamento interno, vacaciones, productividad, etc.). Son legales, toda vez que cumplen formalmente con los requisitos establecidos en la LFT. Su existencia y funcionamiento está basado en una interpretación positivista del de-



recho, bastando, para que tengan vigencia, con su depósito en la JCA, firmado por los representantes legales de la empresa y del sindicato. La mayoría de los CCPP son firmados aún antes de que exista un solo trabajador en activo, basta que el empresario escoja al sindicato de su preferencia y lo firme con el secretario general del mismo, Son secretos, de tal manera que si un sindicato auténtico pretende firmar con la empresa un verdadero contrato estará impedido por la existencia de uno previo, que no conocía. El sindicato demandante realiza un trámite “equivocado” y su demanda es archivada automáticamente, dando tiempo a la empresa a que tome acciones represivas en contra de los trabajadores involucrados. En caso de que el sindicato demandante demuestre que representa a la mayoría de los trabajadores de una empresa, su derecho consiste en administrar el CCPP ya existente, ajustándose a los tiempos jurídicos para su modificación (cada año revisión de salarios y cada dos años revisión prestaciones). La LFT establece que en un centro de trabajo solo podrá existir un contrato, el cual es de aplicación obligatoria a todos los trabajadores, exceptuando a los de confianza. Cuando un sindicato auténtico logra desplazar al sindicato de protección patronal, lo que consigue es administrar a partir de ese momento, el contrato existente, es decir el propio CCPP con posibilidades de modificación cada dos años, como parte de la negociación obrero patronal.

En **Nicaragua**, el Código del Trabajo permite que la negociación de convenios se realice por vía del arreglo directo fuera de las instalaciones del Ministerio, luego de lo cual éste certifica las cláusulas siempre y cuando no violen derechos adquiridos, y no vaya en retroceso de los derechos mínimos que se encuentran consignado en el código del trabajo.

En **Panamá**, el Ministerio de Trabajo permite que los arreglos directos se conviertan en convenios colectivos en detrimento de los sindicatos: cuando los sindicatos presentan un proyecto de convención colectiva lo rechaza aludiendo que ya existe un pacto colectivo con los trabajadores de la empresa. Existen alrededor de catorce sindicatos afectados por esta medida. Además, la Ley 29 de 2010 que crea la zona económica especial de Barú exonera a las empresas de negociar convenios colectivos durante los seis primeros años de funcionamiento en dicha zona especial, lo que implica de suyo, la ineficacia de la existencia de sindicatos durante ese tiempo.

En **Perú**, la normativa nacional hace muy pocas referencias a la negociación por rama, con lo que no la incentiva y tiende a privilegiar la negociación por empresa. Con ello deja sin negociación a casi el 60% de los trabajadores. Un caso particular es el de Telefónica del Perú (del grupo español), que por sexto año consecutivo se niega a negociar colectivamente. Esta empresa sigue el modelo empresarial de separar sus actividades en unidades de producción sus actividades, creando em-

presas paralelas para realizar sus actividades por cuenta de terceros, pasándoles a ellos la carga laboral. Estas empresas a su vez aprovechan la legislación nacional operando bajo la modalidad tercerizadora de “services”. La autoridad administrativa de trabajo se ha pronunciado sobre estos procesos de descentralización productiva, al considerar que estas empresas son parte del grupo económico. Más en general, en la ley de relaciones colectivas se establece una etapa de trato directo entre las partes, donde no interviene el Ministerio de Trabajo, en la cual usualmente el empleador inicia proponiendo condiciones, ante lo cual el sindicato suele no tener una real capacidad de propuesta.

En **Venezuela**, es notoria la disminución del número de convenios, aún cuando se han incrementado los sindicatos. Lo primero es una muestra de debilidad y fuerza para obligar a los empleadores a negociar, y lo segundo de dispersión y división.

## II.2 Sector público

En **Argentina**, CTA considera que la negociación colectiva en el sector público está fuertemente condicionada por la existencia o no de una legislación que establezca mecanismos para llevarla adelante. En particular, los trabajadores de la administración pública del Estado Nacional, y los trabajadores de la educación cuentan con mecanismos que prevén la negociación colectiva sectorial, aunque con alcance diverso. Por el contrario, los trabajadores de las administraciones públicas provinciales y municipales, en su gran mayoría, no cuentan con ámbitos para negociar colectivamente con sus empleadores. Esta situación también se verifica en el caso de los trabajadores de las administraciones de justicia, tanto a nivel nacional como provincial. En muchas provincias y municipios una de las principales reivindicaciones de los trabajadores del sector público es garantizar el derecho a negociar colectivamente con los empleadores sus condiciones de trabajo.

En **Brasil**, en 2010 el gobierno ratificó el C151 de OIT, y ahora está pendiente de reglamentación en el ordenamiento jurídico nacional. El Ministerio de Trabajo y Empleo ha prometido la creación de un grupo de trabajo específico de composición bipartita.

En **Chile**, por norma expresa, el sector público está impedido de negociar colectivamente, aunque en la práctica, y por presión gremial, se alcanzan contratos “de facto”, por intervención de la CUT, que encabeza una mesa de negociación anual donde se discuten mejoras salariales y otros beneficios. Luego esta propuesta pasa al Congreso nacional y se convierte en ley.

En **Colombia**, hasta fecha reciente los trabajadores al servicio del Estado solo podían, de acuerdo al Código, presentar memoriales respetuosos conteniendo solicitudes o reclamaciones o sugerencias. Ante la presión sindical, en 2009 el gobierno reglamentó una supuesta aplicación, porque en la práctica continuó con la prohibición ya que utilizó el término “*concertación*”, reconocido dentro de los aspectos de diálogo social de la OIT, y por lo tanto restrictivo en cuanto a los temas y acuerdos que podrían tratarse en un conflicto colectivo laboral. Los pocos acuerdos firmados fueron incumplidos, al no existir herramientas para ejecutarlos. El sindicalismo protestó y parecía haberse llegado a un compromiso, pero un nuevo decreto (en 2012) mantuvo las dificultades. Los acuerdos alcanzados no tienen efectos jurídicos para las partes, por lo que puede ser incumplido unilateralmente por la misma autoridad que hizo la negociación. Se restringen demasiados temas de la posibilidad de ser negociados, tales como salarios, prestaciones sociales, empleos, regímenes disciplinarios. Se exige un preacuerdo para presentar el pliego de peticiones, y se establece que sólo será dentro de los tres primeros meses del año. Se crea una especie de homologación posterior a la negociación, pues se genera la facultad para que las autoridades competentes se nieguen unilateralmente a hacer los actos administrativos necesarios para vincular al Estado-empleador.

En **Costa Rica**, la negociación colectiva está restringida a servidores que laboran en una relación estatutaria o de empleo público. Esto se ha querido subsanar mediante un reglamento que contiene disposiciones que violentan el principio de libre negociación establecido por el C98, pues sujeta la negociación a la aprobación de un Consejo de Ministros, quien dicta o autoriza qué es lo que se puede y lo que no se puede negociar entre institución o empresa pública y sindicato o, en su defecto, indica cuáles modificaciones deben hacerse a las ya existentes.

En **República Dominicana**, el derecho a la negociación colectiva como tal no está reconocido para el sector, aunque las organizaciones de médicos, enfermería y profesores realizan negociación con sus respectivas autoridades sobre salarios y condiciones de trabajo, recurriendo para ello frecuentemente a la huelga.

En **Ecuador**, no se permite la negociación a los servidores públicos, excepto a los obreros, bajo el régimen del sector privado.

En **El Salvador**, los trabajadores del sector público logran algunos beneficios por medio de mesas de negociación o mesas laborales donde el sindicato está presente. La mayoría de contratos se encuentran en las Instituciones Oficiales Autónomas, por ser las que cuentan con recursos propios y eso les permite mejorar las condiciones de trabajo. En general, los trabajadores se enfrentan al problema de que nece-

sitan llegar a la cuota del 50% más uno que establece la ley.

En **Guatemala**, la negociación colectiva en el sector público está permitida y es de importancia muy superior a la del sector privado, con centro en la salud y magisterio, aunque en el primer sector los sindicatos buscan negociar sus pactos colectivos por áreas, lo que ha debilitado la unidad.

En **Honduras**, los empleados públicos no tienen otra forma de negociar que por medio de memoriales respetuosos. Las actas conseguidas han sido mediante huelgas y protestas, especialmente entre los profesores y médicos. Existen estatutos entre los profesores y profesionales de la salud.

En **México**, los trabajadores al servicio del Estado tienen un estatuto especial (el apartado B del artículo 123 constitucional) que les restringe hasta anularlo el derecho de huelga, y les niega la contratación colectiva, que se sustituye por la negociación de “*condiciones generales de trabajo*”, donde opera una amplia restricción a la acción de los trabajadores, por la inexistencia del derecho de huelga. Normalmente, la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado es la que negocia, a partir de mejoras solicitadas en cada dependencia. Las condiciones son previamente autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En **Nicaragua**, existen convenios colectivos por área gubernamental, con acuerdos importantes en el sector magisterio y salud.

En **Panamá**, la ley de carrera administrativa permite a las asociaciones la presentación de pliegos a la autoridad, para iniciar un proceso de negociación con términos limitados (20 días hábiles), y la posibilidad de ser sometido a arbitraje. Los acuerdos luego son elevados a normas jurídicas, teniendo en cuenta el presupuesto. No es claro que el derecho a negociar colectivamente le esté permitido a todos los servidores públicos, sino sólo a aquellos de carrera, habiendo la OIT solicitado al gobierno en 2011 que le aclare específicamente este punto, en relación a los servidores públicos de instituciones descentralizadas y municipios. En la práctica, se desarrollan negociaciones en muchos casos al margen de la legislación. Se presenta el pliego a las autoridades, se negocia sin que éstas acepten y se convoca a la huelga por tiempo indefinido, lo que provoca que las autoridades tomen en serio el problema y terminen acordando. En el Canal de Panamá existe un mecanismo diferente, heredado del sistema norteamericano, que excluye el tema salarios.

En **Perú**, en la administración pública conviven trabajadores con regímenes normativos diferenciados tanto en materia de relaciones individuales como de rela-

ciones colectivas, derivando en una fuerte restricción a la negociación. Se observa también una utilización cada vez mayor de laudos arbitrales para resolver la negociación salarial. Aun cuando en algunas entidades existen negociaciones de facto que culminan en acuerdos implementados a través de resoluciones administrativas u otros dispositivos, estas negociaciones y el cumplimiento de los acuerdos depende íntegramente de la voluntad de las autoridades públicas.

En **Venezuela**, los servidores públicos tienen jurídicamente el derecho de negociación, pero en la práctica existen serias dificultades para ser ejercido, debido a trabas jurídicas colaterales como la actualización de las directivas sindicales y el desarrollo de procesos de negociación con nuevos sindicatos.





## **RESTRICCIONES LEGALES A LA SINDICALIZACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

---

Campaña Continental Libertad  
Sindical, Negociación Colectiva  
y Autorreforma Sindical





**L**a Campaña Continental por la Libertad Sindical, la Negociación Colectiva y la Autorreforma Sindical es una iniciativa de la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) apoyada por la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo (ACTRAV-OIT) y por el Proyecto Noruego “Los Sindicatos por la Justicia Social”.

A través de actividades de formación, incidencia política y comunicación – cuyos ejes transversales son Género y Juventud –, la Campaña pretende contribuir a la realización de la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva como derechos humanos fundamentales y como pilares del Trabajo Decente, así como al fortalecimiento de los procesos de Autorreforma Sindical en las Américas.

Realización:

