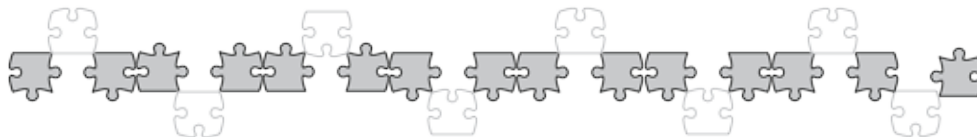


PANORAMA NORMATIVO DE LOS DERECHOS SINDICALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA



Carlos Ledesma Céspedes, colaborador
Carmen Benítez Gambirazio, experta en formación en la oficina regional Lima



I. Introducción normativa

En materia de derechos sindicales de los trabajadores y trabajadoras del Estado¹ se ha producido una importante evolución normativa en el derecho del trabajo y, además, en el derecho administrativo. En un primer momento se consideró que el derecho a constituir una organización sindical o afiliarse a la organización sindical de su elección (derecho de sindicación) para participar colectivamente de forma directa en la regulación de sus condiciones de trabajo (negociación colectiva) y/o presionar a su contraparte -el empleador- en la defensa de sus legítimos derechos e intereses (huelga), era sólo de titularidad de los trabajadores de las empresas privadas, y que los trabajadores del Estado no gozaban de tal derecho en la medida que sus condiciones de trabajo se regulaban bajo un esquema completamente distinto al previsto entre el trabajador y la empresa privada, en el marco de una lógica estatutaria Estado-servidor o funcionario público.

Actualmente la normativa internacional y la mayoría de las normativas nacionales reconocen la titularidad de los derechos sindicales de los trabajadores y de las trabajadoras del Estado, con la posibilidad de regular ciertas modalidades propias de su ejercicio en atención a las particularidades del Estado. Los principales tratados internacionales de derechos humanos reconocen plenamente que los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga son derechos humanos de titularidad de todas las personas (sin distinción alguna sobre si trabajan en una empresa privada o en el Estado). La OIT y la doctrina especializada en la materia reconocen, además, la existencia de una relación de interdependencia entre los derechos sindicales y los demás derechos humanos en la medida que se identifica que no es posible el real ejercicio de aquéllos sin la preexistencia efectiva de estos y viceversa.²

Un número importante de países latinoamericanos ha reconocido en sus

¹ Por trabajador del Estado o trabajador del sector público o trabajador público se comprende a todos aquellos trabajadores asalariados que trabajan en las entidades públicas o empresas públicas que conforman el aparato estatal. 2 ERMIDA URIARTE, Oscar y VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. *Sindicatos en libertad sindical*. Lima: ADEC / ATC, p. 26; OIT. *Resolución sobre los Derechos Sindicales y su relación con las libertades civiles*. (Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 25 de junio de 1970); Conferencia Internacional del Trabajo N° 79. *La democratización y la OIT*. Memoria del Director General, 1992, p. 24.

normativas nacionales la titularidad de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado, con lo cual la discusión en estos países está vinculada a las posibles fórmulas de regulación del ejercicio de tales derechos y si corresponde o no establecer modalidades particulares de ejercicio en determinadas categorías de trabajadores o en determinados ámbitos de actuación del Estado tales como los servicios esenciales o respecto de las posibles materias negociables. En otros países latinoamericanos, en cambio, esta adopción no se ha dado y aún se sigue discutiendo si corresponde o no reconocer la titularidad de los derechos sindicales a los trabajadores del Estado o, incluso, en algunos casos, ni siquiera se discute ello sino simplemente se prohíbe.

En este marco, el estudio sobre los derechos sindicales de los trabajadores del Estado en América Latina es un tema complejo por la heterogeneidad de situaciones normativas presentes en cada país y por la existencia de una brecha importante entre lo que se reconoce en la normativa jurídica y lo que sucede en la realidad. A partir de ello, es posible identificar distintos niveles de institucionalización de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado en cada país latinoamericano.

La regulación de las relaciones laborales en el ámbito del Estado refleja el compromiso del gobierno con los valores democráticos que debe regir toda sociedad. En esa medida, el Estado en su doble rol de empleador y garante del respeto de los derechos humanos (entre ellos los derechos sindicales), debe ser ejemplo de las relaciones laborales equitativas inspiradoras del resto de la ciudadanía de un país.

El presente artículo pretende mostrar el panorama normativo de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado en América Latina e identificar algunos de los problemas jurídicos y extrajurídicos que restringen su ejercicio en dicho ámbito. Para ello, el orden de presentación del presente artículo comprende en primer lugar la identificación de la normativa internacional y las normativas nacionales que reconocen y regulan los derechos sindicales de los trabajadores del Estado. Luego de ello, se menciona algunos de los problemas jurídicos y extrajurídicos denunciados por los representantes de los trabajadores del Estado por restringir el ejercicio de tales derechos. Finalmente, se presenta algunos detalles de la situación normativa de los trabajadores de este sector en Perú.

II. Normativa de los derechos sindicales aplicable al ámbito del sector público

II.1. Normativa internacional de los derechos sindicales aplicable al ámbito del sector público.

La normativa internacional puede clasificarse en función a su ámbito (mundial y regional) y a su contenido (genérico y específico)³. A continuación se identificará la normativa internacional de los derechos sindicales - aplicable plenamente a favor de los trabajadores del Estado de los países latinoamericanos-en función a esta doble clasificación.

II.1.1 Normativa internacional de ámbito mundial y de contenido genérico.

Los más importantes tratados internacionales sobre derechos humanos de ámbito mundial y de contenido genérico reconocen la titularidad de los derechos sindicales a todas las personas, sin distinguir la naturaleza privada o pública de la relación de trabajo. La Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948)(art. 23, núm. 4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

3 NEVES MUJICA, Javier. *Introducción al derecho del trabajo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009, p. 73.



Políticos (ONU, 1966) (art. 22) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966) (art. 8) reconocen el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicarse o afiliarse al de su elección para proteger y promover sus intereses. Los dos instrumentos reconocen además, que el ejercicio de este derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El segundo instrumento reconoce expresamente en el inciso d) del artículo 8 el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

Por último, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8) señalan que nada de lo dispuesto en su regulación autorizará a los Estados Partes en el convenio 87 de la OIT a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

II.1.2 Normativa internacional de ámbito mundial y de contenido específico.

La normativa internacional de ámbito mundial y de contenido específico en materia de derecho sindical es la comprendida por el sistema normativo internacional de la OIT, conformada por los instrumentos normativos internacionales adoptados por la Organización, interpretados de conformidad con los pronunciamientos de sus órganos de control.

El derecho de sindicación es reconocido en el Convenio 87 (OIT, 1948) a favor de

los trabajadores, "sin distinción alguna" y "sin autorización previa".⁴ Sobre ello, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante "la Comisión")⁵ y el Comité de Libertad Sindical (en adelante "el Comité")⁶ han reconocido que la expresión "sin ninguna distinción" del artículo 2 comprende tanto a los trabajadores del sector privado como a los del sector público.

El derecho de negociación colectiva es reconocido de forma genérica a favor de las organizaciones de trabajadores en los Convenios 98 (OIT, 1949) y 154 (OIT, 1981)⁷ y la Recomendación 163 (OIT, 1981), y de forma específica a favor de las organizaciones de trabajadores de la administración pública en el Convenio 151 (OIT, 1978) y la Recomendación 159 (OIT, 1978). El Convenio 151 (art. 1.2 y 1.3) establece que la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto sus garantías se aplican a: (i) los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos, (ii) los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial (iii) a las fuerzas armadas y a la policía.

No obstante las particularidades de la administración pública -las que pueden dificultar la negociación colectiva en dicho ámbito⁸ y por lo cual el artículo 7 del Convenio 151 admite cierta flexibilidad en la elección de las modalidades de determinación de las condiciones de empleo- los órganos de control han anotado que se debe dar prioridad a la negociación colectiva para determinar las condiciones de empleo en el sector público.⁹

El Comité ha reconocido que, en determinadas circunstancias -motivos imperiosos de interés económico nacional-, la negociación

5 La Comisión señaló en el Estudio General de 1994 sobre libertad sindical y negociación colectiva que los derechos previstos en el Convenio 87 deben garantizarse a los empleados públicos, incluyendo a los funcionarios públicos, a los trabajadores de los servicios públicos y de las empresas públicas (Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión 1994. *Libertad sindical y negociación colectiva*. Informe III (Parte 4B), p. 24).

6 Informe 300, caso 1844, § 240; Informe 308, caso 1900, § 182; Informe 327, caso 1865, § 485; Informe 333, caso 2229, § 108.

7 Sobre el particular itinerario de las normas de la OIT en materia de negociación colectiva de los trabajadores públicos, véase lo señalado por GERALDO VON POTOBOSKY en: GERNIGON, Bernard, ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio. La negociación colectiva. Normas de la OIT y principios. Ginebra: OIT, 2000, pp. 51-52.

8 Sobre ello: Informe 287, caso 1617 (1993). Además véase: GERNIGON, Bernard, ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio., *Ob. Cit.*, pp. 52-53.

9 Informe 284, caso 1605, § 505, a); caso 1606, § 548, a); y caso 1616, § 641, a); Informe 292, caso 1722, § 549.

colectiva de las condiciones salariales en el ámbito del sector público puede estar sujeta a ciertas restricciones, las cuales deben cumplir determinadas condiciones:¹⁰ (i) debe aplicarse como medida de excepción, (ii) limitarse a lo indispensable, (iii) no exceder de un periodo razonable e (iv) ir acompañada de garantías adecuadas que protejan el nivel de vida de los trabajadores que puedan resultar más afectados.¹¹

El derecho de huelga no ha sido reconocido expresamente por los convenios de la OIT, sin embargo los órganos de control han subrayado que la huelga es un derecho indisoluble del derecho de sindicación protegido por el convenio 87.¹² En el caso de los trabajadores del Estado, el Comité ha señalado que su ejercicio puede limitarse en la medida en que pudiere causar graves perjuicios a la colectividad nacional y a condición de que estas restricciones vayan acompañadas de ciertas garantías compensatorias en los siguientes dos supuestos:¹³ (i) cuando se trate de la función pública -sólo en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado- o (ii) cuando se trate de los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población).

El Convenio 87 reconoce a la organización sindical plena autonomía en su estructura y funcionamiento interno (en materia de redacción del estatuto, de elección de sus representantes, de constitución de federaciones o confederaciones y de no sujeción a disolución o suspensión por vía administrativa) y en la formulación de su programa de acción. Los órganos de control, a su vez, han señalado que el Estado debe abstenerse de toda conducta intervencionista que coarte el ejercicio legítimo de los derechos sindicales.

Por último, los instrumentos normativos de la OIT reconocen los mecanismos de tutela del ejercicio de los derechos sindicales (protección contra la discriminación antisindical, contra los actos de injerencia y las facilidades sindicales) de forma genérica a favor de los trabajadores y sus representantes sindicales en los convenios 98 (artículos 1 y 2) y 135 (artículos 1 y 2) y la Recomendación 143, y de forma específica en el ámbito de la administración pública en el convenio 151 (artículos 4, 5 y 6) y la Recomendación 159.

Los convenios internacionales del trabajo de la OIT son tratados internacionales, por lo cual detentan la máxima jerarquía jurídica una vez incorporados en el derecho interno de aquellos países que los hayan ratificado según el procedimiento correspondiente. Asimismo, en virtud de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (OIT, 1998) todos los países miembros de la OIT, están obligados a respetar, promover y hacer realidad los

II.1.3 Normativa internacional de ámbito regional y de contenido genérico.

Los principales tratados internacionales de ámbito regional en las Américas y de contenido genérico reconocen también los derechos sindicales a favor de todos los trabajadores sin distinguir la naturaleza privada o pública de la relación de trabajo. La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1948) reconoce en el artículo 45 inciso c) que los trabajadores tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga.

La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) (OEA, 1969) reconoce en el artículo 16 numeral 1 el derecho de todas las personas a asociarse

10 Informe 286, caso 1624, § 223; Informe 292, casos 1715 y 1722, §§ 187 y 547 respectivamente; Informe 297, caso 1758, § 225.

11 Sobre la base de dichas condiciones, el Comité se ha pronunciado en distintos casos de medidas de control del incremento de los salarios por vía legislativa, indicando que las restricciones a la negociación colectiva que no cumplan con las condiciones señaladas no son compatibles con los principios y derechos previstos en los Convenios de la OIT interpretados de conformidad a los pronunciamientos de sus órganos de control. Informe 297, caso 1758 (1995); Informe 357, caso 2690 (2010).

12 Estudio general del año 1994 de la Comisión (Ob. Cit., pp. 71-73) e Informe 311, caso 1954, § 405, del Comité de Libertad Sindical.

13 Recopilación de decisiones y principios del Comité [...]. 2006, §§ 573, 576 y 577.





libremente con fines laborales. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (OEA, 1988) reconoce en el artículo 8 el derecho de sindicación y el derecho de huelga. Estos dos últimos instrumentos internacionales señalan que el ejercicio de estos derechos sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás.

II.1.4 Normativa internacional de ámbito regional y de contenido específico.

Todavía no existe en América Latina una norma jurídica de ámbito regional y de contenido específico sobre los derechos laborales y, en particular, sobre los derechos sindicales. A nivel subregional, la Declaración Sociolaboral del Mercosur (1998) (artículos 8, 9, 10 y 11) reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga a favor de todos los trabajadores y las organizaciones sindicales que los representan, señalando que los Estados Partes deben abstenerse de cualquier injerencia en la creación y gestión de las organizaciones constituidas.

II.2 Normativas nacionales de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado en América Latina

En los países latinoamericanos analizados, la situación normativa de los trabajadores del Estado comprendidos en el ámbito de aplicación del código del trabajo se asemeja a la situación normativa de los trabajadores del sector privado. Tanto la constitución como el propio código del trabajo reconocen plenamente sus derechos sindicales. En el caso de los trabajadores

del Estado comprendidos en el ámbito de aplicación del estatuto del servicio civil, se ha identificado en la región una heterogeneidad de situaciones normativas respecto de sus derechos sindicales.

En materia de derecho de sindicación, la mayoría de las constituciones reconoce la titularidad individual del derecho a la categoría general de "trabajadores". Sólo un número reducido de constituciones reconoce el derecho expresamente a los trabajadores del sector público.¹⁴ Algunas constituciones precisan además, que el derecho se ejerce con la simple inscripción de la organización sindical en el registro correspondiente, sin necesidad de autorización previa.¹⁵ La mayoría de las constituciones excluye del ámbito subjetivo del derecho de sindicación al personal de las fuerzas militares y policiales. Otras excluyen del ámbito subjetivo a otras categorías de trabajadores, entre ellos: los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargo de confianza o de dirección, los magistrados, jueces y fiscales.¹⁶ Así mismo, otras limitan el ámbito objetivo del derecho individual de sindicación al restringir la libertad de constituir las organizaciones que los trabajadores estimen conveniente o afiliarse al de su elección.¹⁷

En materia de derecho de negociación colectiva y derecho de huelga, la mayoría de las constituciones reconoce y garantiza tales derechos de forma genérica. Sólo algunas reconocen tales derechos expresamente a favor de los trabajadores del sector público.¹⁸ La mayoría excluye del ámbito subjetivo del derecho de huelga al personal de las fuerzas armadas y policiales. Algunos excluyen además otras categorías de trabajadores públicos, ya sea de forma expresa¹⁹ o de forma implícita al excluirlas del ámbito subjetivo del derecho de sindicación (las cuales han sido mencionadas líneas arriba). Las de Chile y El Salvador prohíben expresa-

14 Brasil: art. 37.6, El Salvador: art. 47, Paraguay: art. 56 y Perú: art. 42 ("servidores públicos").

15 Argentina: art. 14 bis., Colombia: art. 39, Guatemala: art. 102, Paraguay: art. 56 y Venezuela: art. 95.

16 El Salvador: art. 47, Honduras: art. 319, Perú: art. 42, art. 153 y Venezuela: art. 256

17 La constitución de Ecuador (326.9) prohíbe la creación de más de una organización sindical que represente al sector laboral en el ámbito de las instituciones del Estado. La constitución de Brasil (art. 8 núm.2) prohíbe la creación de más de una organización sindical, en cualquier grado, representativa de una categoría profesional o económica, en la misma base territorial.

18 Brasil: art. 37.7, Guatemala: art. 116, México: art. 123.B.X, Perú: art. 42, Paraguay: art. 98, Venezuela: arts. 96 y 97.

19 Honduras: art. 319, Perú: art. 153.

mente el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores públicos y municipales.²⁰ La mayoría reconocen el derecho de huelga ejercido conforme a la fórmula legal prevista en la ley de la materia. Algunas constituciones habilitan al legislador a limitar su ejercicio en el ámbito de los servicios públicos esenciales²¹ mientras que otras simplemente proscriben su ejercicio en este ámbito.²²

En la regulación legal es posible identificar diversos grados de reconocimiento de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado, desde una regulación sumamente restrictiva del ejercicio de tales derechos hasta un reconocimiento pleno de su ejercicio. A continuación presentamos algunos elementos identificados en la regulación legal y, en algunos casos, en la regulación jurisprudencial, en cada uno de los países comprendidos en el presente estudio.

En Argentina, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (Ley 25.164/1999) reconoce y regula los derechos sindicales en el ámbito del empleo público. La negociación colectiva en la administración pública es regulada por la Ley de Convenio Colectivo del Sector Público (Ley 24.185/93), la cual sirvió de marco jurídico para la adopción del Decreto 214/2006 que homologó el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Asimismo, la Ley 25.250 regula la huelga en los servicios esenciales.

En Bolivia, la Ley del Estatuto del Funcionario Público (Ley No. 2027/1999) no menciona ninguno de los derechos sindicales en la sección referente a los derechos de los servidores públicos (art. 7) y excluye de su ámbito los derechos previstos en la Ley General del Trabajo (art. 7, III). Por su parte, la Ley General del Trabajo prohíbe el derecho de sindicación de los funcionarios públicos cualquiera sea su categoría y condición (art. 104) y prohíbe la suspensión de trabajo en los servicios de carácter público imponiendo la máxima sanción de ley a su contravención (art. 118).

En Chile, el Decreto con fuerza de ley N° 29/2004²³ (art. 84, i) y la Ley N° 18883²⁴ (art. 82, i) prohíben el ejercicio de todos los derechos sindicales de los funcionarios o empleados públicos y municipales, imponiendo la primera ley como sanción la destitución por la infracción de esta prohibición (art. 125, b). En esa línea, la Ley sobre Seguridad del Estado (Ley N° 12.927) sanciona penalmente toda interrupción o suspensión colectiva o huelga en los servicios públicos o los de utilidad pública. En este contexto normativo, la Ley sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado (Ley N° 19296/1994) es aplicable a entidades diferentes a las organizaciones sindicales las cuales han sido prohibidas en dicho ámbito.

En Colombia, el Código Sustantivo de Trabajo prohíbe a las organizaciones sindicales de empleados públicos la presentación de pliegos de peticiones, la celebración de convenciones colectivas y la declaración o ejercicio de huelga (art. 416). Esta prohibición ha sido declarada compatible con la Constitución por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-110/94, C-1234/05). El Código del Trabajo además prohíbe el ejercicio de la huelga en los servicios públicos los cuales son definidos en un sentido sumamente amplio. Sobre ello, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia 42.273/2009) ha confirmado la imposibilidad de ejercer la huelga en el caso de los empleados públicos de la administración de justicia al ser ésta un servicio público esencial conforme a la Ley 276/1996 (art. 125). En este marco normativo se inscribe el Decreto N° 535/2009 el cual reglamenta el artículo 416 del Código Sustantivo de Trabajo y regula los mecanismos de concertación entre los sindicatos de empleados públicos y el Estado.

En Costa Rica, el Código de Trabajo reguló la prohibición de la huelga en los servicios públicos (art. 375). Al respecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema

20 Chile: art. 19.16, El Salvador: art. 221

21 Brasil: art. 9 y 37.7, Colombia: art. 96, Honduras: art. 128.13, Panamá: art. 65 y 316, Paraguay: art. 98, Rep. Dominicana: art. 62.6).

22 Chile: art. 19.16, Ecuador: art. 326.15, Guatemala: art. 116.

23 Que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo.

24 Ley que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales





(sentencias: 1317-98, 5264-2003) reconoció el derecho de huelga de los trabajadores de la administración pública y precisó que el artículo 375 del Código del Trabajo debe entenderse en armonía con lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución por lo que sólo es posible limitar la huelga en ciertos casos determinados por ley, en observancia de criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Por otro lado, la Sala Constitucional (sentencias: 4453-00, 00568-07) ha reconocido la negociación colectiva en el sector público con ciertas limitaciones y en el marco de lo dispuesto en Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público (Decreto N° 29576-MTSS).

En Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público (2010) reconoce apenas el derecho de los servidores públicos a asociarse y designar a sus directivas (art. 23, f) y el derecho de permiso a los directivos de estas asociaciones (art. 33 párrafo 4), sin hacer ninguna mención a los derechos de negociación colectiva y huelga. Por el contrario, dicha ley prohíbe la paralización a cualquier título de los servicios públicos (art. 24, h), imponiendo como sanción la destitución del servidor público que quebrante esta disposición (art. 48, i) a lo que se suma una posible pena de cárcel según el Decreto 105 (de 7 de junio de 1967).

En El Salvador, un año después de haberse ratificado el Convenio 87 de la OIT (2006) la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la expresión "sin ninguna distinción" de su artículo 2 por contravenir al artículo 47 de la Constitución que excluía del derecho de sindicación a todos los empleados públicos. Tras una reforma constitucional del artículo 47 se mantiene la exclusión para los miembros de la carrera judicial, para los titulares de las instituciones que integran el ministerio público y, además, a sus adjuntos, agentes auxiliares, procuradores auxiliares, procuradores de trabajo y delegados, y mantiene la prohibición expresa del derecho de huelga de los trabajadores públicos y municipales (art.

221). La Ley del Servicio Civil confirma la lista de categorías de trabajadores públicos excluidos por la constitución del derecho de sindicación (art. 73) y regula como causal de despido el hecho de declararse en huelga (art. 53, i).

En Guatemala, el Código de Trabajo excluye de su ámbito de aplicación las relaciones entre el Estado y sus trabajadores (art. 191). La Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado (Decreto 71-86 -modificado por el Decreto 35-96) regula de forma restrictiva el ejercicio de huelga, faculta a las entidades públicas la posibilidad de cancelar nombramientos y contratos de trabajo a aquellos que participen en una huelga ejercida fuera de los parámetros establecidos en la ley y prohíbe su ejercicio en los servicios esenciales los cuales han sido previstos en una lista amplia.

En Honduras, el Código de Trabajo regula de forma restrictiva el ejercicio del derecho de sindicación, prohíbe a las organizaciones sindicales de empleados públicos la presentación de pliegos de peticiones, la celebración de convenciones colectivas y la declaración o ejercicio de huelga (art. 536) y regula de forma restrictiva el ejercicio de huelga en los servicios públicos (art. 554 y ss.). La Ley de Servicio Civil no menciona ninguno de los derechos sindicales.

En México, la Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado (que reglamenta el apartado b del artículo 123 de la Constitución) (1963) regula de forma restrictiva el ámbito objetivo de los derechos de sindicación y huelga, y restringe la autonomía colectiva respecto a la libertad de federación y representación. Sobre ello, la Suprema Corte de Justicia aprobó la tesis jurisprudencial N° 43/1999 en la cual declaró que la Constitución consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad en el apartado b del artículo 123 y, por lo tanto, toda norma que prevea la sindicación única viola el principio de libertad sindical en tales términos.

En Paraguay, la Ley de la Función Pública (Ley N° 1626/2000) reconoce los derechos sindicales (art. 49 incisos n y o, art. 51) y regula en particular los derechos de sindicación y huelga, permitiendo además la aplicación supletoria del Código del Trabajo. La Ley de la Negociación Colectiva en el Sector Público (Ley N° 508/1994) regula el ejercicio de la negociación colectiva en este ámbito. Por último, la Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011 (Ley N° 4.249) regula la posibilidad de celebrar contratos colectivos en materia de remuneraciones siempre que el acuerdo haya seguido el procedimiento establecido en la Ley N° 508/1994 (art. 35).

En Uruguay, la Ley sobre Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público (Ley N° 18.508) regula el derecho de negociación colectiva en este ámbito (y precisa que el artículo 57 de la Constitución –que regula los derechos sindicales- rige en el sistema de relaciones laborales en el sector público: art. 1). Por su parte, la Ley de Presupuesto Nacional del período 2010 – 2014 (Ley N° 18.719) y el Acuerdo Marco sobre el Sector Público celebrado por el Consejo de Salarios el año 2010 reconocen la posibilidad de incrementos salariales a través del procedimiento establecido por la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público. Asimismo, la Ley de Protección y Promoción de la libertad sindical (Ley N° 17.940), aplicable a los trabajadores del sector público, regula mecanismos de tutela del ejercicio de los derechos sindicales.

En Venezuela, la Ley de la Función Pública (2002) reconoce los derechos sindicales de los funcionarios públicos de carrera de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo (art. 32). Por su parte la Ley Orgánica del Trabajo reconoce la titularidad de los derechos sindicales de los funcionarios públicos que desempeñen cargos de carrera y de los obreros al servicio de los entes públicos (art. 8), permite el ejercicio de la huelga en los servicios públicos

cuando su paralización no cause perjuicios irremediables a la población o a las instituciones (art. 496) y regula la relación entre las cláusulas económicas del convenio colectivo y las previsiones presupuestarias (relación que prevista en la propia Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2011: art. 38). El Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo regula con mayor detalle el procedimiento de negociación colectiva en el sector público. En este marco normativo se identifica la existencia de Convenios Colectivos Marco de los empleados y obreros de la Administración Pública.

Conforme se aprecia, en la región existe una heterogeneidad de situaciones normativas en esta materia. La regulación legal de algunos países prohíbe expresamente el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado (en algunos casos se prohíbe el ejercicio de todos los derechos sindicales y, en otros, se reconoce el derecho de sindicación, pero se prohíbe el ejercicio de la negociación colectiva y/o de la huelga). En otro grupo de países no existe una prohibición legal expresa, pero se identifica una especial reticencia en reconocer tales derechos lo que se traduce en la regulación de su ejercicio en un sentido restrictivo. En algunos países se prohíbe el ejercicio del derecho de huelga en el ámbito de los servicios esenciales, lo cual afecta a todos aquellos que trabajan en dicho ámbito sin importar la naturaleza jurídica de su relación de trabajo. Por otro lado, un grupo de países reconoce y regula en detalle el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado a través de distintas normas legales (el Estatuto de Servicio Civil, el Código de Trabajo, una ley especial en materia de negociación colectiva e incluso a través de la Ley de Presupuesto Público del Sector Público). En la mayoría de los supuestos mencionados, la regulación jurisprudencial ha contribuido en algunos casos a reconocer y reforzar el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado o, por el contrario, a confirmar y reforzar las restricciones de su ejercicio.





III. Brecha existente entre la normativa jurídica y la realidad

En América Latina existe una brecha importante entre lo que reconoce la normativa jurídica existente a nivel nacional e internacional en materia de derechos sindicales y lo que sucede en la realidad. Se advierte en la región una diversidad de situaciones legales y extralegales que limitan o restringen el ejercicio real de los derechos sindicales por parte de los trabajadores del sector público, lo que muchas veces es superado por la lucha organizada de los trabajadores.

Por ello, lo determinante a fin de evaluar en qué medida existe un real reconocimiento de los derechos sindicales es identificar el nivel de ejercicio en la práctica de tales derechos, es decir, cuán efectiva es la posibilidad de que los trabajadores puedan formar las organizaciones que estimen conveniente o afiliarse al de su elección a fin de defender sus legítimos derechos e intereses y participar en la determinación de sus condiciones de trabajo a través de la negociación colectiva.

Al respecto, la OIT cuenta con un sistema de mecanismos de control a fin de supervisar y garantizar que los países miembros apliquen los derechos y principios previstos en

sus instrumentos normativos internacionales. Uno de los mecanismos de control consiste en la presentación de quejas ante el Comité de Libertad Sindical contra prácticas que afectan a los principios y derechos fundamentales en materia sindical. En el cuadro 2 presentamos los agravios que han motivado la presentación de quejas de parte de organizaciones sindicales del sector público y sobre las cuales el Comité se ha pronunciado en los años 2009, 2010 y 2011.

Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social de la CSA, a través de la Red de Derechos Humanos y Asesoría Jurídica Continental, elaboró un informe en el cual se presenta los resultados de una encuesta realizada a nivel regional en noviembre y diciembre del año 2010 sobre restricciones legales a la sindicalización y negociación colectiva. En dicho informe se presentó las respuestas de los representantes sindicales de un número importante de países latinoamericanos a dos de las preguntas vinculadas directamente con la problemática de los derechos sindicales de los trabajadores del sector público. En los cuadros 1 y 2 se presentan algunos de los obstáculos mencionados en el informe de la CSA.

Cuadro 1

Prácticas legales y extralegales que restringen el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado

Derecho de sindicación	<ul style="list-style-type: none"> - Negativa a inscribir a una organización sindical: Informe 360, Caso 2818 (2011-El Salvador) - Elevación del número mínimo necesario para constituir sindicatos en el sector público y congelamiento del reconocimiento e inscripción de 30 organizaciones sindicales: Informe 359, Caso 2751 (2011-Panamá) - Negativa a inscribir una organización sindical: Informe 357, Caso 2522 (2010-Colombia)
Derecho de negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Negativa de las autoridades a negociar colectivamente: Informe 360, Caso 2422 (2011-Venezuela) - Incumplimiento de los acuerdos colectivos celebrados: Informe 360, Caso 2787 (2011-Chile) - Negativa a negociar colectivamente: Informe 357, Caso 2522 (2010-Colombia) - Negativa a negociar condiciones salariales: Informe 357, caso 2690 (2010-Perú)

Derecho de huelga	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación unilateral de los servicios mínimos: Informe 360, Caso 2784 (2011-Argentina) - Imposición de la conciliación obligatoria: Informe 359, Caso 2776 (2011-Argentina)
Actos de discriminación antisindical	<ul style="list-style-type: none"> - Despidos antisindicales: Informe 360, Caso 2361 (2011-Guatemala) - Despidos antisindicales: Informe 356, Caso 2692 (2010-Chile) - Despidos antisindicales: Informe 356, Caso 2601 (2010-Nicaragua) - Traslados antisindicales: Informe 356, Caso 2681 (2010-Paraguay) - Detención y procesamiento de sindicalistas: Informe 360, Caso 2763 (2011-Venezuela) - Secuestro de representantes sindicales: Informe 358, Caso 2660 (2010-Argentina) - Asesinatos y otros actos de violencia antisindical: Informe 358, Caso 1787 (2010-Colombia)
Actos de injerencia antisindical	<ul style="list-style-type: none"> - Obstáculos a la libre elección de dirigentes sindicales: Informe 360, Caso 2674 (2011-Venezuela) - Obstáculos a la libre elección de dirigentes sindicales: Informe 357, Caso 2736 (2010-Venezuela) - Negativa de las autoridades a reconocer la junta directiva: Informe 356, Caso 2665 (2010-México)
Facilidades sindicales	<ul style="list-style-type: none"> - Obstáculos al otorgamiento de facilidades para el descuento de cuotas sindicales: Informe 356, Caso 2718 (2010-Argentina) - Obstáculos al otorgamiento de licencias sindicales: Informe 356, Caso 2614 (2010-Argentina)

Cuadro 2

Obstáculos jurídicos y extrajurídicos que impiden el ejercicio de la libertad sindical de los trabajadores del Estado

1. Desacatamiento de pronunciamientos judiciales favorables por parte de la gerencia de los entes públicos
2. Los sindicatos (nacionales o provinciales) del sector público sólo pueden negociar contratos colectivos para los afiliados dentro de su propia entidad, no es posible negociar a nivel nacional
3. Prohibición a los trabajadores del sector público de diferentes regímenes contractuales a que puedan pertenecer a una misma organización sindical o que ellos puedan formar un federación mixta con trabajadores del sector privado
4. Convivencia de trabajadores con regímenes normativos diferenciados
5. El cumplimiento de los acuerdos negociados depende íntegramente de la voluntad de las autoridades públicas
6. Limitación de la negociación colectiva a sólo la entrega de memoriales respetuosos
7. Se establece un requisito exagerado para la formación de una asociación de servidores públicos
8. Se sujeta la negociación colectiva a la aprobación del 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
9. Negociación colectiva fuertemente condicionada en el sector público por la existencia o no de una legislación que establezca mecanismos para llevarla adelante



IV. Normativa jurídica y realidad de los derechos sindicales de los trabajadores del Estado en Perú

En Perú, la Constitución reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga de forma genérica (art. 28) y además reconoce expresamente los derechos de sindicación y huelga a favor de los servidores públicos (art. 42). Respecto del derecho de negociación colectiva, el Tribunal Constitucional (Exp. N° 008-2005-AI/TC) eliminó cualquier incertidumbre sobre el tema y confirmó la titularidad del derecho de negociación colectiva de los trabajadores públicos y sus organizaciones sindicales y, además, reconoció su compatibilidad con lo previsto por las leyes de presupuesto del sector público.

A nivel legislativo, existen tres regímenes jurídicos distintos que regulan las relaciones laborales de los trabajadores del Estado: (i) la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 726) y la Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28175), (ii) la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Legislativo N° 728) y (iii) el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (Decreto Legislativo N° 1057)²⁵.

El ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores públicos es regulado por distintas normas en función al régimen jurídico al cual están comprendidos. Así, los derechos sindicales de los trabajadores públicos comprendidos en el Decreto Legislativo N° 728 se regulan por la norma encargada de regular los derechos sindicales de los trabajadores de las empresas privadas: la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Supremo N° 010-2003-TR) y su Reglamento (Decreto Supremo N° 011-92-TR).

Los derechos sindicales de los trabajadores públicos comprendidos en el Decreto Legislativo N° 276 están regulados en distintas normas legales. Su derecho de sindicación es regulado por los Decretos Supremos N° 003-82-PCM, N° 026-82-JUS y N° 003-2004-TR (éste último regula el registro de organizaciones sindicales de servidores

públicos). El derecho de huelga es regulado por la norma –ya mencionada– encargada de regular la huelga de los trabajadores de las empresas privadas: la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y su Reglamento.

Respecto de los trabajadores comprendidos en el Decreto Legislativo N° 1057 (en adelante “Régimen CAS”), en un primer momento no se les reconoció a nivel legal la titularidad de los derechos sindicales. El Tribunal Constitucional (Exp. N° 002-2010-PI/TC) confirmó la titularidad de los derechos sindicales de los trabajadores públicos comprendidos en el régimen CAS conforme a lo previsto en el artículo 28 de la Constitución y, como consecuencia de ello, se emitió el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM que reconoce y regula el derecho de sindicación de tales trabajadores y remite la regulación del derecho de huelga a la norma que regula la huelga de los trabajadores de las empresas privadas: la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y su Reglamento.

No obstante el reconocimiento jurídico mencionado, existen importantes cuestionamientos por parte de los trabajadores del Estado sobre la posibilidad real de ejercer sus derechos sindicales. Se identifica en el Perú la existencia de algunos obstáculos jurídicos que afectan gravemente el ejercicio real de los derechos sindicales: (i) una grave falta de homogeneidad en la regulación de las condiciones laborales de los trabajadores del Estado derivado de la heterogeneidad normativa presente en el Perú sobre los mecanismos de gestión del personal del sector público. Esta situación genera, además, una brecha importante en la aplicación de los Convenios 100 y 111 de la OIT (ratificados por el Perú) relacionados con la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y la no discriminación en la ocupación y el empleo, (ii) una regulación legal restrictiva del ejercicio del derecho de sindicación prevista por los Decretos Supremos N°

25 El régimen de Contratación Administrativa de Servicios reemplazó al régimen de contratación por servicios no personales (SNP) el cual no reconocía ninguno de los derechos laborales a los trabajadores comprendidos en este régimen al estar regulado por el código civil.



003-82-PCM y N° 026-82-JUS aplicables a los trabajadores públicos comprendidos en el Decreto Legislativo N° 276, (iii) la prohibición legal expresa de la negociación colectiva de condiciones salariales, prevista por el Decreto Legislativo N° 276 y las leyes anuales de presupuesto del sector público, (iv) una regulación legal restrictiva del derecho de huelga contemplada en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y (v) la posibilidad de que sea el Ministerio del sector correspondiente, es decir el propio empleador, el que pueda declarar la

ilegalidad de la huelga de los trabajadores públicos. A continuación precisaremos dos de los obstáculos mencionados.

Respecto al primer obstáculo jurídico, según la información oficial disponible en el Módulo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), extraída de un estudio preliminar realizado por Julio Gamero, considerando el ámbito del Gobierno Nacional y del Gobierno Regional, los trabajadores públicos están distribuidos en distintos porcentajes en cada uno de los regímenes normativos presentes en el empleo público:²⁶

Cuadro 3

Distribución de los servidores públicos por régimen laboral (%)	
Régimen laboral	(%)
Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (Decreto Legislativo N° 1057)	13 %
Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 726)	17 %
Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Legislativo N° 728)	7%
Regímenes especiales (carrera pública magisterial, profesionales de salud, docentes universitarios, gerentes públicos, etc.) (regulados supletoriamente por el Decreto Legislativo N° 276)	63%

Asimismo, la distribución de los trabajadores públicos en las distintas entidades del Estado se presenta en proporciones diferentes en función al régimen laboral al cual están comprendidos y al nivel del gobierno que puede ser nacional, regional y local. Conforme se puede apreciar en el cuadro 5, los trabajadores públicos regulados por el régimen CAS se encuentran en mayor proporción en el nivel local (48.97%) y en menor proporción en los niveles nacional

(36.5%) y regional (14.47%). Los trabajadores públicos regulados por el régimen del Decreto Legislativo N° 276 se encuentran en mayor proporción en el nivel nacional (81.37%) y en menor proporción en los niveles regional (2.91%) y local (15.71%). Por último, los trabajadores públicos regulados por el Decreto Legislativo N° 728 se encuentran en similares proporciones en los tres niveles de gobierno, nacional (33.85%), regional (32.54%) y local (33.61%).

Distribución del personal por régimen laboral según nivel de gobierno (%)		
Contrato Administrativo de Servicios (CAS)	Nacional	36.50 %
	Regional	14.47 %
	Local	48.97 %
Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 726)	Nacional	81.37 %
	Regional	2.91 %
	Local	15.71 %
Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Legislativo N° 728)	Nacional	33.85 %
	Regional	32.54 %
	Local	33.61 %

26 Fuente: 1/Considera a aquellos servidores bajo el régimen D. Leg. 276 Carreras especiales y D. Leg. 276 Asistenciales. GN: Gobierno Nacional y GR: Gobierno Regional. Fuente: MEF-Módulo de Gestión de Recursos Humanos. Enero 2011. Elaboración: SERVIR-GPGRH





En particular, los trabajadores públicos comprendidos en el régimen CAS enfrentan actualmente una grave violación a su derecho de igualdad ante la ley en la medida en que se les excluye expresamente de algunos derechos laborales básicos comprendidos en los otros regímenes laborales, tales como: (i) la compensación por tiempo de servicios (CTS), (ii) las gratificaciones y (iii) la estabilidad laboral (el CAS es un contrato a plazo determinado, no es posible que se suscriba a plazo indefinido o indeterminado). Asimismo, estos trabajadores públicos poseen determinados derechos reducidos en comparación a los previstos en los otros regímenes laborales (15 días de vacaciones al año, prohibición de pago de extras). Las condiciones de trabajo de los trabajadores públicos comprendidos en el régimen CAS son impuestas por ley, así el Decreto de Urgencia N° 008-2008 establece topes máximos de ingresos, los cuales no pueden en ningún caso exceder del máximo establecido en dicha norma. La falta de estabilidad laboral es uno de los principales obstáculos que impide a los trabajadores públicos del régimen CAS ejercer sus derechos sindicales.

Estos detalles revelan una grave violación al principio de igualdad y la no discriminación en el sector público en el Perú, en particular en el caso de los trabajadores públicos del régimen CAS. Por estas razones, durante su campaña presidencial el entonces candidato Humala prometió eliminar el régimen CAS. Recientemente, el nuevo Gobierno liderado por el Presidente Humala presentó un proyecto de ley a través del cual se establece la eliminación progresiva y ordenada del régimen CAS a partir de 2013. Con ello se reconocerá a los trabajadores regidos por este régimen los mismos derechos comprendidos en los otros regímenes laborales (vacaciones de 30 días al año, gratificaciones, seguro de salud completo, indemnización por despido arbitrario, entre otros). En esa línea, el actual Ministro de Trabajo expresó: "Estamos

hablando de un total de 113 mil personas con contratos CAS y con este proyecto se iniciaría la modernización del Estado a partir del 2013". El proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros se enmarca en los esfuerzos del Gobierno para mejorar la situación de miles de trabajadores que no cuentan con derechos laborales. Sin embargo, aún queda mucho por hacer.

Respecto a otro de los obstáculos jurídicos mencionados líneas arriba, en el Perú se identifica una fuerte reticencia a reconocer expresamente a nivel legal el derecho de negociación colectiva de los trabajadores del Estado. No existe en el Perú una ley específica que regule el ejercicio del derecho de negociación colectiva de tales trabajadores. Asimismo, no se identifica con claridad cuál es la norma legal que regula el ejercicio del derecho de negociación colectiva de los trabajadores comprendidos en el Decreto Legislativo N° 276 y de los trabajadores comprendidos en el régimen CAS.²⁷ Por el contrario, a nivel legal se identifican dos normas que restringen expresamente la negociación colectiva de condiciones salariales de los trabajadores públicos.

Por un lado, el Decreto Legislativo N° 276 prohíbe expresamente a las entidades públicas "negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones que se establece por [esta Ley]" (art. 44), lo cual afecta gravemente el derecho de negociación colectiva de todos aquellos trabajadores públicos regulados por dicho Decreto Legislativo.

Por otro lado, las leyes presupuestales anuales del sector público - aplicables a todos los trabajadores públicos sin importar su régimen jurídico - contienen un mandato legal mediante el cual expresamente prohíben a las entidades del nivel de gobierno nacional, regional y local, el reajuste o incremento de remuneraciones y/o complementos remunerativos de toda índole, cualquiera sea su

27 El derecho de negociación colectiva de los trabajadores comprendidos en el Decreto Legislativo N° 728 es regulado por la misma norma que regula tal derecho sindical en el caso de los trabajadores de las empresas privadas: Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

28 Art. 6.º núm. 6.º I de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011 (Ley N° 29626).

forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento²⁸. Esta situación normativa en la práctica afecta directamente al derecho de negociación colectiva de todos los trabajadores del sector público, sin distinción de su régimen jurídico, en la medida que las entidades públicas e, incluso, las empresas públicas alegan la imposibilidad de negociar colectivamente cláusulas de carácter económico debido a la prohibición establecida por las leyes presupuestales.

No obstante la presencia de estas restricciones legales al ejercicio del derecho de negociación colectiva, las organizaciones sindicales de los trabajadores del sector público han logrado celebrar convenios colectivos con el Estado y en algunos casos negociar colectivamente condiciones salariales. Así, a partir de un estudio preliminar que se encuentra realizando el consultor Julio Gamero se identifica que según fuentes oficiales para el año 2010 a nivel nacional se registraron 43 convenios colectivos celebrados en el ámbito del sector público (32 de los cuales en Lima Metropolitana). En el

mencionado estudio preliminar se identifica que las cláusulas de los convenios colectivos en el sector público regulan en la mayoría de los casos los siguientes contenidos: (i) incrementos salariales, (ii) bonificación por cierre de pliego, (iii) asignación por uniforme, (iv) bonificación por escolaridad, y (v) asignación por refrigerio.

Para concluir este punto, es preciso señalar que las organizaciones sindicales del sector público conjuntamente con las centrales sindicales peruanas han jugado un rol importante en la denuncia de los obstáculos jurídicos y extrajurídicos que impiden el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y trabajadoras del Estado. Gracias a ello, se ha logrado el reconocimiento real del ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores públicos en algunos sectores del Estado. A continuación en los siguientes dos cuadros se muestra las incidencias de agravios registradas a través de las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical por las organizaciones sindicales del sector público del Perú:

Incidencias de agravios en el sector público, 1990-2011	
Categoría/Tipo de Agravio	Incidencia
Discriminación antisindical	25
Negociación colectiva	12
Huelga	10
Restricciones a la libertad sindical por actos legislativos	9
Organización y afiliación sindical	4
Administración y patrimonio sindical	2
Injerencia	2
Domicilio sindical	2
Otros	4
Total	70

Incidencias de agravios en el sector público, últimos 5 años	
Categoría/Tipo de Agravio	Incidencia
Discriminación antisindical	7
Negociación colectiva	7
Huelga	4
Restricciones a la libertad sindical por actos legislativos	3
Domicilio sindical	1
Injerencia	1
Organización y afiliación sindical	1
Total	24

Conclusiones

A pesar de que los principales tratados de derechos humanos (de ámbito mundial o regional, de contenido genérico o específico) reconocen que los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga son derechos humanos de titularidad de

todas las personas, sin distinguir la naturaleza jurídica de la relación de trabajo, se identifica en las normativas nacionales de algunos países latinoamericanos la prohibición del ejercicio de tales derechos a los trabajadores del Estado. Asimismo, en la

29 Art. 6.º núm. 6.1 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011 (Ley N° 29626).





mayoría de países de la región donde sí se reconoce y regula los derechos sindicales de los trabajadores del Estado se identifica no obstante ello la existencia de obstáculos legales y extralegales a través de los cuales se niega o limita el ejercicio de tales derechos. Todo ello refleja la existencia de un grave desconocimiento sobre el grado de obligatoriedad de los tratados internacionales de derechos humanos y, en particular, de los tratados internacionales de trabajo de la OIT y de su interpretación dada por los órganos de control, cuyo eficacia puede ser exigida a través de los tribunales nacionales e internacionales.

En este marco, es sumamente importante la acción sindical llevada a cabo por la CSA, cuyas campañas y programas a nivel regional permiten el intercambio de información, conocimientos y experiencias entre personas y organizaciones provenientes de distintas partes de América Latina, con lo cual se hace posible la conformación de una estrategia sindical a escala regional e internacional. En esa medida es preciso que el proceso de autoreforma sindical llevada a cabo por la CSA tome en cuenta la particular problemática que enfrentan los trabajadores del Estado en materia de reconocimiento de sus derechos sindicales.

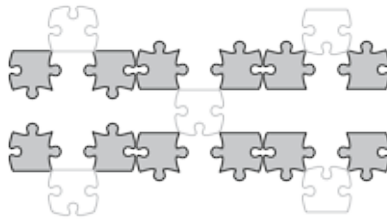
Asimismo, el concepto trabajo decente impulsado en todo el mundo por la OIT con el objetivo *desuperar la mera preocupación cuantitativa por la creación de cualquier tipo*

*de empleo para destacar la preocupación por la calidad del empleo*³⁰ al ser plenamente aplicable al sector público puede contribuir a la orientación de la acción sindical en torno a un objetivo común en esta materia.

La calidad de las relaciones laborales y del trabajo decente depende en gran medida del respeto de los derechos sindicales lo que a su vez evidencia la calidad de sociedad que se desea tener en el futuro en nuestra región.

BIBLIOGRAFIA

- NEVES MUJICA, Javier. Introducción al derecho del trabajo. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.
- OIT. Resolución sobre los Derechos Sindicales y su relación con las libertades civiles. (Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 25 de junio de 1970);
- OIT. Conferencia Internacional del Trabajo N° 79. La democratización y la OIT. Memoria del Director General, 1992
- OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 81° reunión. Estudio General de 1994 sobre Libertad sindical y negociación colectiva. Informe III (Parte 4B).
- Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT. 1996 y 2006
- Bases de datos utilizadas: QVILIS (<http://white.oit.org.pe/qvilis/>), ILOLEX (<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm>)



30 ERMIDA URIARTE, Oscar. Políticas laborales después del neoliberalismo. En: Temas Centrales del derecho del trabajo del Siglo XXI. Lima: ARA Editores, 2009, pp. 410-411.