

ESTABILIDAD LABORAL EN TIEMPOS DE COVID-19**Yanina Velázquez González**¹

Universidad Autónoma de Encarnación - Paraguay

Recibido: 30/04/2021**Aprobado:** 24/05/2021**Resumen**

La investigación trata sobre la estabilidad laboral en tiempos de covid-19. Tiene como objetivo principal determinar el desarrollo jurídico del estado para contener la Pandemia de Covid-19 en cuanto al ámbito laboral y las normas que garantizan la Estabilidad Laboral. Tal abordaje se justifica en los diferentes contextos en los últimos años, tales como cambios en la economía mundial y hechos independientes en cada país, que han llevado al debate relativo a la flexibilización del derecho del trabajo y si esta favorece o no a la estabilidad en el empleo. A esto se suma ahora el impacto social y económico que ha generado el COVID-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional. Para ello, se tomaron como herramientas de análisis la Constitución Nacional, el Código Laboral, Decreto 3442/20 y demás reglamentaciones especiales dictadas por el gobierno para hacer frente a la pandemia. Se utilizó el método de revisión documental a través de una investigación sistemática actualizada de artículos periodísticos, en las que se describe las actualizaciones de los decretos, correspondientes a las medidas adoptadas por el Gobierno para contener la propagación del covid-19. Es importante destacar que la Organización Internacional de Trabajo (OIT) estima que el 42,4% del empleo se encuentra en sectores de riesgo alto y otro 16,5% en sectores de riesgo medio-alto. La probabilidad de que los trabajadores vean reducidas sus horas de trabajo, sufran recortes salariales o pierdan el empleo es elevada (OIT 2020).

Palabras clave: Estabilidad Marco Legal. Pandemia

¹ Yanina Velázquez González Estudiante de 5^{to}. Año de la carrera de Derecho en la Facultad de Ciencias Jurídicas, Humanas y Sociales de la Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE)
yanivelazquez16enc@gmail.com

Abstract

The research deals with job stability in times of covid-19. Its main objective is to determine the legal development of the state to contain the Covid-19 Pandemic in terms of the labor environment and the regulations that guarantee Labor Stability. Such an approach is justified in the different contexts in recent years, such as changes in the world economy and independent events in each country, which have led to the debate regarding the flexibilization of labor law and whether or not this favors stability in the workplace. To this is now added the social and economic impact that COVID-19 has generated and the measures adopted by the National Government. For this, the National Constitution, the Labor Code, Decree 3442/20 and other special regulations issued by the government to deal with the pandemic were used as analysis tools. The document review method was used through an updated systematic investigation of newspaper articles, which describes the updates of the decrees, corresponding to the measures adopted by the Government to contain the spread of covid-19. It is important to highlight that the International Labor Organization (ILO) estimates that 42.4% of employment is in high-risk sectors and another 16.5% in medium-high risk sectors. The probability that workers will see their working hours reduced, suffer pay cuts or lose their jobs is high (ILO 2020).

Keywords: Legal Framework Stability. Pandemic

Introducción

Esta investigación establece como uno de sus objetivos determinar el desarrollo jurídico del estado para contener la Pandemia de Covid-19 en cuanto al ámbito laboral y las normas que garantizan la Estabilidad Laboral.

La estabilidad laboral se entiende como la protección legal que impide la terminación de la relación contractual por causas injustificables no previstas en la ley, conocidas estas como despido arbitrario (Serrano, 2020). No obstante, el estado de emergencia decretado a partir del 9 de marzo del 2020 a causa de la propagación del covid-19, ha generado un escenario *sui generis* que en el ámbito laboral comprende originalmente el cese de una amplia gama de actividades económicas durante la llamada cuarentena.

Por ello, es importante resaltar que los Estados deben proteger uno de los derechos consagrados en la Constitución Nacional como lo es el trabajo, establecido como uno de los derechos fundamentales del individuo a nivel universal y en consecuencia surge la responsabilidad de las autoridades garantizar que la relación empleador-trabajador no sea perjudicada durante la pandemia.

Evidentemente, se han generado distintas consecuencias debido a los decretos que se han adoptado por la crisis sanitaria, lo que puede haber conllevado un impacto económico-jurídico, entre ellos la falta de regulación de las normas y medidas, hecho que genera incertidumbre y estimula la toma de decisiones basadas en riesgos de futuras demandas o inspecciones.

El objetivo de esta investigación fue determinar el desarrollo jurídico del estado para contener la Pandemia de Covid-19 en cuanto al ámbito laboral y las normas que garantizan la Estabilidad Laboral. Por eso, se trabajó en confirmar si el Estado sigue garantizando la estabilidad laboral durante la crisis sanitaria, deducir si se ha limitado las garantías constitucionales en cuanto al ámbito laboral luego de que apareció el covid-19 y comparar las estrategias y políticas para reconstruir los mercados de trabajo en Paraguay y América Latina.

MARCO NORMATIVO DE PARTIDA. LEGISLACIÓN NACIONAL

La Ley 6524, promulgada el 26 de marzo de 2020, que declara el Estado de Emergencia, reglamentada a través del Decreto 3506, del 31 de marzo de 2020, contiene una serie de medidas administrativas, fiscales y financieras. Estas medidas constituyen un esfuerzo enorme en un país que tradicionalmente cuenta con escenario macroeconómico estable, pero tiene ingresos fiscales bajos en proporción al Producto Interno Bruto (PIB) en comparación a otros países de la Región, un desarrollo institucional relativamente tardío (con la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social recién en 2014) y un elevado grado de informalidad, tanto económica como laboral (OIT, 2020).

De todas formas, las trascendentales medidas iniciales para enfrentar la pandemia fueron interpuestas a través de la Ley 6524, que declara el Estado de Emergencia, promulgada el 26 de marzo de 2020 y reglamentada a través del Decreto 3506, del 31 de marzo 2020, y que contempla una serie de medidas administrativas, fiscales y financieras (OIT, 2020).

Constitución Nacional

Capítulo VII Del Trabajo

La Constitución Nacional del Paraguay en su capítulo VIII establece sobre los derechos laborales, en ese contexto los artículos establecidos en la misma son irrenunciables (PARAGUAY, Constitución Nacional, pág. 455).

La Constitución Nacional establece en su artículo 86 del derecho al trabajo, que todos los habitantes de la república (sin discriminación alguna) tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas (PARAGUAY, Constitución Nacional, p. 45).

Asimismo en su artículo 94 de la estabilidad y de la indemnización, establece que, el derecho a la estabilidad del trabajador, queda garantizado dentro de los límites que la ley establezca, así como su derecho a la indemnización en caso de despido injustificado (PARAGUAY, Constitución Nacional, p. 47).

Código Laboral.

Capítulo X

El código laboral en su capítulo diez hace referencia a la estabilidad en el trabajo, mencionando cada derecho del trabajador desde su artículo 94 al 102 del mismo cuerpo legal.

Es de suma importancia destacar el artículo 94 del código laboral ya que se hace mención de la estabilidad laboral en el Paraguay y en qué caso podrá terminar el mismo.

El artículo 94 establece que el trabajador que cumple diez años permanentes de servicios con el mismo empleador, adquiere estabilidad en el empleo, y sólo podrá terminar su contrato en los siguientes casos:

- 1) Cuando el empleador previamente comprobare la existencia de alguna causa justificada de despido.
- 2) Cuando el trabajador se haya acogido a la jubilación de conformidad con la ley (Código del Trabajo, 1993, p. 103).

Ya hemos señalado las premisas generales que buscan garantizar la estabilidad laboral en el Paraguay de salida y que se desarrollen con normalidad en el ámbito social.

No obstante, el Estado de emergencia decretado a partir del 9 de marzo del 2020 a causa de la propagación del covid-19, ha generado una situación sui generis que en el ámbito laboral en el cual el primer decreto N° 3451 dispuso lo siguiente:

- Establecer de manera excepcional el horario de trabajo para los funcionarios de los Organismos e Instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, los días lunes a viernes de 9:00 a 14:00 horas, desde el 13 hasta el 26 de marzo de 2020.
- Las Instituciones arbitrarán los procedimientos y mecanismo para el acatamiento de lo establecido en el artículo 59, primera parte de la Ley N° 1626/2000 de la función pública, en cuanto a la obligación de cumplir las cuarenta horas semanales como jornada ordinaria de trabajo en el sector público.
- Excluir lo dispuesto en el artículo 1 del N° 3451 a los funcionarios y empleados públicos que prestan servicios médicos de urgencia y en horarios especiales, y a los funcionarios afectados a los servicios imprescindibles para la comunidad.

A medida que avanzaban los días, el Presidente del Paraguay amplificaba los decretos como el decreto 3456/2020 en el que se establece medidas sanitarias en el marco de la emergencia sanitaria declarada ante el riesgo de expansión del Coronavirus (covid-19) en la República del Paraguay, disponiendo el aislamiento preventivo general por

razones sanitarias, en todo el territorio de la República del Paraguay, en el que se establecen horarios en las cuales las personas podían salir de sus hogares, salvo las personas exceptuadas por el decreto que realizaban servicios indispensable para la comunidad (DECRETO, 2020, p. 3).

Como podemos observar, el contenido del decreto comprende originalmente el cese de una amplia gama de actividades económicas durante la cuarentena obligatoria.

Cabe resaltar las principales medidas adoptadas por el gobierno del Paraguay descritos en las siguientes normativas:

- Ley 6524,
 - Decreto N° 3.451/20 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y Secretaria de la Función Pública de fecha 12/03/2020.
 - Resolución MTESS N° 499/2020 de fecha 17/03/2020.
1. Establecer que los centros comerciales, centros de trabajo, industrias, oficinas públicas y establecimientos similares deberán implementar medidas de higiene, seguridad y salubridad para mitigar la circulación del virus.
 2. Evitar la aglomeración de personas, asegurando el funcionamiento de las reparticiones públicas e instituciones privadas. Se recomienda el uso preferente de la tecnología y el trabajo a distancia.
 3. Horario de trabajo para los funcionarios de los Organismos e Instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, los días lunes a viernes, de 09:00 a 14:00 horas, desde el 13 hasta el 26 de marzo de 2020.
 4. Instar a los empleadores a conceder el beneficio de usufructo de vacaciones remuneradas a sus respectivos trabajadores en forma coincidente con el lapso que dure la Declaración de Emergencia Sanitaria dispuesta por el Gobierno. Disponer en forma excepcional y transitoria que no se considere un obstáculo para el otorgamiento de vacaciones a los trabajadores, la no comunicación con antelación de 15 días por parte del empleador (DELOITTE, 2020, p. 20).

Estas medidas constituyen un esfuerzo muy significativo en el Paraguay que, como se ha dicho, tradicionalmente cuenta con un escenario macroeconómico estable, pero tiene ingresos fiscales bajos en proporción al PIB, un desarrollo institucional relativamente tardío (con la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social recién en 2014) y un elevado grado de informalidad, tanto económica como laboral (DELOITTE, 2020, p. 20).

El Ministerio de Trabajo ha realizado ciertas pautas y orientaciones legales como marco regulatorio para la tramitación de los pedidos de suspensión de contrato, en la cual se establece lo siguiente:

1. El empleador deberá notificar por escrito, a los trabajadores o a sus representantes, en un plazo no menor a 5 (cinco) días corridos, la fecha de inicio, así como su culminación, cualquiera fuere el motivo del pedido de suspensión (DELOITTE, 2020, p. 21).
2. Dentro del mismo plazo, se deberá comunicar por escrito a la autoridad administrativa del trabajo, la fecha de inicio y culminación de la suspensión, así como las causas que la motivaron, debiendo agregar lo siguiente: Razón Social y RUC de la empresa; dirección, teléfono, fax y correo electrónico; identificación y acreditación del representante legal; nómina de trabajadores afectados con sus respectivos datos laborales; las notificaciones a los trabajadores afectados o a sus representantes con justificación de recepción; nómina de asegurados al IPS, acta de acuerdo privado firmado por los trabajadores (si existiere).
3. En caso de que exista pleno acuerdo con los trabajadores, o la suspensión se realice con goce de salario, el Viceministerio de Trabajo dictará resolución haciendo lugar a la suspensión sin más trámite (DELOITTE, 2020, p. 21).

Para utilizar la figura de la suspensión laboral debido al covid-19 se tuvieron que combinar dos leyes, el Código Laboral y la Ley de Emergencia.

En cuanto a la situación laborales en las ciudades fronterizas, el Ejecutivo autorizó el subsidio para trabajadores formales e informales residentes en las 16 ciudades fronterizas

con Argentina: Encarnación, Alberdi, Puerto Falcón, Nanawa, Ayolas, Pilar, Paso de Patria, Humaitá, Cerrito, General Díaz, Mayor Martínez, Villa Oliva, Villa Franca, Natalio, Mayor Otaño y San Rafael del Paraná.

Muchos de los programas sociales fueron considerados extremadamente lentos, aunque aun así insuficiente para los comerciantes.

Los comerciantes de las ciudades como Encarnación, Nanawa y Brasil que dependen completamente de los argentinos, son los que se llevan la peor parte y ni siquiera logran vender sus productos ultra rebajados.

En el próximo tópico la estabilidad laboral en tiempos de covid-19 en América Latina, hacemos una aproximación de las medidas adoptadas por los países tales como Argentina, Brasil, y Chile y su implementación en cuanto al marco legal.

Países	Medidas Adoptadas.
Argentina.	<p>En Argentina frente a la emergencia pública en materia sanitaria como consecuencia de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y ante las noticias de suspensiones y despidos producidas en el sector privado como consecuencia del coronavirus, el presidente tomó medidas tendientes a garantizar por un plazo de 60 días la actual conservación de los puestos de trabajo. (Albertus, 2020, p. 1)</p> <p>Lo dicho por la Universidad Nacional de San Martín (USAM.2021), menciona que la pandemia en Argentina expuso y profundizó la fractura que atraviesa al mercado laboral en Argentina. Sin embargo mostró también el rol clave que tienen las instituciones laborales nivel general cuando se orientan a proteger los puestos de trabajo y amortiguar el impacto de la parálisis económica sobre el tejido social. Si bien, Argentina al terminar el año 2020 tuvo una situación intermedia en relación</p>

al resto de los países de la región. Al finalizar el 2020, la caída del número de ocupados en el país fue superior a la de Uruguay y Paraguay, e inferior a Colombia, Perú, Brasil y Chile (USAM, 2021. s.f).

Brasil.

En Brasil, inicialmente permitía la suspensión perfecta de contratos por 4 meses ante el covid-19. Sin embargo, dicha medida fue revocada ante un clima de generalizada incomodidad social. Posteriormente, se han emitido medidas dirigidas a subvencionar parcialmente los salarios durante la duración de la crisis sanitaria, cuyo monto se determina bajo una serie de criterios (Philippi Prietocarrizosa, 2020, p. 2)

A finales del mes de marzo se dispusieron medidas específicas dirigidas a población calificada como “más vulnerable”, anticipándose el abono salarial correspondiente a junio y pagándose bonificaciones para informales y autónomos. Asimismo, en caso de trabajadores contaminados por covid-19, es la seguridad social quien corre con el costo de los primeros quince días de licencia (Philippi Prietocarrizosa, 2020, p. 7)

Chile.

En Chile, la emergencia sanitaria originalmente fue considerada por la Dirección de Trabajo como un supuesto que no calzaba en la definición de “fuerza mayor” dado que fallaría el elemento de la irresistibilidad. En un primer momento, el covid-19 aún no había alcanzado magnitudes de real alarma. Posteriormente la escalada de la calamidad sanitaria motivó que se cambie de criterio, pudiendo invocar dicha medida sujeta al control judicial.

Sin embargo, con el avanzar de la epidemia y quizá dándose por cierto el escenario de despidos, se ha aprobado la

reciente Ley de Protección del Empleo que viabiliza el acceso a prestaciones económicas del seguro de desempleo que compensen las probables, en porcentajes diferentes, a las reducciones de salarios o de jornada que puedan producirse (Philippi Prietocarrizosa, 2020, p. 3).

Las medidas laborales básicas en estos países han asegurado mediante la protección del empleo, la estabilidad laboral, la viabilidad del trabajo a distancia, el fomento de nuevas medidas de prevención de riesgos laborales, la protección del salario, la flexibilidad del tiempo de trabajo, el acceso a la protección social en situaciones especiales y la aprobación de nuevos subsidios económicos para las personas más desfavorables (Alcalá, 2020, p. 30).

Cabe destacar que estos países mediante la suspensión de los contratos de trabajo tienen en cuenta la vía de flexibilidad interna por causas empresariales. Esta fórmula se desarrolla en virtud de una interrupción de la relación de trabajo con el fin de asegurar la estabilidad laboral y eludir así una extinción indeseada del contrato de trabajo.

Materiales y Métodos/ Metodología.

Se tomaron como herramientas de análisis documentos del marco normativo vigente.

Se realizó una revisión sistemática actualizada en la que se describen las principales características de la estabilidad laboral en Paraguay.

Se implementó el método de investigación documental, que consiste en obtener información mediante la percepción selectiva, ilustrada e interpretativa de un fenómeno determinado.

Se inició con una revisión de antecedentes de investigaciones científicas relacionadas al tema, por otro lado, se utilizó como fuente de esta investigación la Constitución

Nacional de 1992, el Código Laboral y Procesal laboral, los Decretos y demás normativas dictadas durante el año 2020 para contener la pandemia de covid-19

Resultados y Discusión

- Es recomendable que el Estado a través de sus facultades puedan dictar e implementar, nuevas políticas para poder reactivar la economía en las ciudades fronterizas que hasta el día de hoy miles de personas quedaron sin empleo.
- Un aspecto de gran importancia es que se puedan realizar proyectos de Ley inéditos, como el seguro de desempleo.
- Otro ítem merecedor es que el Estado debe continuar realizando y ampliando las bases de consenso para continuar mitigando los efectos de la crisis y establecer las bases para una recuperación sostenida y saludable.

Consideraciones Finales.

Desde el inicio de la covid-19, el Paraguay ha adoptado diversas medidas para afrontar la actividad económica y la demanda laboral del país. El impacto en el ámbito laboral por la crisis a causa de la covid-19 ha sido de envergadura debido tanto a los shocks de demanda y oferta que ha provocado el confinamiento temprano y riguroso, como otras medidas de restricción a la movilidad.

En cuanto a lo que respecta a la estabilidad laboral internacional, la OIT ha propuesto las estrategias y las políticas para reconstruir los mercados de trabajo las cuales deben apoyarse en cuatro pilares: estimular la economía y el empleo; apoyar a las empresas y los ingresos de los trabajadores; proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; y lograr soluciones eficaces mediante el diálogo social.

No obstante, la respuesta sanitaria a la pandemia ha conllevado la adopción de medidas de contención que afectan tanto la oferta como la demanda económica y laboral, y generan incertidumbre acerca del proceso futuro de normalización y la efectividad de las políticas que acompañarán dicho proceso.

Lo que está claro, sin embargo, es que la pandemia de la COVID-19 provocó en el año 2020 la mayor crisis económica del Paraguay y América Latina.

Si bien la región ha enfrentado diversas crisis que han afectado su economía y sus mercados laborales y han supuesto grandes desafíos para las políticas sociolaborales, ninguna de ellas ha presentado la rapidez, la profundidad y los efectos sobre la demanda y la oferta de las economías y todos los mercados laborales de la región.

La necesidad de hacer frente a los efectos de la COVID-19 en los países de América Latina ofrece una oportunidad para reflexionar sobre el tipo de respuestas que se dan frente a una crisis que requiere complementariedad de políticas (de salud, económicas, laborales y de seguridad social) de plazos y que afecta de forma distinta según sectores, tamaño de las empresas o grupos vulnerables la oferta y la demanda laboral y la capacidad de las instituciones sociolaborales para brindar una respuesta oportuna.

La idea primordial de estas medidas es evitar los contagios, asegurar los ingresos de los grupos más vulnerables, conservar la capacidad instalada y la viabilidad de las empresas, además de preservar los empleos y las condiciones laborales.

Por último y no menos importante, la crisis por COVID-19 también impulsó fuertemente la digitalización de los servicios entregados por las instituciones laborales y de formación profesional, además de dar lugar a un crecimiento importante en las capacidades de manejo y análisis oportuno de los registros administrativos para fines del análisis de la situación laboral.

Referencias

- Alcalá, U. d. (MAYO de 2020). *Documentos de Trabajo IELAT*. Obtenido de [file:///C:/Users/dell/Downloads/Dialnet-FlexibilidadProteccionDelEmpleoYSeguridadSocialDur-7393704%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Dialnet-FlexibilidadProteccionDelEmpleoYSeguridadSocialDur-7393704%20(3).pdf)
- Cepal/ OIT. (Mayo de 2020). Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf
- Código del Trabajo*. (29 de Octubre de 1993). Obtenido de Ley 213: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2608/ley-n-213-establece-el-codigo-del-trabajo>
- DECRETO, N. 3. (20 de MARZO de 2020). Obtenido de <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/36a471-DecretoN3478MedidasSanitarias.pdf>
- DELOITTE, L. (23 de ABRIL de 2020). *DELOITTE PARAGUAY*.

Leyes, D. d. (12 de Marzo de 2020). *Decreto N° 3451*. Obtenido de <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/41271d-DECRETO345112.pdf>

PARAGUAY, R. D. (s.f.). *Constitución Nacional*. Asunción: Diógenes.

Salud, O. M. (2020). Obtenido de

https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/

Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). Obtenido de

<https://www.paho.org/es/tag/enfermedad-por-coronavirus-covid-19>

Organización Internacional del Trabajo (s.f.). Obtenido de Panorama laboral en tiempos de la covid-19: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_759532.pdf