

REVISTA DA

ESCOLA NACIONAL DA MAGISTRATURA

A JUSTIÇA DO TRABALHO NO MUNDO PÓS-PANDÊMICO

Organização Científica

Renata Gil de Alcantara Videira

Caetano Levi Lopes

Claudia Marcia Carvalho Soares

Paulo Roberto Dornelles Junior



Nº 11

PARTICULARIDADES DEL DERECHO LABORAL ANTE LA PANDEMIA – COVID-19 EN PARAGUAY

Natalia Del Carmen Molas Avalos¹³⁷

Resumen: En este artículo se exponen algunos de los principales impactos que la pandemia de Covid-19 provocó en las normas laborales y en el sistema judicial laboral de Paraguay, así como las primordiales innovaciones legislativas. Se analiza el informe de la OIT sobre el país; se examinan las medidas adoptadas desde el gobierno de Paraguay para los sectores laborales; y se evalúa la jurisdicción laboral especializada de Paraguay, presentando datos. A continuación, presentamos nuestras conclusiones.

Palabras clave: pandemia; Paraguay; Covid-19; impactos legales; justicia laboral; crisis sanitaria.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En esta pandemia se pone de relieve algunas características del tupido conjunto de medidas tanto normativas a nivel jurisdiccional como del ámbito administrativo generado para afrontar las consecuencias generadas por el Covid-19 a nivel internacional, visión de la cual Paraguay ha sido participante activo en el ordenamiento en lo que respecta a lo laboral y el coronavirus. Tanto así que en gran medida se ha originado el debate de si el Estado estaría fungiendo o interviniendo ya desde un punto legislativo desde el Poder Ejecutivo.

Ante la pandemia, una serie de derechos en primer momento han sido restringidos íntegramente y posteriormente regulados con limitaciones, a esto no ha escapado el derecho laboral, desde la óptica tanto pública como privada.

A nivel gobierno se tomaron medidas como los programas de ayudas con recursos públicos para un mínimo paliativo, sobretodo a ciertos

¹³⁷ Jueza de Paz Multifueros de la Circunscripción Judicial de Central de la República del Paraguay.

sectores que a primer tiempo hasta han dado cabida a individuos inescrupulosos en las circunstancias, por supuesto eso no quita la nobleza en el mecanismo de conforme a la eventualidad. Hemos aprendido mecanismo innovadores para continuar con el derecho a trabajar en pandemia.

A medida que el fenómeno pandémico iría descubriéndose en sus comportamientos, las regulaciones se originarían, modificarían y hasta llegaría a ser obsoletas en un ritmo tan dinámico marcado por la necesidad de dar respuestas de premuras. En Paraguay, al igual que en el mundo entero, se ha pasado por la situación sanitaria de la interrupción total de actividades laborales, a jornadas abreviadas, ya sean estas presenciales o a modalidad teletrabajo, basta con recordar que los Juzgados Especializados únicamente en Competencia Laboral, llamados de Primera Instancia y que habitualmente cumplen jornada laboral en horario matutino, por acordada de la Corte Suprema de Justicia, por largo tiempo pasaron a desempeñar actividades en horario vespertino a fin de evitar aglomeraciones en las instalaciones judiciales, decisión que ha afectado a toda la comunidad inmiscuida en la tutela de los derechos laborales.

1. INNOVACIONES LEGISLATIVAS

El derecho laboral en pandemia a nivel legislativo en Paraguay ha incorporado innovaciones, así el 24 de mayo de 2021 por Ley N. 6738/2021 se establece la modalidad del Teletrabajo, que como antecedente inmediato tuvo el marco de las medidas de emergencias dispuestas por el gobierno nacional para reducir el impacto de la pandemia, mediante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), por resolución se reglamentó un artículo de la Ley 6524/20, específicamente el art. 20 “Durante la vigencia de esta Ley, siempre que la naturaleza de la relación laboral existente lo permita, se establece el régimen jurídico del teletrabajo en relación de dependencia para el sector privado y en el sector público de conformidad a la reglamentación de cada Organismo o Entidad del Estado. Se entiende por teletrabajo, a los efectos de la presente Ley, al trabajo en relación de dependencia, que consiste en el desempeño de actividades o

trabajos realizados a distancia en forma total o parcial, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en virtud a una relación de trabajo que permita su ejecución a distancia, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo”, esta ley es la que declaró el estado de emergencia y las condiciones para las relaciones laborales tal cual como se manifiesta tanto para el sector privado como público, con carácter excepcional y temporal mediante el teletrabajo.

Esta nueva ley de teletrabajo innova al regular tanto la dependencia en el sector público como privado, teniendo como ejes la modernización, disminución de gastos logísticos laborales, incremento en la productividad y el respeto para dignidad de la calidad de vida del trabajador conforme a su espacio laboral e íntimo. Los derechos y obligaciones del teletrabajador se basan en la organización, producción, equipamiento y por supuesto la autoridad encargada de aplicación, en vista al servicio a distancia mediante las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Este cambio de lugar de trabajo en todo momento es voluntario, sin existir posibilidad alguna legal que origine una obligación para el trabajador de adoptar la modalidad, por lo manifestado queda claro que el teletrabajador siempre tendrá la posibilidad de recuperar su modalidad presencial, ya sea a solicitud suya o del empleador de común acuerdo con las justificaciones pertinentes y dentro un plazo prudencial establecido por la ley.

De esta ley del teletrabajo se puede sin dudas rescatar unos ‘nuevos’ derechos legislados de manifiesto, evidentemente en hechos desde tiempo inmemorial ponderados ya, el “derecho a la desconexión” y “derecho

a la privacidad”, según la ley en cuestión son 12 horas continuas en el día que el teletrabajador no está a disposición laboral en días laborales, pues implica que ese tiempo lo está invirtiendo en su intimidad personal y debe ser respetado. Por supuesto el tiempo laboral se encuentra legalmente habilitado para el control patronal, incluso habilita visitas para verificar el cumplimiento de reglas de salud y seguridad ocupacional, así como las condiciones de mantenimiento de los equipos asignados, siempre que exista una notificación y fecha convenida. También existe protección específica para la patronal mediante el “*derecho a la confidencialidad*” entorno a toda la información necesaria para la actividad laboral, precautelando este aspecto en el entendimiento que el teletrabajador

administra datos vitales laborales en un ámbito en el cual comparte su vida íntima con personas ajenas a ese interés profesional que podrían exponer por negligencia a cuestiones que provoquen algún perjuicio al empleador.

2. INFORME OIT – PARAGUAY

Esta pandemia es un fenómeno que ha impactado en toda la vida socioeconómica, y con más razón en la vida del trabajador, debemos recordar el informe “Paraguay: Impactos de la Covid-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos” elaborada por la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el Cono Sur de América Latina, que si bien destaca lo oportuno de las respuestas de políticas públicas, ante la elevada informalidad laboral y el desarrollo tardío de la institucionalidad laboral, situaciones que se han acentuado en pleno fenómeno pandémico, pues obliga decir la verdad, ya existían estas circunstancias preocupantes antes del Covid-19, en números este informe resalta que la tasa de ocupación bajó en 4,3 % entre el segundo trimestre 2019 y el segundo trimestre de 2020 fue de 65,9 % a 61,6%, evidenciándose aún más en la población trabajadora compuesta por mujeres a un 6,4 % que entre hombre a un 2,0 %, no obstante la tasa de desocupación solo aumentó de 7,4% a 7,6% en el mismo periodo, debido a las restricciones impuestas a las actividades laborales por la cuestión sanitaria, como antecedentes a estas circunstancias destaca que en el año 2019 la tasa de informalidad del mercado laboral paraguayo fue del 69,6% y resalta que la creación en el año 2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, lo cual si bien es tomada como una innovación ha sido en motivo del desarrollo retardo de la institucionalidad laboral. Existen en el informe dos aspectos vitales para la administración del impacto de la pandemia, uno el diseño e implementación de subsidios, para trabajadores formales suspendidos y también con otra denominación para trabajadores informales, y dos, la promoción de la digitalización de los servicios para los usuarios en las instituciones laborales y de formación profesional, lo que también a sido útil para el registro de datos importantes para la planificación de estrategias de la cambiante situación sanitaria.

Si bien refiere el informe que las medidas de confinamiento han sido positivas a los efectos sanitarios y la posibilidad del reintegro en menor tiempo que otros países a las actividades laborales, verifica riesgos a los refiere no solo los sanitarios sino también los institucionales, sociales y macroeconómicos que afectarían al mercado laboral, concluyendo con esta recomendación: “continuar profundizando y ampliando las instancias de diálogo social puede resultar relevante a efectos de ampliar la base de consensos para continuar mitigando los efectos de la crisis y establecer las bases para la recuperación sostenida y saludable” por tanto, el gobierno deberá seguir optimizando lo planes de políticas públicas para garantizar en todo lo posible los derechos humanos en lo laboral y seguridad social, a fin de dignificar la condiciones de vida de la población trabajadora en el Paraguay.

3. MEDIDAS Y PROCEDIMIENTOS ANTE PANDEMIA DESDE EL GOBIERNO PARAGUAYO PARA SECTORES LABORALES

- ✓ Subsidios a trabajadores asalariados formales cesados y suspendidos, mediante registros del Instituto de Previsión Social, previa resolución del Ministerio de Trabajo que otorgue la suspensión del contrato de trabajo, con prioridad a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) afectadas.

- ✓ Subsidio a trabajadores independientes o cuentapropistas, correspondientes al 25% del salario mínimo (Gs. 548.209), en dos oportunidades, mediante inscripción en el Ministerio de Hacienda y el pago electrónico.

- ✓ Extensión de cobertura del Instituto de Previsión Social a trabajadores dependientes de empleadores morosos y refinanciación en 18 meses del aporte patronal.

- ✓ Sistema de atención digital de denuncias y consultas laborales ante el Ministerio de Trabajo a través de líneas telefónicas, correo electrónico y WhatsApp.

- ✓ Protocolo de actuación en caso de síntomas en el ambiente laboral.

- ✓ Sistema de verificación de condiciones de seguridad

en ambientes laborales a través de fiscalizadores del Ministerio de Trabajo.

- ✓ Sistema de solución rápida de conflictos laborales. Audiencias de mediación vía telefónica y medios digitales.
- ✓ Inscripción en línea de empresas y trabajadores en el Ministerio de Trabajo.
- ✓ Posposición del vencimiento de planillas laborales anuales.
- ✓ Resoluciones de regulación de vacaciones, trabajo a distancia, seguridad ocupacional y suspensión de contratos de trabajo.
- ✓ Suspensión de contratos por empresas micro, pequeñas y medianas presentadas las documentaciones (formulario de solicitud de suspensión de contrato; razón social, RUC, dirección, teléfono, correo de la empresa; identificación de quien suscribe como representante legal; nómina de trabajadores afectados con sus respectivos datos; notificación de aviso de inicio y terminación de la suspensión de los trabajadores, las justificaciones expresas de las causales invocadas en el art. 71 del Código Laboral)
- ✓ Plan de reactivación económica para Pequeños Productores, 60 instructores para el programa de preparación de huertas, 4.200 familias beneficiadas desde abril hasta octubre de 2020 con la creación de 4.200 huertas mediante provisión de kits de producción, asesoramiento y capacitación.
- ✓ Servicio de guías para el acceso al crédito (asistencia técnica gratuita): 40 instructores y funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) para asistencia técnica en la preparación de carpetas digitales de crédito ante el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) con prioridad a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).
- ✓ Fortalecimiento de los cursos de capacitación e-learning: 51 cursos de capacitación, capacitaciones específicas a

sectores afectados como turismo, gastronomía y otros, 981 cursos en línea de marzo a diciembre 2020 con la participación de 88.300 personas.

✓ Entrega de 2.500 kits de alimentos para los trabajadores cesados.

4. JURISDICCIÓN LABORAL ESPECIALIZADA – PARAGUAY

Una breve consideración de los antecedentes de la jurisdicción laboral en Paraguay, la misma fue creada en el marco de cambios sociales de los años 1960 en América Latina, después de un largo proceso originado regionalmente en 1930, Paraguay también con normativa especializada laboral de fondo y de forma, cuenta con una doble instancia y excepcionalmente revisión por la vía de la acción de inconstitucionalidad, ante la Corte Suprema de Justicia por el sistema constitucional concentrado vigente. Satisface conflictos laborales individuales como colectivos siempre que prime el elemento de subordinación tanto de directrices como en cuestión económica.

Dato importante para el sistema judicial integral es que el Poder Judicial Paraguayo cuenta con Oficinas de Mediación para distintas competencias en materia, entre ellas la laboral, siendo un procedimiento voluntario, antes o durante el proceso judicial, hasta antes de dictarse la providencia que llame autos a sentencia. Es propio del proceso judicial laboral que en la primera providencia se otorgue esta información a los litigantes.

En lo que respecta a la jurisdicción laboral en el Paraguay en el marco de la pandemia es oportuno presentar su análisis desde el último planteamiento de necesidad instalado por la Asociación de Abogados Laboralista del Paraguay en la persona de su Presidente Dr. Eduardo Pérez Avid quien ante ha manifestado:

Existe una necesidad extrema de que existan tribunales especializados del fuero laboral en el departamento Central que tiene 19 distritos y contiene aproximadamente el 75% de los empleadores y

trabajadores del país. Este pedido se ha solicitado desde hace varios años a la Corte y esta vez se insiste para se prevea en el presupuesto general de la nación 2022. El Poder Judicial tiene una dirección de planificación entonces nosotros somos respetuosos de la institución hemos solicitado año tras año a la Corte Suprema que establezca una planificación. Ante la falta de este Tribunal y Juzgado existen muchos inconvenientes que perjudican no solo a los trabajadores sino también a los empleadores. El 45% de los expedientes que se tramitan en Central, son del fuero laboral, imagínense, todo el polo productivo, toda la zona productiva en estos 19 distritos caen todo en el tribunal de apelación en San Lorenzo y es ahí donde necesitamos que haya un Tribunal Especializado. Se le carga muchos expedientes a un solo Tribunal, la productividad tampoco es favorable. Cuando se le carga mucho a un Tribunal multifuero cientos de expedientes que tiene que estar atendiendo diversos temas al proceso civil y en eso también incorporar el proceso laboral, entonces se entiende que la productividad tampoco va a sr la más favorable. En el Código Procesal de Trabajo para la elección de Magistrados para estos fueros es la especialidad en la materia. Hoy en día no lo tenemos porque tenemos tribunales multifueros que entienden civil, comercial, laboral incluso niñez y la calidad de las resoluciones no son precisamente las mejores y por esa razón urgimos que el presupuesto 2022 ya contemplé también eso”.

Para ubicarse en el contexto de esta situación nacional es preciso algunos datos, el Paraguay es un país actualmente con una población superior a los 7 millones de habitantes, organizado como territorio en 1 distrito Capital (Asunción) y 17 Departamentos, uno de estos el Departamentos el de Central referido anteriormente el cual contiene el 75% de los trabajadores y empleadores en el país, y que cuenta en competencia laboral con un Tribunal de Apelación Multifueros con dos salas, con 22 Juzgados de Primera Instancia la mayoría multifueros y 20 Juzgados de Paz

Multifueros, todas estas instancias jurisdiccionales en calidad de **Jueces de proceso y de sentencia**, circunstancias absolutamente relevantes a efectos de dimensionar lo que implica la administración de justicia y aún más el cumplimiento de los plazos establecidos para un proceso laboral que se espera sea ágil para el usuario del sistema judicial, en consideración que cuenta con una población superior a 2 millones 200 mil habitantes.

Algunos datos actuales de producción de estas instancias jurisdiccionales nos traen a colación la necesidad de ciertas reflexiones posteriores.

En los informes de las Cámaras Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial de Central, en la Primera Sala Multifueros en el mes de septiembre de 2021 evidencian 98 expedientes recibidos, un total de 122 autos interlocutorios y 3 acuerdos y sentencia, y en la Segunda Sala Multifueros 164 expedientes recibidos, con un total de 150 autos interlocutorios y 25 acuerdos y sentencia. En esta última sala citada se diferencia en el informe que de los expedientes recibidos 46 han sido de la competencia laboral, con la producción de 41 autos interlocutorios y 14 acuerdos y sentencia.

En lo que respecta a los Juzgados de Primera Instancia de la Circunscripción Judicial de Central, el informe de Estadísticas del Poder Judicial referencia los siguientes número que ponen de manifiesto un registro en la competencia laboral interesante en el año 2019, una merma pronunciada en el año 2020, y un repunte actual al mes de setiembre/2021.

Año 2019

Expedientes Registrados: **1288**

Autos Interlocutorios: 1977

Autos Interlocutorios de Finiquito: 499

Autos Interlocutorios Referencial: 1478

Sentencias Definitivas: 448

Año 2020

Expedientes Registrados: **767**
Autos Interlocutorios: 1537
Autos Interlocutorios de Finiquito: 357
Autos Interlocutorios Referencial: 1180
Sentencias Definitivas: 574

Año 2021 al mes de setiembre

Expedientes Registrados: **869**
Autos Interlocutorios: 1699
Autos Interlocutorios de Finiquito: 258
Autos Interlocutorios Referencial: 1441
Sentencias Definitivas: 462

En lo que respecta a los Juzgados de Paz Multifueros en lo laboral es importante destacar que el Código de Organización Judicial Ley 879/81 en su artículo 57 ya otorgaba competencia, más debido a la limitación de esa norma con respecto a la competencia en cuantía los registros de expedientes laborales son exiguos, hasta el año 2018 en que es sancionada la Ley 6059 “Qué modifica la Ley N° 879/81 “Código de Organización Judicial” y amplía su disposiciones y las funciones de los Juzgados de Paz”, siendo sus motivaciones dos situaciones primordiales, la primera cada distrito del Paraguay cuenta con un Juzgado de Paz Multifueros, actualmente por encima de los 330 juzgados, lo que evidentemente hace posible el anhelado acceso a justicia por la cercanía del servicio al usuario, y como segunda motivación la necesidad de descomprimir el recargo de trabajo de los Juzgados de Primera Instancia, esta referida ley amplió esa competencia

laboral en lo que respecta a la cuantía a lo equivalente a 300 jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas, en la actualidad octubre de 2021 en Paraguay un jornal diario representa en moneda nacional guaraní 88.050, lo representa que la competencia se extiende a litigios con un valor de Gs. 26.415.000.

Con referencia en números de expedientes registrados en lo laboral en el Juzgado de Paz Multifueros de la ciudad de Fernando de la Mora del Departamento Central, con una población superior a los 200.000 habitantes, se ha dado en el siguiente movimiento desde la vigencia de la Ley 6059/18 por año:

Año 2018: 22 expedientes laborales ingresados desde el mes de junio. Año 2019: 44 expedientes laborales ingresados. Año 2020: 37 expedientes laborales ingresados. Año 2021: 30 expedientes laborales ingresados hasta el mes de setiembre.
--

Estos datos nos llevan a una cuestión reflexiva, la jurisdicción especializada laboral es excepcional, es más una cuestión normativa que real, el Juzgado Multifueros es quien dirime esta jurisdicción con todo lo que ello implica para la verdadera concepción de justicia en la necesidad inmediata del usuario de justicia.

CONCLUSIONES

Se han dado cambios en la legislación paraguaya en materia laboral en tiempos de pandemia, no obstante la situación sanitaria ha provocado el desgaste físico y psíquico tanto del sector trabajador como empleador, y aunque el Estado ha trabajado con medidas paliativas en políticas públicas para la protección de los derechos laborales, aún se encuentra pendiente en la mayor promoción de políticas más efectivas para garantizar un trabajo digno, dando fin a la precarización en el sub empleo vigente en esta situación de crisis socioeconómica que vislumbra lo imperioso de una programa de emergencia.

En lo que respecta a la Jurisdicción Especializada en lo Laboral para el cumplimiento de los principios laborales ante esta pandemia se deberá tener en cuenta su aspecto social por el tipo de relación jurídica que se enmarca entre el trabajador y el empleador, otorgando la debida diligencia a su autonomía normativa, y en lo que respecta al fuero el respeto a la especialización de la materia sin excepción en pos del cumplimiento de los plazos procesales y el deber tuitivo por naturaleza de su competencia que garantice esa tan mentada irrenunciabilidad de derechos, el Paraguay ha acercado el servicio de justicia al usuario en cuestión territorial para el primer acceso con óptimo criterio en su interés de renovar la intervención en dicha función, más hasta hoy día sigue trabajando en un análisis intenso y pormenorizado que verifique el tipo de justicia idónea para el usuario, desde la modalidad como la logística, entiendo por tal el recurso humano calificado y en cantidad conforme al contexto así como la infraestructura y tecnología que en lo laboral definitivamente es en cumplimiento de la especialización del fuero, así como también se encuentra abocado en un objetivo pendiente, que ya ha profundizando en justicia demorada antes y más durante la Covid-19. Anhelamos que con la intervención eficiente en la actualidad y con posterioridad a la pandemia, y el firme compromiso de voluntad desde los Poderes del Estado con las leyes competentes, los recursos suficientes y la administración jurisdiccional comprometida de intervenir eficazmente en esta realidad se otorgue el impulso a las reales soluciones para el sistema de justicia.

FUENTES

Ley n. 6524 “Que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”.

Ley n. 6738/2021 “Que establece la modalidad del Teletrabajo”.

Informe de la Organización Internacional del Trabajo “Paraguay: Impactos de la Covid-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”,

elaborada por la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Datos de las redes de comunicación de la Asociación de Abogados Laboralistas del Paraguay.

Datos de la Oficina de Estadísticas de la Circunscripción Judicial de Central del Poder Judicial de la República del Paraguay.