

INFORME DE REVISIÓN DE LA OAN DE MÉXICO

COMUNICACIÓN PÚBLICA MEX 2006-1

I. Resumen Ejecutivo

En términos del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), los gobiernos de México, EUA y Canadá se comprometieron, entre otros objetivos, a mejorar las condiciones de trabajo y el nivel de vida en su territorio; promover al máximo los principios laborales establecidos¹; y promover la observancia y la aplicación efectivas de su respectiva legislación laboral.

El ACLAN contempla el mecanismo de las comunicaciones públicas para que cualquier persona pueda llevar a la atención de los gobiernos asuntos relativos a la aplicación efectiva de la legislación laboral surgidos en territorio de alguna de las Partes. El presente informe de revisión se refiere a la Comunicación Pública MEX 2006-1 recibida por la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de México, establecida en la Unidad de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La comunicación pública fue presentada el 18 de octubre de 2006 por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), el *United Electrical Radio and Machine Workers of America* (UE), el *Canadian Labour Congress*, y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), entre otras 51 organizaciones sindicales y no gubernamentales (ONG) de los tres países.

La OAN de México admitió la comunicación pública para su revisión y solicitó consultas para la cooperación a la OAN de EUA, en términos del artículo 21 del ACLAN. En abril y agosto de 2008 y mayo de 2011, los peticionarios presentaron información adicional en apoyo la comunicación inicial

Los peticionarios destacan la presunta violación a los principios laborales 1, 2, 6, 7, 8, 9 y 10 del ACLAN.

Argumentan la prohibición de que los trabajadores del sector público en Carolina del Norte negocien colectivamente contratos de trabajo, al amparo del *North Carolina General Statute 95-98* (NCGS 95-98), que establece que "cualquier contrato colectivo del sector público es contrario a la política pública del estado, ilegal, ilícito, nulo y sin efecto". De acuerdo con los peticionarios, con éste se generan malas condiciones de trabajo en materia de salarios y jornadas; no se previenen lesiones y enfermedades ocupacionales; se niega la posibilidad de recibir indemnizaciones por dichas lesiones; y algunos trabajadores públicos están sometidos a un trato discriminatorio.

Al respecto, el gobierno de EUA está obligado conforme al ACLAN a garantizar que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales (artículo 2); promover la observancia de su legislación laboral y su aplicación efectiva a través de medidas gubernamentales adecuadas (artículo 3); garantizar el derecho de los trabajadores a la justicia para hacer valer sus derechos

¹ Los principios laborales del Anexo 1 del ACLAN son: 1) libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; 2) derecho a la negociación colectiva; 3) derecho de huelga; 4) prohibición del trabajo forzado; 5) restricciones sobre el trabajo de menores; 6) condiciones mínimas de trabajo; 7) eliminación de la discriminación en el empleo; 8) salario igual para hombres y mujeres; 9) prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; 10) indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales; y 11) protección de los trabajadores migratorios.

(artículos 4 y 5); garantizar el derecho a la publicación y conocimiento de la legislación laboral (artículos 6 y 7).

La revisión de la OAN de México se llevó a cabo con base en los argumentos presentados por los peticionarios y por la OAN de EUA, con fundamento en el ACLAN y en el reglamento de la OAN de México sobre las comunicaciones públicas. La revisión no pretende crear mecanismos supranacionales, ya que conforme al ACLAN no es función de las OAN juzgar o modificar la legislación de las otras Partes. El propósito de los informes de revisión de la OAN de México, conforme al ACLAN, es llevar a la atención de las autoridades del trabajo de EUA los asuntos relativos al supuesto incumplimiento de la legislación laboral planteado en la comunicación pública.

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 5.8 del ACLAN, la OAN de México buscó allegarse información relacionada con los asuntos que pudieren estar pendientes de resolución, y dejar fuera de este informe cualquier asunto *sub judice*.

A continuación se destacan los señalamientos principales de los peticionarios respecto a las presuntas omisiones del gobierno de EUA en cuanto a los principios laborales del ACLAN:

Respecto al principio 1 del ACLAN, relativo a la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse. Los peticionarios señalan que la política laboral de Carolina del Norte prohíbe que los trabajadores pacten colectivamente, y aunque no es ilegal integrar un sindicato, al prohibir la negociación colectiva el estado niega el principal beneficio de asociarse. En contraste, refieren que los empleados federales sí gozan de la libertad de asociación sin restricciones.

La OAN de EUA señaló que los empleados en todos los niveles de gobierno tienen el derecho a formar y unirse a sindicatos, conforme a la Primera Enmienda de la Constitución de EUA que garantiza "...el derecho de las personas de reunirse pacíficamente". Asimismo, agregó que la legislación de Carolina del Norte es clara en cuanto a que "*cada empleado estatal mantiene todos los derechos y obligaciones ciudadanos provistos por la Constitución y las leyes de los Estados Unidos*" y que, si bien el pueblo de Carolina del Norte a través de sus representantes ha decidido que sus gobiernos estatal y municipales no puedan negociar contratos colectivos de trabajo, los empleados públicos de Carolina del Norte y sus sindicatos tienen el derecho a la libertad de asociación y el derecho de participar colectivamente en los procesos democráticos estatales, municipales y federales.

No obstante lo anterior, el Comité de Libertad Sindical de la OIT emitió recomendaciones en marzo de 2007 sobre una queja que presentó el *United Electrical Radio and Machine Workers of America* en 2005, en las que subrayó que el derecho de negociar libremente las condiciones de trabajo con los empleadores constituye un elemento esencial de la libertad sindical; y que los sindicatos deberían tener derecho, mediante negociaciones colectivas, a tratar de mejorar las condiciones de trabajo de aquellos a quienes representan, sin la intervención de las autoridades. También solicitó al gobierno de EUA que promoviera un marco legal que permita la negociación colectiva de los empleados públicos de Carolina del Norte y que se abrogue el estatuto NCGS 95-98. Al respecto, EUA informó a la OIT de la presentación de diversas iniciativas ante la Asamblea General de Carolina del Norte para las sesiones de 2007 a 2010, tendientes a derogar el estatuto NCGS 95-98. En los informes de seguimiento de la OIT de noviembre de 2008, marzo de 2010 y noviembre de 2011, el Comité daba constancia de la presentación de las iniciativas mencionadas, pero tomaba nota de que ninguna legislación había sido aprobada, e instaba a EUA a continuar con los esfuerzos para que establezca un marco legítimo de negociación colectiva en Carolina del Norte.

En cuanto al principio laboral 2 del ACLAN, relativo a la negociación colectiva, los peticionarios señalan que el gobierno de EUA no protege los derechos colectivos laborales de los trabajadores estatales y municipales en ninguna ley laboral federal ni en la Constitución nacional, y deja a los estados la regulación de la contratación colectiva. No obstante, la Asamblea de Carolina del Norte no ha promulgado ninguna legislación que garantice a los trabajadores públicos sus derechos colectivos, y los juzgados federales se han abstenido de conocer demandas en las que estos trabajadores hagan valer que el estatuto NCGS 95-98 viola la Constitución de EUA. También señalan que los trabajadores del gobierno federal tienen garantizado este derecho fundamental mediante el Estatuto sobre el Servicio Federal con respecto a las Relaciones entre los Trabajadores y la Administración.

Los peticionarios denuncian que, a pesar de que existen mecanismos para hacer valer sus derechos en caso de violaciones, estos son costosos y muchas veces ineficientes, y no sustituyen a la negociación colectiva, como medida preventiva de protección de las condiciones mínimas de trabajo. Consideran que sin el derecho a la negociación colectiva se violan diversos ordenamientos internacionales.

Los peticionarios señalaron que el caso se denunció dos veces ante la OIT, y ésta concluyó que Carolina del Norte debía abrogar el NCGS 95-98 y establecer un marco legítimo de negociación colectiva que integre los derechos colectivos en su legislación y que enfoque la atención en las jurisdicciones en las que los funcionarios públicos están privados, total o parcialmente, de dichos derechos, lo anterior en consulta con los sindicatos del sector público.

La OAN de EUA confirmó que en el ámbito federal el *US Code* otorga y garantiza a los empleados públicos federales el derecho de la negociación colectiva. Sin embargo, para los trabajadores públicos de Carolina del Norte aplica el estatuto NCGS 95-98, ya que el sector público se divide en tres ámbitos: federal, estatal y municipal, de conformidad con la Constitución, que le otorga al gobierno federal solo ciertas facultades y las demás atribuciones están reservadas a los estados².

La ley de negociación colectiva principal del país, la *National Labor Relations Act*, excluye específicamente de su aplicación a los empleados públicos estatales y municipales, atendiendo a los principios de federalismo. Por ello, el gobierno federal carece de facultades para interferir en la autoridad de los estados para negociar sus propios contratos colectivos de trabajo, y no han logrado la mayoría en la Asamblea General de Carolina del Norte para modificar el estatuto NCGS 95-98. No obstante lo anterior, el gobierno de EUA señaló que promueve las prácticas de negociación colectiva en los niveles federal y estatal, respetando la autonomía de los estados para desarrollar leyes y políticas en materia laboral para sus propios trabajadores, como la promoción de las prácticas de negociación colectiva a través del *Federal Mediation and Conciliation Service*.

La OAN de EUA argumentó la existencia de precedentes judiciales relativos a que no existe disposición en la Constitución que obligue a la negociación colectiva, y que Carolina del Norte es libre de decidir, por lo que sostuvo la validez del estatuto NCGS 95-98. Otros precedentes han señalado que la prohibición de la contratación colectiva no implica la prohibición de que los trabajadores se involucren en actividades colectivas con sindicatos para que se discutan sus temas laborales, a través del proceso legislativo estatal y brindaron ejemplos de estas actividades de los trabajadores con sindicatos.

Adicionalmente, en relación con las dos quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, éste emitió recomendaciones en marzo de 2007, en las que subrayó que el derecho

² Constitución de los Estados Unidos, Enmienda X (poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, no prohibidos a los Estados, están reservados respectivamente a los estados o al pueblo).

de negociar libremente las condiciones de trabajo con los empleadores constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener derecho, mediante negociaciones colectivas, a tratar de mejorar las condiciones de trabajo de aquéllos a quienes representan, sin la intervención de las autoridades. También solicitó al gobierno de EUA que promoviera un marco legal que permita la negociación colectiva de los empleados públicos de Carolina del Norte y que se abroge el estatuto NCGS 95-98. Al respecto, EUA informó a la OIT de la presentación de diversas iniciativas ante la Asamblea General de Carolina del Norte para las sesiones de 2007 a 2010, tendientes a derogar el estatuto NCGS 95-98. En los informes de seguimiento de la OIT de noviembre de 2008, marzo de 2010 y noviembre de 2011, el Comité daba constancia de la presentación de las iniciativas mencionadas, pero tomaba nota de que ninguna legislación había sido aprobada, e instaba a EUA a continuar con los esfuerzos para establecer un marco legítimo de negociación colectiva en Carolina del Norte.

La OIT actualmente revisa otro caso, el 2741, alusivo a la prohibición de los trabajadores públicos estatales de negociar colectivamente, presentado el 10 de noviembre de 2009 por el Sindicato de Trabajadores del Transporte de Estados Unidos, AFL-CIO (TWUA) y el Sindicato de Trabajadores del Transporte del Área Metropolitana de Nueva York, AFL-CIO, Local 100 (Local 100).

Respecto al principio laboral 6 del ACLAN, relativo a las condiciones mínimas de trabajo, los peticionarios señalan que, debido a que el estatuto NCGS 95-98 impide a los trabajadores del sector público negociar colectivamente, los trabajadores estatales y municipales se encuentran imposibilitados para obtener salarios dignos y jornadas laborales justas. Los peticionarios ejemplifican situaciones en las que los trabajadores del sector público de Carolina del Norte enfrentan jornadas de trabajo excesivas e inseguras, sin el pago correspondiente; y reciben salarios y prestaciones insuficientes. Argumentan ser forzados a trabajar horas extra sin descanso y a laborar hasta tres fines de semana en un mes.

Los peticionarios argumentan que no tienen acceso al debido proceso, ya que algunos trabajadores de los hospitales estatales sólo pueden presentar quejas ante el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Carolina del Norte sobre algunos asuntos específicos, y las condiciones mínimas no están incluidas.

En relación con la legislación laboral aplicable a este principio, la OAN de EUA señaló que hay legislación federal que regula el pago de salarios y prohíbe el pago inequitativo o por debajo del estándar, como la *Equal Pay Act*. Además, el Título 29 del *US Code*, Capítulo 8, § 201-§ 219, se refiere a estándares justos de trabajo (*Fair Labor Standards Act*) y establece el salario mínimo y el pago de horas extra.

El estatuto de Carolina del Norte, NCGS § 95-25, requiere que los empleadores públicos estatales y municipales en dicho estado coloquen avisos visibles en los centros de trabajo sobre la legislación relativa al salario mínimo federal y el pago de tiempo extra, así como información respecto a los recursos que tienen al alcance los trabajadores. Los procedimientos que los trabajadores pueden iniciar en contra de violaciones a la *Equal Pay Act* se deben presentar ante la *Equal Opportunity Commission* estatal, y ante la *Wage and Hour Division* cuando se trata de violaciones a la *Fair Labor Standards Act*. Los peticionarios no mencionaron haber iniciado estos procedimientos.

En relación con el principio laboral 7 del ACLAN, eliminación de la discriminación en el empleo, los peticionarios señalan que hay discriminación racial y sexual en el sector público de Carolina del Norte, debido a la desigualdad en la contratación, promociones, despidos y salarios de minorías raciales y mujeres. Asimismo, indican que hay favoritismo para que los puestos mejor pagados sean ocupados por trabajadores blancos, mientras que los puestos con menor salario

sean de afroamericanos. Argumentan que las quejas que han presentado en contra de la discriminación no son resueltas de manera satisfactoria.

Según informó la OAN de EUA, la *Equal Protection Clause*, de la Decimocuarta enmienda de la Constitución, prohíbe a los gobiernos de todos los niveles dar trato diferenciado a las personas, con base en la raza o el sexo, por lo que ninguna distinción está justificada legalmente.

Asimismo, la *Civil Rights Act* contempla la igualdad de trato a todas las personas y prohíbe la discriminación, y el Título 42 del *US Code* y la *Workforce Investment Act* prohíben la discriminación laboral. La *Employment Litigation Section*, de la *Civil Rights Division* del Departamento de Justicia de EUA, aplica disposiciones de la *Workforce Investment Act*, que prohíbe a los empleadores gubernamentales estatales o municipales discriminar en el empleo.

Adicionalmente, la OAN de EUA señala que la Constitución de Carolina del Norte, en su artículo I, § 19, establece que a ninguna persona debe negársele la igualdad de protección de las leyes, ni será sujeta a discriminación por el estado por cuestiones de raza, color, religión, o nacionalidad. Asimismo, los estatutos de ese estado contemplan disposiciones para prohibir la discriminación, por ejemplo, que todos los departamentos y agencias estatales deben dar igualdad de oportunidad para el empleo y compensación, así como prohibir que dichas autoridades tomen represalias contra un trabajador por quejarse de discriminación. La OAN de EUA explicó que los trabajadores tienen procedimientos federales y estatales en contra de la discriminación.

En referencia al principio laboral 8 del ACLAN, salario igual para hombres y mujeres, los peticionarios no proporcionaron información específica, a pesar de haberlo mencionado como uno de los principios supuestamente violados. Sin embargo, argumentaron que la prohibición de negociar colectivamente limita a los trabajadores públicos a tener condiciones de trabajo justas.

La OAN de EUA señaló que, con respecto al pago a los trabajadores, la legislación federal requiere a los empleadores pagar salarios iguales a hombres y mujeres que desarrollen el mismo trabajo, que requiera igual habilidad, esfuerzo y responsabilidad y que sea desarrollado bajo condiciones de trabajo similares.

En alusión a los principios laborales 9 y 10 del ACLAN, prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales e indemnizaciones en dichos casos, los peticionarios compartieron las experiencias de trabajadores de centros hospitalarios de salud mental del gobierno estatal de Carolina del Norte cuyas condiciones de seguridad y salud son precarias y alegan que eso evidencia la necesidad de contar con una organización que los represente para mejorar dichas condiciones. Argumentan que los trabajadores laboran en ocasiones horas extra y sin descanso, en ambientes con pacientes hostiles y agresivos que les han provocado lesiones. También refieren estar expuestos a sustancias tóxicas sin la protección adecuada e irregularidades en las inspecciones practicadas.

También argumentan que los trabajadores no tienen acceso a procesos adecuados para hacer valer sus quejas por violaciones a cuestiones de seguridad y salud en el trabajo, que el acceso a estos procesos está muy limitado y las resoluciones a las quejas interpuestas han sido en su mayoría en contra del trabajador. Consideran que los trabajadores no reciben la información necesaria para solicitar indemnizaciones cuando se accidentan o enferman, de conformidad con la *North Carolina Workers' Compensation Act* y la *Family and Medical Leave Act*.

La OAN de EUA proporcionó información en relación con que su gobierno, a través de la *Occupational Safety and Health Act* asegura a cada trabajador condiciones de trabajo seguras e higiénicas, y exhorta a los estados a desarrollar planes que aseguren lugares de trabajo

seguros, los cuales están aprobados por el Departamento del Trabajo de EUA. En el caso de Carolina del Norte, su plan para implementar estándares de seguridad y salud fue aprobado. También mencionó que el estatuto NCGS 95-143 dispone que los empleadores públicos estatales y municipales en Carolina del Norte deben poner avisos públicos en los lugares de trabajo que describan las leyes de seguridad y salud ocupacional y las defensas y acciones que tengan para hacerlos valer ante el Departamento del Trabajo de Carolina del Norte. También se obliga a los empleadores a llevar registros y reportes de las causas de enfermedades y accidentes ocupacionales.

Por cuanto hace a la legislación sobre indemnización en caso de lesiones y enfermedades ocupacionales, la OAN de EUA no proporcionó respuesta a los cuestionamientos específicos de la OAN de México, contenidos en las consultas para la cooperación.

Recomendaciones

1. En virtud de los argumentos presentados por los peticionarios y el gobierno de EUA por conducto de la OAN, y con fundamento en el Reglamento de la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de México sobre las comunicaciones públicas a que se refiere el artículo 16 (3) del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), ésta lleva a la atención del Departamento del Trabajo de EUA (DOL) el presente informe de revisión para que, conforme a sus procedimientos internos, el DOL determine lo que proceda, en términos de su legislación y prácticas internas, para atender los argumentos de los peticionarios respecto a si se han violado los derechos de los empleados públicos de Carolina del Norte por no garantizar su ejercicio pleno; no contar con las medidas gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral; no tener acceso adecuado a los procedimientos para la aplicación de la legislación, ni las garantías procesales correspondientes; así como no tener conocimiento de las leyes, reglamentos y procedimientos que los trabajadores tengan para hacer valer sus derechos, en relación con:

- Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse;
- Derecho a la negociación colectiva;
- Condiciones mínimas de trabajo;
- Eliminación de la discriminación en el empleo;
- Salario igual para hombres y mujeres;
- Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; e
- Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales

2. La OAN de México hace particular énfasis en los temas de derecho a la libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva. Como lo mencionaron los peticionarios, si bien, existe la libertad de asociación para los trabajadores públicos de Carolina del Norte, la prohibición de negociar colectivamente limita el ejercicio de dicha libertad. A este respecto, hay recomendaciones e informes de seguimiento del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo en el sentido de que Carolina del Norte debe abrogar el estatuto NCGS 95-98 y permitir a los empleados públicos de dicho estado negociar colectivamente, así como promulgar un marco legislativo que propicie dicha situación. Sin embargo, esos informes reconocen los esfuerzos de EUA para promulgar legislación en la Asamblea Legislativa de Carolina del Norte que contemple la negociación colectiva de los trabajadores públicos.

Sobre este particular, la OAN de México reitera su respeto al ACLAN y al compromiso general establecido en el artículo 2 del mismo: reconocer el derecho de las Partes *“de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y*

reglamentos laborales”, y se abstiene solicitar o recomendar al gobierno de EUA que abrogue el estatuto NCGS 95-98.

No obstante lo anterior, la OAN de México señala su interés en conocer las acciones que lleve a cabo el gobierno de EUA para promover el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos de Carolina del Norte, así como solicita mantenerla informada respecto de las iniciativas presentadas en las sesiones pasadas de la Asamblea Legislativa y respecto de la eventual presentación de nuevas iniciativas de ley sobre esta temática, en el Senado o en la misma Asamblea Legislativa de Carolina del Norte para abrogar el NCGS 95-98.

3. Por cuanto hace a los temas de condiciones mínimas de trabajo y eliminación de la discriminación en el empleo, según informó la OAN de EUA existen recursos en la legislación de EUA que permiten a los trabajadores hacer valer sus derechos frente a presuntas violaciones a los mismos. De la información proporcionada por los peticionarios no se desprende con claridad si los trabajadores iniciaron dichos procedimientos.

Al respecto, la OAN de México lleva a la atención del gobierno de EUA la conveniencia de divulgar más ampliamente, a través de los mecanismos que considere apropiados, los derechos y las condiciones laborales mínimas con que deben contar los trabajadores públicos en dicho estado, así como los recursos legales a su alcance.

4. En el caso de las cuestiones de seguridad y salud que mencionan los peticionarios, la OAN de México recomienda que se mantenga el asunto en revisión mediante consultas para la cooperación, de conformidad con el artículo 21 del ACLAN, ya que de la información que proporcionó el gobierno de EUA no es claro qué acciones lleva a cabo el gobierno de ese país, en concreto el de Carolina del Norte, para garantizar la protección de la seguridad e higiene de los empleados públicos de ese estado.

Al respecto, esta OAN comprende que el proceso para obtener información que escapa a la jurisdicción federal, por corresponder a los estados, no es sencillo. No obstante lo anterior, el ACLAN prevé la obligación de las Partes a cumplir con sus compromisos, sin considerar un obstáculo la autonomía de los estados.

II. Introducción

El ACLAN, suscrito por los gobiernos de México, EUA y Canadá, en vigor desde 1994, tiene como objetivos: mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada una de las Partes; promover al máximo los principios laborales establecidos en el Anexo I del Acuerdo; estimular la cooperación para promover la innovación, así como niveles de productividad y calidad crecientes; alentar la publicación y el intercambio de información; proseguir actividades de cooperación relativas al trabajo en términos de beneficio mutuo; promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las Partes; y promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.

El ACLAN no establece normas laborales nuevas, no pretende homologar las legislaciones laborales de los tres países, ni constituye instancias supranacionales. Busca resaltar, en cambio, el interés y compromiso de las Partes por la aplicación efectiva de su propia legislación laboral, por parte de sus autoridades nacionales competentes. Contempla el mecanismo de comunicaciones públicas para que cualquier persona pueda llevar a la atención de los gobiernos asuntos relativos a la aplicación efectiva de la legislación laboral, surgidos en el territorio de alguna de las Partes. El presente informe de revisión cumple con este mecanismo.

El ACLAN prevé otros mecanismos entre los tres gobiernos para abordar los asuntos relativos a la aplicación efectiva de la legislación laboral, como son las consultas ministeriales, los comités de expertos y los paneles arbitrales. Después de amplias oportunidades de diálogo y colaboración, únicamente el panel arbitral está facultado para determinar si algún gobierno incurrió en una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación laboral sobre seguridad e higiene, trabajo de menores y salarios mínimos, y sancionar al gobierno que corresponda.

Este informe aborda asuntos relativos a la aplicación de la legislación laboral de EUA, con base en la Comunicación Pública MEX 2006-1 presentada en la OAN de México. Los peticionarios argumentan que las autoridades laborales de EUA no han aplicado de manera efectiva la legislación laboral en materia de:

- Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse;
- Derecho a la negociación colectiva;
- Condiciones mínimas de trabajo;
- Eliminación de la discriminación en el empleo;
- Salario igual para hombres y mujeres;
- Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; e
- Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales

Este informe alude a los argumentos de los peticionarios, las obligaciones del gobierno de EUA respecto a la aplicación efectiva de su legislación laboral, conforme al ACLAN y las disposiciones pertinentes de la legislación laboral estadounidense, con los argumentos de la OAN de EUA.

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 5.8 del ACLAN, la OAN de México se abstuvo de realizar señalamiento alguno sobre los asuntos que pudieren estar pendientes de resolución y asuntos *sub judice*. Asimismo, conforme al artículo 2 del ACLAN, la OAN de México no hace pronunciamientos sobre la legislación laboral estadounidense vigente, con base en el derecho de las Partes de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales.

III. Marco Jurídico

El ACLAN establece entre sus objetivos: “mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada una de las Partes”; “promover al máximo los principios establecidos en el Anexo 1”³, promover la observancia y aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las Partes” y “promover la transparencia en la administración de la legislación laboral”.⁴

Con el fin de lograr estos objetivos, las Partes se encuentran obligadas a:

- Garantizar que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad;
- Observar su legislación laboral y aplicarla de manera efectiva a través de medidas gubernamentales adecuadas;
- Garantizar el acceso de los particulares a los procedimientos;
- Garantizar que los procedimientos ante sus tribunales administrativos, *cuasijudiciales* o del trabajo sean justos, equitativos y transparentes;
- Publicar sus leyes, reglamentos y procedimientos y
- Promover la información y conocimiento públicos de su legislación laboral.⁵

En su revisión, la OAN de México subraya que el ACLAN establece que la aplicación efectiva de la legislación laboral es responsabilidad de las autoridades laborales competentes en cada país, pues no crea ni reconoce mecanismos supranacionales. Las Partes se comprometen a respetar plenamente la Constitución de cada una de ellas, y a reconocer el derecho que tienen de establecer sus propias normas laborales y a modificar en consecuencia sus leyes y reglamentos laborales.⁶ En este sentido, la OAN de México también destaca que el ACLAN establece que *“las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo, los asuntos pendientes de resolución, así como otros procedimientos conexos, no serán objeto de revisión, ni serán reabiertos en los términos de las disposiciones de este Acuerdo”*.⁷

El ACLAN dispone que las OAN establezcan reglas para la presentación y recepción de comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio⁸ de cualquiera de las Partes. En ese sentido, la revisión de dichos asuntos por cada OAN será conforme a los procedimientos de cada país.⁹

México publicó en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 1995, el “Reglamento de la Oficina Administrativa Nacional de México sobre las Comunicaciones Públicas a que hace referencia el artículo 16.3 del ACLAN”. En dicho ordenamiento se establece que las Comunicaciones Públicas:

- Serán dirigidas al domicilio de la OAN;
- Se redactarán en español;

³ Los principios laborales que las Partes se comprometen a promover bajo las condiciones que establezca su legislación interna son: 1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; 2. Derecho a la negociación colectiva; 3. Derecho de huelga; 4. Prohibición del trabajo forzado; 5. Restricciones sobre el trabajo de menores; 6. Condiciones mínimas de trabajo; 7. Eliminación de la discriminación en el empleo; 8. Salario igual para hombres y mujeres, según el principio de pago igual por trabajo igual en un mismo establecimiento; 9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; 10. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales; y 11. Protección de los trabajadores migratorios.

⁴ Artículo 1 del ACLAN

⁵ Artículos 3 al 7 del ACLAN

⁶ Artículos 2 y 42 del ACLAN

⁷ Artículo 5.8 del ACLAN

⁸ Anexo 49 del ACLAN

⁹ Artículo 16.3 del ACLAN

- Se identificará al peticionario;
- Precisarán si contienen información confidencial, caso en el cual la OAN resguardara dicha información con ese carácter;
- Se pormenorizarán los asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de las otras Partes (Canadá y los Estados Unidos de América).

Una vez recibida la comunicación pública, la OAN de México notifica al peticionario la admisión o los datos faltantes. Para la revisión, la OAN de México puede solicitar consultas para la cooperación con las OAN de cualquiera de las Partes, conforme lo dispone el artículo 21 del ACLAN; obtener información adicional de los peticionarios, así como de expertos y consultores, además de organizar sesiones informativas.

La OAN de México emitirá en un plazo razonable, atendiendo a la complejidad y naturaleza de cada comunicación pública, un informe que contenga:

- Los asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de las otras Partes;
- La relación de dichos asuntos y las obligaciones establecidas en el ACLAN;
- La recomendación de solicitar o no, consultas a nivel ministerial en los términos que señala el artículo 22 del ACLAN, y cualquier otra medida que sirva para fortalecer la consecución de los objetivos que se persiguen en dicho instrumento jurídico tripartita.

Con base en la recomendación de la OAN, la Secretaria del Trabajo y Previsión Social podrá solicitar consultas a nivel ministerial respecto a cualquier asunto en el ámbito del Acuerdo con su contraparte en EUA o Canadá, con el fin de realizar un examen exhaustivo del caso, en particular mediante la información pública disponible.¹⁰

Si el asunto presentado por los peticionarios no se ha resuelto después de celebradas las consultas ministeriales, cualquiera de las Partes consultantes podrá solicitar por escrito el establecimiento de un Comité Evaluador de Expertos, el cual analizará, a la luz de los objetivos del ACLAN y en forma no contenciosa, las pautas de conducta de cada una de las Partes en la aplicación de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo y de otras normas técnicas laborales, en la medida en que sean aplicables al asunto considerado por las Partes en consultas ministeriales.¹¹

Si después de considerar el informe final del Comité Evaluador de Expertos y haberse realizado las consultas descritas en los artículos 27 y 28 del ACLAN, una de las Partes consultantes presume la existencia de una pauta persistente de omisiones de otro país en la aplicación efectiva de normas técnicas laborales en materia de seguridad e higiene, trabajo de menores, o salarios mínimos, el Consejo de Ministros podrá decidir, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, convocar un panel arbitral. Dicho panel está facultado para determinar si algún gobierno incurrió en una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación laboral sobre seguridad e higiene, trabajo de menores y salarios mínimos, siempre y cuando dicha pauta persistente de omisiones esté relacionada con el comercio o se encuentre amparada por leyes laborales mutuamente reconocidas.¹² El panel arbitral deberá emitir un informe con base en el cual las Partes podrán acordar un plan de acción. Si el plan de acción no es llevado a la práctica, el panel arbitral podrá sancionar a las Partes.

¹⁰ Artículo 22 del ACLAN

¹¹ Artículo 23 del ACLAN

¹² Artículo 29 del ACLAN.

IV. Resumen de la Comunicación Pública MEX 2006-1

La comunicación pública, presentada en la OAN de México el 18 de octubre de 2006, por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), el *United Electrical Radio and Machine Workers of America* (UE) y 53 organizaciones sindicales y no gubernamentales de los tres países¹³, se refiere a la prohibición de la negociación colectiva de los trabajadores del sector público en Carolina del Norte, EUA, lo que afecta sus derechos de asociación, organización y contratación colectiva. Los peticionarios destacan la violación a sus derechos a la libre asociación y a organizarse (principio 1 del ACLAN); derecho a la negociación colectiva (principio 2); condiciones mínimas de trabajo (principio 6); eliminación de la discriminación en el empleo (principio 7); salario igual para hombres y mujeres (principio 8); prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales (principio 9); e indemnización en los caso de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales (principio 10).

Los peticionarios señalan que EUA viola el artículo 2 del ACLAN *Compromiso General*, al omitir corregir la política laboral de Carolina del Norte, cuyo *North Carolina General Statute § 95-98* (NCGS 95-98) prohíbe a los trabajadores del sector público pactar contratos colectivos de trabajo, incumpliendo así con el compromiso asumido de proporcionar los más altos estándares laborales. El estatuto *NCGS 95-98* establece que "cualquier contrato colectivo del sector público es contrario a la política pública del estado, ilegal, ilícito, nulo y sin efecto". Esto genera condiciones de trabajo violatorias a los principios del ACLAN y "se niega a los trabajadores la posibilidad de mejorar sus condiciones de trabajo y de seguridad y salud, y los somete a un trato discriminatorio". Con lo anterior se violan los principios laborales 1 y 2 del ACLAN.

Asimismo señalan que el NCGS 95-98 infringe los artículos 3 *Medidas gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral*, 4 *Acceso de los particulares a los procedimientos*, 5 *Garantías procesales*, y 7 *Información y conocimiento público*, del ACLAN al prohibir a los trabajadores estatales y locales públicos de gozar y ejercer los derechos laborales que protege el mismo Acuerdo.

Señalan que con el estatuto NCGS 95-98 se violan los derechos laborales básicos protegidos por diversos ordenamientos internacionales, como la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Carta Democrática Interamericana; y lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Citan las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, en los casos 1557 y 2460 que señalaban que Carolina del Norte debe abrogar el estatuto NCGS 95-98 y establecer un marco legítimo de negociación colectiva en Carolina del Norte. Al respecto, señalan que el gobierno de EUA argumentó que al no tener ratificados los convenios 87 (libertad sindical y protección del derecho de sindicación), 98 (derecho de sindicación y negociación colectiva) y 115 (protección del derecho de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública) de la OIT, no tiene obligaciones jurídicas internacionales que se deriven directamente de dichos instrumentos", aunado a que reiteran que "su sistema político le impide al gobierno federal intervenir en la legislación interna de los estados". Con este argumento, los peticionarios alegan que "EUA impide que los objetivos establecidos en el ACLAN sean alcanzados y contraviene lo sostenido por la Suprema Corte de EUA respecto a que el "argumento del federalismo no es óbice para evadir obligaciones internacionales".

¹³ Entre los que destacan: Canadian Labor Congress (CLC); Farm Labor Organizing Committee (FLOC); International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions (ICEM); Unión Nacional de Trabajadores (UNT); UNITE HERE; United Food and Commercial Workers (UFCW).

Además señalan que “a pesar de que EUA no ha ratificado los Convenios 87, 98 y 115, como miembro de la OIT y suscriptor de la Carta Democrática Interamericana, tiene el compromiso de respetar, promover y hacer cumplir los derechos laborales fundamentales contemplados en dichos convenios, los haya ratificado o no”.

Los peticionarios destacan que “en Carolina del Norte está bien documentada la discriminación racial y sexual. Los trabajadores públicos con bajos salarios en ese estado han sido históricamente afroamericanos y predominantemente mujeres, y la población latina aumentó considerablemente a partir de 2005”. También hacen referencia a condiciones laborales indignas, por bajos salarios y prestaciones, así como jornadas laborales excesivas. Adicionalmente hacen valer violaciones en materia de prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales e indemnización en casos de lesiones y enfermedades ocupacionales, argumentando que están en contacto con sustancias tóxicas, sin equipo de protección, que las inspecciones que se practican no son imparciales y que los empleadores no les proporcionan los medios necesarios para obtener indemnizaciones, en casos de incapacidad temporal.

En lo concerniente al principio laboral número 8, *Salario igual para hombres y mujeres, según el principio de pago igual por trabajo igual en un mismo establecimiento*, los peticionarios no proporcionan argumentación, no obstante de señalar violaciones al mismo.

El 10 de octubre de 2007, la OAN de México, a la par de haber solicitado consultas a la OAN de los EUA, en términos del artículo 21 del ACLAN, sobre los asuntos relativos a la legislación laboral abordados en la Comunicación Pública MEX 2006-1, admitió para su revisión la misma, al cumplir ésta con los requisitos establecidos en el artículo 1 del Reglamento de la Oficina Administrativa Nacional de México sobre las Comunicaciones Públicas a que se refiere el artículo 16(3) del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

En mayo de 2007 los peticionarios presentaron un *Addendum* a la Comunicación Pública. En abril y agosto de 2008, y mayo de 2011 presentaron información adicional relacionada con las consultas para la cooperación, y las experiencias de empleados públicos recogidas en una sesión informativa realizada por los peticionarios.

En septiembre de 2008, la OAN de EUA envió a la OAN de México la respuesta a las consultas para la cooperación. El escrito remitido por la OAN de EUA da una argumentación general sobre los principios del ACLAN que están siendo supuestamente violados según la comunicación pública. Es pertinente señalar que la OAN de EUA no dio respuesta específica al cuestionario enviado por la OAN de México en octubre de 2007, como parte de las consultas para la cooperación, sino que mandó información general para “brindar un panorama de la legislación y políticas de EUA, que evidencien el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.”

V. **Asuntos relativos a la legislación laboral y obligaciones del ACLAN**

El propósito del informe es presentar en forma sistemática los argumentos de los peticionarios de la Comunicación Pública MEX 2006-1, los artículos y principios del ACLAN aplicables, así como la legislación laboral aplicable de EUA en este caso, y los argumentos vertidos por la OAN de ese país, como parte de su respuesta a las consultas para la cooperación¹⁴, en relación con los principios que protege el ACLAN: (i) Principio 1 *libertad de asociación y protección del derecho a organizarse*; (ii) Principio 2 *derecho a la negociación colectiva*; (iii) Principio 6 *condiciones mínimas de trabajo*; (iv) Principio 7 *eliminación de la discriminación en el empleo*; (v) Principio 8 *salario igual para hombres y mujeres*; (vi) Principio 9 *prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales*; y (vii) Principio 10 *indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales*.

5.1 Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse

5.1.1 Argumentos de los peticionarios

La libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva son derechos fundamentales que permiten mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores.

Los peticionarios argumentan que en Carolina del Norte, los trabajadores del sector público carecen de esos derechos fundamentales. El NCGS 95-98¹⁵ establece la prohibición de que los empleados públicos pacten colectivamente, lo que les ha impide gozar de condiciones de trabajo decente, obtener salarios dignos, establecer mecanismos para evitar la discriminación racial y sexual, y gozar de medidas no gubernamentales para garantizar lugares de trabajo seguros. Tal circunstancia acredita, según los peticionarios, que el gobierno de EUA ha incumplido su compromiso de "proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos de sus trabajadores en términos del ACLAN".

Los peticionarios exponen que aunque la política laboral desarrollada por Carolina del Norte no impide integrar un sindicato, sí prohíbe que los trabajadores pacten colectivamente, lo que inhibe el principal beneficio de la libertad de asociación.

Señalan que en 2006, la *International Commission for Labor Rights*¹⁶ (ICLR) publicó un informe en el que encontró que los trabajadores públicos en Carolina del Norte enfrentan violaciones significativas a los estándares laborales internacionales, las cuales se vinculan con la ausencia del derecho a la contratación colectiva.

Como ejemplos de la violación a la libertad de asociación y derecho a organizarse, los peticionarios señalan que los trabajadores de limpieza de la ciudad de *Raleigh* reportan discriminación por asociarse sindicalmente; que se les niega el derecho de conversar sobre las actividades del sindicato en horas no laborables y que los administradores del departamento de limpieza se niegan a tramitar las quejas de trabajadores involucrados con el sindicato.

¹⁴ Respuesta enviada vía correo electrónico por la OAN de EUA el 4 de septiembre de 2008. El escrito brinda información general y no respuestas puntuales a las preguntas del cuestionario enviado por la OAN de México en octubre de 2007, como parte de las consultas para la cooperación.

¹⁵ El NCGS 95-98 prohíbe la negociación colectiva de los trabajadores del sector público de Carolina de Norte, cuyo origen es la *House Bill* 118, presentada en febrero de 1959 y aprobada en junio de ese año por el Senado.

¹⁶ La ICLR es una comisión independiente integrada por expertos en derechos humanos y laborales. La Comisión reunió a un equipo integrado por personas con experiencia y conocimiento del derecho internacional y sus estándares, con enfoques comparativos hacia el sindicalismo en el sector público y el derecho a la contratación colectiva en Carolina del Norte. La delegación de la CIDL condujo evaluaciones en campo del 31 de octubre al 4 de noviembre de 2005.

También señalan que el *Broughton Psychiatric Hospital* de la Ciudad de *Morganton*, el *John Umstead Hospital* y el *North Carolina Special Care Center* ejercen represalias contra los trabajadores que se quejan por las condiciones de trabajo, o que apoyan o son miembros activos de un sindicato.

En contraste, los peticionarios refieren que los empleados federales son libres de formar, unirse, o apoyar a cualquier organización laboral, o de abstenerse de tales actividades libremente y sin temor a represalias (Título 5 *US Code* 7102).

Adicionalmente, señalan que las cortes federales se han negado a reconocer que la libertad de asociación no tiene sentido sin el establecimiento del derecho a la negociación colectiva.

Los peticionarios argumentan que los empleados federales pueden presentar quejas para buscar reparaciones por las violaciones a su derecho a la libertad de asociación ante la *Federal Labor Relations Authority*, entidad que investiga y sanciona las violaciones a los derechos de los empleados federales, en tanto que no existe una agencia equivalente para los trabajadores estatales y municipales.

Finalmente, los peticionarios argumentan que los empleados públicos federales están informados mediante avisos y por el sitio *web* de la *Federal Labor Relations Authority* respecto a su derecho a la libertad de asociación y derecho a organizarse. Sin embargo, las autoridades estatales no informan a sus trabajadores sobre ese derecho.

5.1.2 Obligaciones de EUA conforme al ACLAN

En el ACLAN, las Partes se comprometieron a garantizar *“El derecho de los trabajadores, ejercido libremente y sin impedimento, para instituir organizaciones y unirse a ellas por elección propia, con el fin de impulsar y defender sus intereses”*, principio laboral número 1, *Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse*.

Respecto a los señalamientos de los peticionarios, el gobierno de EUA se comprometió a:

- Artículo 2. *“Ratificando el pleno respeto a la constitución de cada una de las Partes y conociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer... sus propias normas laborales... cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto”*.
- Artículo 3. *Medidas Gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral:*
 1. *“Cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas tales como:*
 - g) *Iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral.*
 2. *Cada una de las Partes garantizará que sus autoridades competentes otorguen la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte”*.

- *Artículo 4: Acceso de los particulares a los procedimientos*
 1. *Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la Parte.*
 2. *La legislación de cada una de las Partes garantizará que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos establecidos:*
 - a. *En su legislación laboral, incluyendo la relativa a seguridad e higiene, condiciones de trabajo, relaciones obrero-patronales y trabajadores migratorios; y*
 - b. *En los convenios colectivos.*

- *Artículo 5. Garantías Procesales:*
 1. *"Cada una de las Partes garantizará que los procedimientos ante sus tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este propósito, dispondrá que:*
 - a) *Dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;*
 - d) *Los procedimientos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.*
 3. *Cada una de las Partes dispondrá, cuando corresponda, que las partes en dichos procedimientos tengan el derecho, de acuerdo con su legislación, de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en esos procedimientos.*
 5. *Cada una de las Partes dispondrá que las partes en el procedimiento ante tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales y del trabajo tengan acceso a los recursos para hacer efectivos sus derechos laborales. Tales recursos podrán incluir, según proceda, órdenes, acuerdos de cumplimiento, multas, sanciones, encarcelamiento, medidas precautorias o clausuras de emergencia de los lugares de trabajo.*
 6. *Cada una de las Partes podrá, por los medios apropiados, establecer o mantener oficinas para la defensa del trabajo, que representen o asesoren a los trabajadores o a sus organizaciones".*

- *Artículo 6. Publicación*
 1. *"Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento.*
 2. *Cuando así lo disponga su legislación cada una de las Partes:*

- a) *Publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y*
- b) *Brindará a las personas interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.”*

- **Artículo 7. Información y conocimientos públicos**

“Cada una de las Partes promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, en particular:

- a) *Garantizando la disponibilidad de información pública relacionada con su legislación laboral y con los procedimientos para su aplicación y conocimiento;”*

5.1.3 Legislación laboral aplicable

Los individuos empleados en todos los niveles de gobierno tienen el derecho a formar y unirse a sindicatos, conforme a la Primera Enmienda de la Constitución de EUA que garantiza *“...el derecho de las personas de reunirse pacíficamente...”*.

Los peticionarios reconocen en sus argumentos que si bien no es ilegal integrar un sindicato en Carolina del Norte, al prohibir la negociación colectiva el estado niega el principal beneficio de asociarse. Señalan que los empleados públicos federales tienen el derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva, de conformidad con el Título 5 del USC, 7102, que señala que *“cada trabajador tendrá el derecho de formar, unirse, o participar en cualquier organización laboral, o abstenerse de esa actividad libremente y sin miedo a tener represalias o castigos, y cada trabajador estará protegido en el ejercicio de ese derecho. Con excepción de lo provisto e este capítulo, ese derecho incluye: celebrar contratos colectivos con respecto a las condiciones de trabajo...”*.

La OAN de EUA señala que la Constitución de ese país está por encima de las leyes estatales, en virtud de la Cláusula de la Supremacía del Artículo VI, por lo que Carolina del Norte no puede limitar el derecho fundamental de asociación mediante la promulgación de una ley estatal. En ese sentido, la legislación estatal es clara en cuanto a que *“cada empleado estatal mantiene todos los derechos y obligaciones ciudadanos provistos por la Constitución y las leyes de los Estados Unidos”*. Lo anterior significa que la legislación de Carolina del Norte no puede impedir a los trabajadores del gobierno estatal y municipal formar y unirse a sindicatos.

También señala la OAN que este principio fundamental está establecido en precedentes de EUA y ha sido específicamente reconocido en Carolina del Norte, en un caso¹⁷ en el que un panel de tres jueces de la corte federal de distrito sostuvo que la garantía de la libertad de asociación otorgada por la Constitución de EUA protege los derechos de los trabajadores públicos de Carolina del Norte para formar y unirse a sindicatos.

Por otra parte, en relación con la queja interpuesta por el *United Electrical Radio and Machine Workers of America* (caso 2460) ante la Organización Internacional del Trabajo y las recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical en su informe núm. 344, de marzo de 2007, en las que subrayó que el derecho de negociar libremente las condiciones de trabajo con los empleadores constituye un elemento esencial de la libertad sindical. Además, que los sindicatos deberían tener derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, a tratar de mejorar las condiciones de trabajo de aquellos a quienes representan,

¹⁷ Caso *Atkins v. City of Charlotte*, 296 F. Supp.1068.

mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido.

También, el CLS pidió al gobierno de EUA que promueva un marco de negociación colectiva en el sector público en Carolina del Norte y que adopte medidas para que su legislación cumpla con los principios de la libertad sindical, en particular mediante la derogación del estatuto NCGS 95-98, garantizando así el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en todo el territorio del país.

La OIT ha dado seguimiento al caso y en diversos informes de seguimiento, núm. 351 (noviembre de 2008); núm. 356 (marzo de 2010); y núm. 362 (noviembre de 2011), en estos informes el CLS daba constancia de que el gobierno de EUA había presentado iniciativas en la Asamblea General de Carolina del Norte para derogar el estatuto NCGS 95-98 y, por ende eliminar la prohibición de la negociación colectiva impuesta sobre los empleados públicos estatales y locales. Ninguna iniciativa ha sido aprobada hasta el momento.

En el período de sesiones 2007-2008 se presentó una iniciativa. En el período de sesiones de 2009-2010 se presentaron cuatro proyectos de ley: *Public Safety Employer-Employee Cooperation* (núm. 1651 de la Cámara de Representantes), *Restore Contract Rights to State/Local* (núm. 750 de la Cámara de Representantes y 427 del Senado), y la *Repeal Ban GS 95-98* (proyecto de ley del Senado). En el periodo de sesiones de 2011 no fue presentada ninguna iniciativa.

La OIT tomó nota de los esfuerzos del gobierno de EUA, ya que en diciembre de 2009 el Presidente Barack Obama promulgó la orden ejecutiva núm. 13522, destinada a establecer relaciones productivas y de cooperación en todo el gobierno.

La OAN de EUA señaló que el gobierno federal renvió a Carolina del Norte el informe del Comité y las recomendaciones aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT. EUA se comprometió a notificar al Comité los desarrollos pertinentes y en febrero de 2008 emitió un informe al Comité con las reuniones sostenidas entre el sindicato querellante y las autoridades estatales.

Adicionalmente, la OIT actualmente revisa otro caso 2741 alusivo a la prohibición de los trabajadores públicos estatales de negociar colectivamente. Este caso fue, presentado el 10 de noviembre de 2009, por el *Sindicato de Trabajadores del Transporte de los Estados Unidos, AFL-CIO (TWUA)* y *Sindicato de Trabajadores del Transporte del Área Metropolitana de Nueva York, AFL-CIO, Local 100 (Local 100)* en el que las organizaciones querellantes alegan que la legislación estatal prohíbe toda huelga en el sector público, impone sanciones excesivas por emprender huelgas ilegales y restringe severamente el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del transporte en el sector público, mediante la imposición de un proceso de arbitraje obligatorio. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical concluyó, en su informe de noviembre de 2011 que reconoce las iniciativas que el gobierno de EUA ha emprendido a nivel federal para promover la negociación colectiva en la función pública y confía en que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para promover el pleno respeto de los principios de la libertad sindical en todo el país.

5.2. Derecho a la negociación colectiva

5.2.1 Argumentos de los peticionarios

Los peticionarios señalan que el gobierno de EUA no protege los derechos colectivos laborales de los trabajadores estatales y municipales en ninguna ley laboral federal ni en la Constitución nacional, dejando a los estados la regulación de la contratación colectiva.

Refieren que los trabajadores de Carolina del Norte no tienen derecho a la negociación colectiva, a diferencia de los trabajadores del gobierno federal que tienen garantizado este derecho fundamental, mediante el Estatuto sobre el Servicio Federal con respecto a las Relaciones entre los Trabajadores y la Administración. Argumentan que Carolina del Norte es virtualmente el único estado que prohíbe a los trabajadores del sector público pactar contratos colectivos de trabajo, ya que el estatuto NCGS 95-98 declara que cualquier contrato colectivo del sector público “es contrario a la política pública del Estado, ilegal, ilícito, nulo y sin efecto”.¹⁸ Los peticionarios afirman que esto genera condiciones de trabajo violatorias a los principios del ACLAN, al negarse a los trabajadores la posibilidad de mejorar sus condiciones de trabajo y de seguridad y salud, y que los somete a un trato discriminatorio.

Destacan que la Constitución de EUA y la legislación federal no contemplan los derechos colectivos para los trabajadores públicos, por lo que los estados, a través de sus Congresos, tienen la facultad de regular las relaciones obrero-patronales entre el estado y sus trabajadores (en materia de salario mínimo y horas extra). A pesar de ello, el Congreso de Carolina del Norte no ha promulgado ninguna legislación que garantice a los trabajadores públicos sus derechos colectivos, y los juzgados federales se han abstenido de conocer demandas en las que estos trabajadores hagan valer que el estatuto NCGS 95-98 viola la Constitución de EUA.

Los peticionarios señalan que de 2007 a 2010 diversas iniciativas de ley para derogar el NCGS 95-98 fueron presentadas al Congreso estatal. La Iniciativa 1583, aprobada por el Comité Judicial, fue rechazada por el Comité de Asignaciones en 2010, lo que originó que dicha iniciativa no fuera aprobada. La iniciativa se seguiría presentando en el Congreso estatal para su revisión y aprobación.

Adicionalmente, señalaron que en repetidas ocasiones, la última de que se tiene conocimiento es de enero de 2009, se ha presentado ante el Congreso federal la iniciativa de Ley de Cooperación Empleador-Trabajador sobre Seguridad Pública (H.R. 413), que contempla un procedimiento para que la *Federal Labor Relations Authority* garantice que los trabajadores estatales o municipales de las oficinas de seguridad pública (policía, bomberos, trabajadores de servicios de emergencia) cuenten con el derecho a la negociación colectiva. De aprobarse, si bien esta legislación aplicaría a un segmento de trabajadores públicos estatales, la gran mayoría seguiría careciendo del derecho a la negociación colectiva.

Denuncian los peticionarios que a pesar de la existencia de mecanismos gubernamentales para hacer valer sus derechos laborales frente a violaciones, que son costosos y muchas veces ineficientes, dichos mecanismos no sustituyen a la negociación colectiva como medida preventiva de protección de las condiciones mínimas de trabajo.

¹⁸ NCGS 95-98 señala “Todo acuerdo o contrato entre la autoridad gubernamental de una ciudad, pueblo, condado u otra municipalidad, entre una agencia, unidad, entidad o institución a nivel local, o entre una agencia, entidad o institución del Estado de Carolina y un sindicato u organización laboral, como agente de negociación de los empleados públicos de dicha ciudad, pueblo, condado, municipalidad, agencia o instrumento de gobierno es declarado contrario a la política pública del Estado, ilegal, ilícito, nulo y sin efecto”.

Según los peticionarios, el gobierno de EUA ha declarado que su sistema político federal le impide al gobierno federal intervenir en la legislación interna de los estados. Sin embargo, los peticionarios señalan que si bien el gobierno federal se ha negado a derogar la NCGS 95-98, esto no implica que los gobiernos estatales deban rechazar la contratación colectiva. Además, con la presentación en diversas ocasiones ante el Congreso federal de la Ley de Cooperación Empleador-Trabajador sobre Seguridad Pública (H.R. 413) se evidencia que el gobierno federal tiene la facultad de regular las relaciones laborales entre empleadores estatales y municipales y sus trabajadores.

También señalan que con el estatuto NCGS 95-98 se violan los derechos laborales básicos protegidos por diversos ordenamientos internacionales, entre ellos la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, así como el compromiso de proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, establecido en el preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). También mencionan la violación al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantiza la libertad de asociación de los trabajadores, el cual sólo puede ser restringido en casos muy específicos; la Carta Democrática Interamericana; y lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativo a que la legislación interna de los países debe ajustarse a los principios reconocidos en el derecho internacional como inherentes a la libertad sindical.

Como se mencionó en el apartado 5.1.1 y 5.1.3, en el marco de la OIT, según los peticionarios, el estatuto NCGS 95-98 fue denunciado ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT en los casos 1557 y 2460. En ambos casos, las quejas sostenían que el gobierno de EUA “falló en cumplir su obligación como miembro de la OIT de proteger los derechos fundamentales que son materia de los Convenios No. 87, 98 y 151”. En el caso 1557, el CLS determinó que “EUA no puede seguir evadiendo su obligación de proteger los derechos fundamentales de los trabajadores escondiéndose en el concepto de federalismo”. En el caso 2460, el CLS concluyó que la legislación de Carolina del Norte no se adhiere a los principios de libertad de asociación y emitió recomendaciones al respecto, que fueron en el sentido de que “Carolina del Norte abrogue el NCGS 95-98 y establezca un marco legítimo de negociación colectiva, que integre los derechos colectivos en su legislación y que enfoque la atención en las jurisdicciones en las que los funcionarios públicos están privados, total o parcialmente, de dichos derechos, lo anterior en consulta con los sindicatos del sector público¹⁹.”

Ante esto, los peticionarios señalan que “a pesar de que EUA no ha ratificado los Convenios 87, 98 y 115, como miembro de la OIT y suscriptor de la Carta Democrática Interamericana, tiene el compromiso de respetar, promover y hacer cumplir los derechos laborales fundamentales contemplados en dichos convenios, los haya ratificado o no”. Destacan la resolución de una Corte en EUA que estableció que *“aunque [esa Corte] reconoce que EUA no ha ratificado los Convenios 87 y 98 de la OIT, la ratificación de éstos no es necesaria para hacer valer los derechos de organización y asociación como normas de derecho internacional consuetudinario”*.

El Convenio 87 de la OIT establece: *“uno de los principios finales de la garantía de libertad sindical es permitir a los empleadores y asalariados unirse en organizaciones independientes de los poderes públicos, con capacidad para determinar, por medio de convenios colectivos llevados a cabo libremente, los salarios y otras condiciones de empleo”*. Por lo anterior, los peticionarios destacan la violación a este convenio, señalando que “pues si bien a pesar de que los trabajadores públicos de Carolina del Norte desde 1969 tienen reconocido el derecho de asociación, éste no puede ejercerse mientras tengan la prohibición expresa de la contratación

¹⁹ Información del *addendum* a la comunicación pública, presentado por los peticionarios el 21 de mayo de 2007.

colectiva". Subrayan que la OIT ha reconocido que el derecho de asociación y la contratación colectiva son interdependientes y complementarios, ya que el contrato colectivo es la finalidad del derecho de asociación.

Finalmente, los peticionarios refieren que la *International Commission for Labor Rights* examinó las condiciones que enfrentan los trabajadores del sector público de Carolina del Norte y encontró "*violaciones significativas a los estándares laborales internacionales que se vinculan fuertemente con la ausencia del derecho a la contratación colectiva*"²⁰.

5.2.2 Obligaciones de EUA conforme al ACLAN

De conformidad con el ACLAN, los gobiernos se comprometieron a garantizar "*La protección del derecho de los trabajadores organizados a negociar libremente, en forma colectiva, los términos y condiciones de empleo*", principio laboral 2, *Derecho a la negociación colectiva*.

En relación con los argumentos de los peticionarios, el gobierno de EUA está obligado conforme al ACLAN a:

- Artículo 2. "*Ratificando el pleno respeto a la constitución de cada una de las Partes y reconociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales, cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto*".
- Artículo 3. *Medidas Gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral:*
 1. "*Cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas tales como:*
 - b) *Vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección "in situ";*
 - g) *Iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral.*
 2. *Cada una de las Partes garantizará que sus autoridades competentes otorguen la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte*".
- Artículo 4: *Acceso de los particulares a los procedimientos*
 1. *Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la Parte.*

²⁰ Los peticionarios anexaron a su escrito inicial el informe *The Denial of Public Sector Collective Bargaining Rights of North Carolina (USA)* emitido por la ICLR en junio de 2006.

2. *La legislación de cada una de las Partes garantizará que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos establecidos:*

a) *En su legislación laboral, incluyendo la relativa a seguridad e higiene, condiciones de trabajo, relaciones obrero-patronales y trabajadores migratorios;*

- **Artículo 5. Garantías Procesales:**

1. *"Cada una de las Partes garantizará que los procedimientos ante sus tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este propósito, dispondrá que:*

b) *Dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;*

e) *Los procedimientos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.*

3. *Cada una de las Partes dispondrá, cuando corresponda, que las partes en dichos procedimientos tengan el derecho, de acuerdo con su legislación, de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en esos procedimientos.*

- **Artículo 6. Publicación**

1. *"Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento.*

2. *Cuando así lo disponga su legislación cada una de las Partes:*

a) *Publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y*

b) *Brindará a las personas interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas."*

- **Artículo 7. Información y conocimientos públicos**

"Cada una de las Partes promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, en particular:

a) *Garantizando la disponibilidad de información pública relacionada con su legislación laboral y con los procedimientos para su aplicación y conocimiento;"*

5.2.3 Legislación laboral aplicable

En el ámbito federal, según la información proporcionada, existe legislación que otorga y garantiza a los empleados públicos federales el derecho de la negociación colectiva, tal como:

5 USC7114 (A) (4) que señala que:

Una agencia y un representante exclusivo en una unidad apropiada en la agencia, a través de representantes apropiados, deben reunirse y negociar de buena fe para los propósitos de lograr un contrato colectivo de trabajo. Adicionalmente, la agencia y el representante exclusivo pueden determinar técnicas apropiadas, consistentes con la sección 7119 de este título para apoyar en la negociación.

El 5 USC 7116 (a) (5) que establece que:

Para el propósito de este capítulo, se considera una práctica laboral de una agencia

(5) rehusarse a consultar o negociar de buena fe con una organización laboral según lo establecido en este capítulo;

El 5 USC 7118 relativo a la *Prevención de prácticas laborales desleales*, que establece el procedimiento a seguir para evitar la comisión de las mismas.

No obstante la existencia de las disposiciones federales antes mencionadas, que garantizan el derecho de negociación colectiva a los empleados públicos federales, el estatuto NCGS 95-98 establece que:

“Todo acuerdo o contrato entre la autoridad gubernamental de una ciudad, pueblo, condado u otra municipalidad, entre una agencia, unidad, entidad o institución a nivel local, o entre una agencia, entidad o institución del Estado de Carolina del Norte y un sindicato u organización laboral, como agente de negociación de los empleados públicos de dicha ciudad, pueblo, condado, municipalidad, agencia o instrumento de gobierno es declarado contrario a la política pública del Estado, ilegal, ilícito, nulo y sin efecto.”

Según la OAN de EUA, el trabajo en el sector público en dicho país se divide en tres ámbitos: federal, estatal y municipal, de conformidad con la Constitución, que establece un sistema de gobierno federal bajo el cual el gobierno nacional ejerce solo las facultades que la Constitución le otorga; todas las demás atribuciones están reservadas a los 50 estados o al pueblo²¹. Los estados, a su vez, deben delegar sus poderes a las unidades municipales de gobierno, como ciudades y condados.

La regulación de las relaciones laborales en EUA respeta el mandato constitucional de la distribución de poderes entre el gobierno nacional y los estatales. Así, en 1935, cuando el Congreso emitió la ley de negociación colectiva principal del país, la *National Labor Relations Act* excluyó específicamente de su aplicación a los empleados públicos estatales y municipales, atendiendo a los principios del federalismo. Desde entonces, la legislación federal ocasionalmente se presenta para permitir, desde el ámbito federal, la negociación colectiva en los estados, pero nunca se ha obtenido la mayoría del apoyo de ninguna de las cámaras del Congreso para ser promulgada en los estados, en parte porque ha sido cuestionada la facultad del gobierno federal de interferir en la autoridad de los estados para negociar sus propios contratos colectivos de trabajo.

La OAN de EUA argumenta que el gobierno federal de manera activa promueve las prácticas de negociación colectiva en los niveles federal y estatal, respetando la autonomía de los estados para desarrollar leyes y políticas en materia laboral para sus propios trabajadores.

²¹ Constitución de los Estados Unidos, Enmienda X (poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, no prohibidos a los Estados, están reservados respectivamente a los Estados o al pueblo).

En ese sentido, promueve e impulsa las prácticas de negociación colectiva a través del *Federal Mediation and Conciliation Service*, creado en 1947. El FMCS está encargado de promover relaciones estables por medio de la mediación en los conflictos. Para lo que cuenta con numerosos servicios para el sector público en el ámbito federal y estatal. Por ejemplo, brinda servicios de mediación en la negociación colectiva, así como apoya y promueve comités conjuntos de administración laboral para integrar al trabajador en decisiones que afecten su trabajo.

Por otra parte, la OAN de EUA argumentó que en el caso *Atkins*, mencionado por los peticionarios, la Corte señaló que no hay nada en la Constitución de EUA, incluido el derecho de libre asociación de la Primera Enmienda, que obligue a una persona a entrar en un acuerdo con otra. Como resultado, la Corte sostuvo la validez del NCGS 95-98, señalando que el Estado de Carolina del Norte era libre de decidir, por conducto de sus representantes electos democráticamente, si entraban a esos acuerdos.

Así, señala que a pesar de que los sindicatos de trabajadores públicos en Carolina del Norte no pueden pactar contratos con sus empleadores estatales, pueden, a través del proceso legislativo, tratar los temas que normalmente se revisan mediante un contrato colectivo de trabajo.

Adicionalmente, argumenta que en un caso²², una Corte Federal de Apelación sostuvo que la prohibición de la negociación colectiva en los párrafos 95-98 del NCGS “no se extiende a la representación de un sindicato para dar su punto de vista particular”. Esto significa que el estatuto NCGS 95-98 no obstaculiza a los trabajadores públicos, sindicatos, o asociaciones de trabajadores para comprometerse en actividades colectivas encaminadas a establecer, a través del proceso legislativo, los temas que normalmente abarca la negociación colectiva, como compensación, prestaciones, condiciones, y otras cuestiones laborales.

La OAN de EUA menciona que en 2007 y 2008 se llevaron a cabo reuniones entre representantes de trabajadores, de empleadores y funcionarios estatales. En estas reuniones se discutieron temas relacionados con salarios, prestaciones, condiciones de trabajo, un sistema nuevo de personal, y la legislación pendiente para derogar la prohibición a los trabajadores públicos de negociar colectivamente. Estas reuniones tienen su fundamento en una Orden Ejecutiva 105 del Gobernador del 18 de agosto de 2006, que instruye a todas las instituciones estatales, oficinas, agencias, departamentos, o comisiones bajo la autoridad del gobernador, a permitir el acceso a los representantes de las organizaciones de trabajadores para el propósito de reclutamiento y consultas.

Según la OAN de EUA, existen otras actividades de sindicatos de trabajadores públicos en Carolina del Norte que demuestran que los trabajadores están involucrados activamente en procesos para establecer los términos y condiciones de sus trabajos. Como el hecho de que la sección 150 del *United Electrical Radio and Machine Workers of America (UE)*, representa a los trabajadores públicos en Carolina del Norte, crea subsecciones en los lugares de trabajo, e intenta reunir a los trabajadores para discutir los problemas y sus soluciones. También la Asociación de Empleados Estatales de Carolina del Norte representa a los trabajadores públicos estatales.

La OAN de EUA señala que en el periodo de sesiones de 2007 – 2008, en ambas cámaras de la Asamblea General de Carolina del Norte se presentó una iniciativa para derogar el NCGS 95-98. Ninguna de las dos leyes ha sido aprobada. Se solicitó información a la OAN de EUA

²² *Hickory Fire Fighters Ass'n v. City of Hickory*, 656. f. 2d 917.

respecto a si esta legislación aún se sigue discutiendo. A la fecha de emisión de este informe, dicha oficina no respondió.

La OAN de EUA señala que de manera general, un individuo que considera que han sido violados sus derechos de asociación o de negociación colectiva puede buscar resarcirlos en la corte estatal o federal, y las decisiones de esas cortes pueden ser impugnadas en cortes de apelación de más jerarquía.

Por otra parte, en relación con las quejas interpuestas ante la OIT, la presentada por el *United Electrical Radio and Machine Workers of America* (caso 2460) y las recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical en su informe núm. 344, de marzo de 2007, el Comité subrayó que el derecho de negociar libremente las condiciones de trabajo con los empleadores constituye un elemento esencial de la libertad sindical. Además, que los sindicatos deberían tener derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, a tratar de mejorar las condiciones de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. También, el CLS pidió al gobierno de EUA que promueva un marco de negociación colectiva en el sector público en Carolina del Norte y que adopte medidas para que su legislación cumpla con los principios de la libertad sindical, en particular mediante la derogación del estatuto NCGS 95-98, garantizando así el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en todo el territorio del país.

La OIT ha dado seguimiento al caso y en diversos informes de seguimiento, núm. 351 (noviembre de 2008); núm. 356 (marzo de 2010); y núm. 362 (noviembre de 2011), en estos informes el CLS daba constancia de que el gobierno de EUA había presentado iniciativas en la Asamblea General de Carolina del Norte para derogar el estatuto NCGS 95-98 y, por ende eliminar la prohibición de la negociación colectiva impuesta sobre los empleados públicos estatales y locales. Ninguna iniciativa ha sido aprobada hasta el momento.

En el período de sesiones 2007-2008 se presentó una iniciativa. En el período de sesiones de 2009-2010 se presentaron cuatro proyectos de ley: *Public Safety Employer-Employee Cooperation* (núm. 1651 de la Cámara de Representantes), *Restore Contract Rights to State/Local* (núm. 750 de la Cámara de Representantes y 427 del Senado), y la *Repeal Ban GS 95-98* (proyecto de ley del Senado). En el periodo de sesiones de 2011 no fue presentada ninguna iniciativa.

La OIT tomó nota de los esfuerzos del gobierno de EUA, ya que en diciembre de 2009 el Presidente Barack Obama promulgó la orden ejecutiva núm. 13522, destinada a establecer relaciones productivas y de cooperación en todo el gobierno.

La OAN de EUA señaló que el gobierno federal renvió a Carolina del Norte el informe del Comité y las recomendaciones aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT. EUA se comprometió a notificar al Comité los desarrollos pertinentes y en febrero de 2008 emitió un informe al Comité con las reuniones sostenidas entre el sindicato querellante y las autoridades estatales.

Adicionalmente, la OIT actualmente revisa otro caso, el 2741, alusivo a la prohibición de los trabajadores públicos estatales de negociar colectivamente. Este caso fue, presentado el 10 de noviembre de 2009, por el Sindicato de Trabajadores del Transporte de los Estados Unidos, AFL-CIO (TWUA) y Sindicato de Trabajadores del Transporte del Área Metropolitana de Nueva York, AFL-CIO, Local 100 (Local 100), en el que las organizaciones querellantes alegan que la legislación estatal prohíbe toda huelga en el sector público, impone sanciones excesivas por emprender huelgas ilegales y restringe severamente el derecho a la negociación colectiva de

los trabajadores del transporte en el sector público, mediante la imposición de un proceso de arbitraje obligatorio. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical concluyó, en su informe de noviembre de 2011 que reconoce las iniciativas que el gobierno de EUA ha emprendido a nivel federal para promover la negociación colectiva en la función pública y confía en que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para promover el pleno respeto de los principios de la libertad sindical en todo el país.

Señala la OAN que si bien el pueblo de Carolina del Norte, a través de sus representantes, ha decidido que sus gobiernos estatal y municipales no puedan negociar contratos colectivos de trabajo, los empleados públicos de Carolina del Norte y sus sindicatos tienen el derecho a la libertad de asociación y el derecho de participar colectivamente en los procesos democráticos estatales, municipales y federales al comprometer a sus gobiernos en discusiones libres y abiertas sobre la vida laboral en el sector público y sobre la negociación colectiva en sí misma.

5.3 Condiciones mínimas de trabajo

5.3.1 Argumentos de los peticionarios

Los peticionarios señalan que debido a que el estatuto NCGS 95-98 impide a los trabajadores del sector público negociar colectivamente, los trabajadores estatales y municipales se encuentran imposibilitados para obtener salarios dignos, establecer mecanismos para impedir la discriminación racial y sexual, y para garantizar lugares de trabajo seguros.

También mencionan el informe de la *International Commission for Labor Rights* que señala que los trabajadores del sector público de Carolina del Norte, en su mayoría mujeres afroamericanas, deben enfrentar jornadas de trabajo excesivas e inseguras; poco personal con las consecuentes cargas excesivas de trabajo; tiempo extra obligatorio sin el pago correspondiente; favoritismo y trato irrespetuoso de los superiores; serias violaciones a la salud y seguridad en sus lugares de trabajo; y reciben salarios y prestaciones insuficientes (menores a \$30,000 dólares al año);

Los peticionarios afirman que los trabajadores de limpia de las ciudades de Raleigh y Charlotte, en Carolina del Norte, son ejemplo de dichas condiciones, ya que son forzados a trabajar horas extra sin el pago correspondiente y sin posibilidad de tomar días de descanso para compensar. Además, consideran que estas jornadas largas de trabajo vuelven peligrosa su labor.

Los peticionarios reportan que efectuaron una audiencia en mayo de 2008 en Raleigh²³, en la que varios trabajadores expusieron los peligros vinculados a las extensas jornadas de trabajo. Una trabajadora²⁴ señaló que fue suspendida injustificadamente del trabajo por negarse a laborar horas extra obligatorias, y a trabajar doble turno porque no había suficientes empleados. Otro trabajador²⁵ mencionó que la política en su lugar de trabajo consiste en trabajar tres fines de semana de cada mes.

Los peticionarios señalan que los trabajadores de los hospitales estatales sólo tienen autorizado presentar quejas ante el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Carolina del Norte, sobre algunos asuntos específicos, por lo que no pueden presentar quejas sobre horas extra obligatorias, la asignación del trabajo y de turnos, la negación de peticiones para obtener una licencia, ni de las funciones, programas y presupuestos del departamento. Además, según los peticionarios, los trabajadores tienen limitaciones para apelar resoluciones.

²³ Los peticionarios presentaron un informe de esta audiencia como un *addendum* a su comunicación pública el 28 de agosto de 2008.

²⁴ Testimonio de Oliveria Lagnston, técnica de salud en el Hospital Cherry Hill, por nueve años.

²⁵ Testimonio de Raymond Howard, técnico de desarrollo en el Caswell Center.

5.3.2 Obligaciones de EUA conforme al ACLAN

En el ACLAN, los gobiernos de los tres países se comprometieron a *“El establecimiento de condiciones mínimas de trabajo, tales como salario mínimo y pago de tiempo extra, para los trabajadores asalariados, incluyendo a quienes no están protegidos por un contrato colectivo”,* principio laboral 6, *Condiciones mínimas de trabajo.*

Respecto a los argumentos de los peticionarios, el gobierno de EUA está obligado a:

- Artículo 2. Ratificando el pleno respeto a la constitución de cada una de las Partes y reconociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales, cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto.
- Artículo 3. *Medidas Gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral:*
 1. *“Cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas tales como:*
 - b) *Vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección “in situ”;*
 - g) *Iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral.*
 2. *Cada una de las Partes garantizará que sus autoridades competentes otorguen la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte”.*
- Artículo 4: *Acceso de los particulares a los procedimientos*
 3. *Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la Parte.*
 4. *La legislación de cada una de las Partes garantizará que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos establecidos:*
 - b) *En su legislación laboral, incluyendo la relativa a seguridad e higiene, condiciones de trabajo, relaciones obrero-patronales y trabajadores migratorios;*
- Artículo 5. *Garantías Procesales:*

1. "Cada una de las Partes garantizará que los procedimientos ante sus tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este propósito, dispondrá que:

c) Dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;

f) Los procedimientos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.

3. Cada una de las Partes dispondrá, cuando corresponda, que las partes en dichos procedimientos tengan el derecho, de acuerdo con su legislación, de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en esos procedimientos.

• Artículo 6. *Publicación*

1. "Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento.

2. Cuando así lo disponga su legislación cada una de las Partes:

a) Publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y

b) Brindará a las personas interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas."

5.3.3 Legislación laboral aplicable

De acuerdo con la información proporcionada por la OAN de EUA respecto al pago de salarios, la ley federal prohíbe el pago inequitativo o por debajo del estándar. La *Equal Pay Act*, 29 USC 206 (d)²⁶ requiere a los empleadores pagar salarios iguales a hombres y mujeres que desarrollen una misma actividad que requiera igual habilidad, esfuerzo y responsabilidad y que sea desarrollado bajo condiciones de trabajo similares. Además, el Título 29 del *US Code*, Capítulo 8, § 201-§ 219, *Fair Labor Standards Act*, que se refiere a estándares justos de trabajo, establece el salario mínimo y el pago de horas extra. El Capítulo 8, § 206 (salario mínimo) establece el incremento al salario mínimo a \$7.25 por hora que se dio a partir del 24 de julio de 2009. El artículo 207 del mismo capítulo, establece que el tiempo extra se fija en 150% de la tarifa de pago por todas las horas trabajadas, que excedan de 40 horas en una semana de trabajo.

La OAN de EUA señala que las *Equal Pay Act* y la *Fair Labor Standards Act* protegen a los trabajadores públicos estatales y municipales, entre otros, y cada una de ellas autoriza al gobierno federal a iniciar recursos legales apropiados en la Corte, en representación de los trabajadores en lo individual. De manera general, las quejas respecto a la *Equal Pay Act* son presentadas ante la *Equal Opportunity Commission* estatal y las violaciones a la *Fair Labor Standards Act* son investigadas directamente por el Departamento del Trabajo de EUA.

²⁶ "Ningún empleador que tenga a trabajadores bajo las disposiciones de esta sección deberá discriminarlos... por motivos de sexo pagando salarios a los trabajadores en el establecimiento una tasa menor que la que se paga a los trabajadores del sexo opuesto en el mismo lugar por trabajo igual en actividades que su desarrollo requiera la misma habilidad, esfuerzo, y responsabilidad, y que se desarrolle bajo condiciones de trabajo similares...".

Además, las decisiones adversas pueden ser apeladas en las cortes de apelación, incluida la Suprema Corte de Justicia.

La OAN de EUA refiere también que en el ámbito estatal, Carolina del Norte ha establecido por ley una política de compensación a los trabajadores públicos que debe ser suficiente para incentivar la excelencia y mantener una competitividad en los mercados laborales, mediante el *Comprehensive Compensation System* (Sistema Integral de Compensación) que incluye disposiciones para incrementos salariales anuales, aumentos por el costo de vida, y bonos de productividad, mismos que son distribuidos de manera equitativa. Para asegurar un desarrollo apropiado de dicho Sistema, el Director Estatal de Personal emite un informe anual a la *State Personnel Commission*, al Gobernador y al Congreso del Estado, y recomienda sanciones a departamentos, agencias e institutos que no aplican de manera eficiente el Sistema.

El estatuto de Carolina del Norte, NCGS § 95-25, también requiere que los empleadores en dicho estado, lo que incluye a los empleadores públicos estatales y municipales, coloquen avisos visibles en los centros de trabajo relativos a la legislación sobre el salario mínimo federal y el tiempo extra. La información debe describir recursos legales en caso de violaciones, y orientar a los trabajadores a contactar a la *Wage and Hour Division*²⁷ del Departamento del Trabajo de EUA, encargada de requerir información adicional.

Los peticionarios no mencionaron haber iniciado algún recurso ante la *Equal Opportunity Commission* o la *Wage and Hour Division* para hacer valer sus derechos sobre salario mínimo y horas extra.

5.4 Eliminación de la discriminación en el empleo

5.4.1 Argumentos de los peticionarios

Los peticionarios consideran que existe discriminación racial y sexual en el sector público de Carolina del Norte, debido a que existe desigualdad en la contratación, promociones, despidos y salarios de minorías raciales y mujeres. Refieren que existe segregación racial en los lugares de trabajo, tanto estatales como municipales, ya que un número desproporcionado de los puestos mejor pagados están ocupados por trabajadores blancos, mientras que los puestos con menor salario están ocupados por afroamericanos.

También argumentan la existencia de acoso racial y sexual, uso de lenguaje despectivo y hostilidad en el lugar de trabajo, y aseguran que los trabajadores han presentado quejas sin que éstas hayan tenido una solución satisfactoria²⁸. Un ejemplo de este trato, son los trabajadores del Departamento de Obras Públicas de Morrisville, Carolina del Norte, que se quejan de que las personas de color se encuentran marginadas, ya que los supervisores dan un trato preferencial a los trabajadores blancos y fomentan un ambiente hostil contra los afroamericanos y latinos. Un trabajador afroamericano renunció a su trabajo porque fue ignorado en los procesos de ascensos y aumentos salariales y consideró que fue disciplinado de manera más severa debido a su raza²⁹.

El informe de la *International Commission for Labor Rights (ICLR)* de junio de 2006 señala que en el sector público de la ciudad de Rocky Mount, Carolina del Norte, existen diferencias salariales entre trabajadores blancos y afroamericanos, y despidos injustificados a estos últimos.

²⁷ Entidad encargada de verificar el cumplimiento de la Fair Labor Standards Act.

²⁸ *Addendum* a la Comunicación Pública presentado en abril de 2008.

²⁹ *Idem*.

5.4.2 Obligaciones de EUA conforme al ACLAN

En el ACLAN, las Partes se comprometieron a la "*Eliminación de la discriminación en el empleo por cusa de raza, sexo, religión, edad u otros conceptos, con la salvedad de ciertas excepciones razonables, tales como, en su caso, requisitos o acreditaciones para el empleo, así como prácticas establecidas o reglas que rijan las edades de retiro que se establezcan de buena fe, y medidas especiales de protección o de apoyo a grupos particulares, diseñadas para contrarrestar los efectos de la discriminación*", principio laboral 7, *Eliminación de la discriminación en el empleo*.

Respecto a los argumentos de los peticionarios, el gobierno de EUA está obligado a:

- Artículo 2. Ratificando el pleno respeto a la constitución de cada una de las Partes y reconociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales, cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto.
- Artículo 3. *Medidas Gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral:*
 1. *"Cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas tales como:*
 - b) *Vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección "in situ";*
 - g) *Iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral.*
 2. *Cada una de las Partes garantizará que sus autoridades competentes otorguen la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte".*
- Artículo 4: *Acceso de los particulares a los procedimientos*
 5. *Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la Parte.*
 6. *La legislación de cada una de las Partes garantizará que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos establecidos:*
 - c) *En su legislación laboral, incluyendo la relativa a seguridad e higiene, condiciones de trabajo, relaciones obrero-patronales y trabajadores migratorios;*
- Artículo 5. *Garantías Procesales:*

1. "Cada una de las Partes garantizará que los procedimientos ante sus tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este propósito, dispondrá que:

d) Dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;

g) Los procedimientos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.

3. Cada una de las Partes dispondrá, cuando corresponda, que las partes en dichos procedimientos tengan el derecho, de acuerdo con su legislación, de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en esos procedimientos.

- Artículo 6. *Publicación*

1. "Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento.

2. Cuando así lo disponga su legislación cada una de las Partes:

a) Publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y

b) Brindará a las personas interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas."

5.4.3 Legislación laboral aplicable

Según la información proporcionada por la OAN de EUA, la *Equal Protection Clause* que se encuentra en la décimo cuarta enmienda de la Constitución prohíbe a los gobiernos de todos los niveles tratar de manera diferente a las personas, con base en características como la raza o el sexo, por lo que ninguna distinción está justificada legalmente.

De manera similar, la *Civil Rights Act* (42 USC §1981) garantiza que todas las personas tengan los mismos derechos en cada estado y territorio de EUA para realizar y aplicar contratos, para demandar, ser partes, probar, y a recibir el beneficio igual y total de las leyes y procedimientos para la seguridad de las personas y sus propiedades. Además, es ilegal que los gobiernos estatales o municipales, como empleadores, discriminen en cualquier aspecto del trabajo por cuestiones de raza, color, religión, sexo, o nacionalidad.

El Título 42 del *US Code* § 2000e-2, párrafo (a), referente a Prácticas Ilegales de Empleo, estipula que es ilegal que el empleador discrimine a cualquier persona con relación a su compensación, términos, condiciones, o prestaciones de trabajo, por la raza, color, religión, sexo, o nacionalidad. Mientras que el Título 42 § 2000d, establece la prohibición en contra de la discriminación con base en raza, color, o nacionalidad en la aplicación de programas, incluidos los estatales y municipales, que reciben fondos federales. Esta misma disposición se replica en la *Workforce Investment Act* (29 *US Code* § 2938 (a)(2)) y en programas de educación financiados por el gobierno (20 *US Code* § 1681).

Señala también que la *Employment Litigation Section* de la *Civil Rights Division* del Departamento de Justicia de EUA aplica disposiciones importantes de la ley federal que prohíbe a los empleadores gubernamentales estatales o municipales discriminar en el empleo. Esto a través de la interposición de demandas en los casos en que se alega que los empleadores públicos incurrieron en un patrón o práctica de negar empleo u oportunidades de ascenso a una clase de individuos, o en casos en los que se involucran alegatos de discriminación que en principio son presentados ante la *Equal Employment Opportunity Commission* de EUA, la cual investiga las quejas antes de pasar los resultados al Departamento de Justicia para su litigio.

La Comisión también emite lineamientos para ayudar a los empleadores públicos estatales y municipales a cumplir con las leyes antidiscriminación federales. Antes de publicar dichos lineamientos en el *Code of Federal Regulations* de EUA, la Comisión solicita comentarios a las partes interesadas, incluidos trabajadores y sindicatos del sector público.

La OAN de EUA refiere que de manera consistente con la legislación federal, la Constitución de Carolina del Norte en su artículo I, § 19, señala que a ninguna persona debe negársele la igualdad de protección de las leyes ni será sujeta a discriminación por el estado por cuestiones de raza, color, religión, o nacionalidad. Además, el estatuto NCGS § 126-16, que se refiere a la Igualdad de Oportunidades para el Empleo, estipula que todos los departamentos y agencias estatales y de Carolina del Norte deben dar igualdad de oportunidad para el empleo y compensación, sin considerar raza, religión, color, creencia, nacionalidad, sexo, edad, o discapacidad.

Para complementar el artículo anterior, el estatuto NCGS § 126-17 establece que ningún departamento, agencia estatal o municipal de Carolina del Norte tomará represalias en contra de un trabajador por quejarse de supuestas violaciones al estatuto NCGS §126-16. Mientras que el estatuto NCGS §7A-245 señala que las cortes de Carolina del Norte están facultadas para hacer cumplir las disposiciones sobre no discriminación de la Constitución y leyes estatales.

Adicionalmente a la legislación antes mencionada que otorga procedimientos de queja por sufrir discriminación, los empleados públicos de Carolina del Norte también cuenta con disposiciones como el NCGS § 126-34, que establece que un trabajador público que tenga una queja derivada de su empleo y que alegue acoso ilegal o discriminación por la edad, sexo, raza, color, nacionalidad, religión, creencia, discapacidad o afiliación política deberá interponer una queja por escrito en el departamento o agencia del que es empleado y podrá apelar la respuesta ante la *State Personnel Commission*.³⁰

Según la OAN de EUA, los empleadores de Carolina del Norte, incluyendo los del gobierno estatal deben publicar información en los lugares de trabajo respecto a las leyes federales de igualdad de oportunidades, la cual debe contener tanto las leyes y procesos para hacer valer los derechos, como los datos de contacto de la *Equal Employment Opportunity Commission* de EUA.

Para promover recursos federales y estatales en contra de la discriminación, los trabajadores del sector público de Carolina del Norte pueden acudir a procedimientos estatales o municipales, un procedimiento alternativo de solución de controversias, o pueden acudir directamente a la *State Personnel Commission* de Carolina del Norte para resolver su queja.

³⁰ La *North Carolina State Personnel Commission* está regulada por el NCGS § 126-2. La Comisión tiene como facultades establecer políticas y reglas para determinar salarios para todos los empleados públicos; los requisitos básicos como educación, experiencia, certificaciones y otros requerimientos necesarios para contratar personal; programas de reclutamiento para promover el empleo en el sector público; horarios, días laborables, vacaciones y otras condiciones de empleo; y la investigación de quejas y la emisión de ordenes correctivas vinculantes u otras acciones en materia de contratación, ascenso, traslado despido o reintegración de empleados públicos; entre otras actividades.

Los peticionarios no mencionaron haber iniciado algún recurso ante las autoridades señaladas por la OAN de EUA para hacer valer sus derechos sobre eliminación de la discriminación

5.5 Salario igual para hombres y mujeres

Los peticionarios no proporcionaron información específica sobre este tema, no obstante de haberlo mencionado como uno de los principios supuestamente violados. Sin embargo, el hecho de que el estatuto NCGS 95-98 impide a los trabajadores del sector público pactar colectivamente limita a los trabajadores estatales y municipales a obtener condiciones de trabajo adecuadas.

La OAN de EUA señaló que con respecto al pago a los trabajadores, la legislación federal prohíbe el pago desigual o por debajo del mínimo y provee medios apropiados a los trabajadores y sus representantes para resarcirlos. Por ejemplo, señala que la Ley de Pago Igual en su párrafo 206 d) requiere a los empleadores pagar salarios iguales a hombres y mujeres que desarrollen el mismo trabajo, que requiera igual habilidad, esfuerzo y responsabilidad y que sea desarrollado bajo condiciones de trabajo similares. De manera similar, la Ley de Estándares Laborales Justos asegura que el pago al trabajador sea el estándar nacional de un salario mínimo y horas extra determinados.

5.6 Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales

5.6.1 Argumentos de los peticionarios

Según los peticionarios, el hecho de que el estatuto NCGS 95-98 impide a los trabajadores del sector público pactar colectivamente limita a los trabajadores estatales y municipales a obtener condiciones de trabajo adecuadas y seguras.

Los peticionarios presentaron las experiencias de trabajadores del servicio público de Carolina del Norte, presentados en una audiencia pública celebrada en mayo de 2008³¹, en la ciudad de Raleigh, en los cuales, según los peticionarios, se reflejan las precarias condiciones laborales, en materia de seguridad y salud y se evidencia la necesidad de contar con una organización que los represente para mejorar sus condiciones.

Los trabajadores de centros hospitalarios de salud mental en Carolina del Norte manifiestan que las condiciones no son seguras por el número reducido de trabajadores que son asignados a un grupo considerable de pacientes, los cuales llegan a ser violentos en algunas ocasiones.³² También señalan que los obligan a laborar horas extra, lo que disminuye su rendimiento y pone en riesgo la seguridad de los pacientes y de sus compañeros de trabajo.³³ Asimismo, argumentan que los trabajadores de los hospitales son obligados a laborar aun cuando tienen alguna lesión, provocada por la ejecución de sus labores.³⁴

Los trabajadores alegan estar expuestos a sustancias tóxicas, con las que lavan los pisos.³⁵ Estas sustancias provocaban sangrados en la nariz y entumecimiento de ojos. Las inspecciones que se llevaron a cabo siempre tuvieron irregularidades, porque los inspectores eran

³¹ *Addendum* a la Comunicación Pública, presentado por los peticionarios en agosto de 2008 en la OAN de México.

³² Testimonio de Melvin Davis, Técnico de Salud (HCT) en un hospital psiquiátrico del Estado, por 11 años.

³³ Testimonio de Olivera Langston, HCT en el Hospital Cherry Hill, por 9 años.

³⁴ Información del *Addendum* presentado por los peticionarios en abril de 2008.

³⁵ Testimonio de Raymond Sanders, expresidente de la sección 150 del sindicato *United electrical, Radio and Machine Workers of America* (UE), durante la audiencia pública del 29 de mayo de 2008 y HCT en el Hospital Cherry Hill. Así como de William Shuler, mozo en la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill.

acompañados por los representantes de los empleadores durante los recorridos y eso evitaba que los trabajadores rindieran testimonio libremente.

Adicionalmente, los peticionarios señalan que los trabajadores no tienen acceso a procesos adecuados para hacer valer sus quejas por violaciones a cuestiones de seguridad y salud en el trabajo, o el acceso a estos procesos está limitado a la posibilidad de presentar quejas sólo sobre algunas situaciones específicas.³⁶ En 2007, menos de 10% de las quejas presentadas por trabajadores de los hospitales psiquiátricos del estado fueron resueltas a favor del trabajador. Posterior al proceso de la queja, los trabajadores sufren represalias por parte de sus empleadores.

Finalmente, los peticionarios señalan que en caso de que un trabajador sufra un accidente, el empleador se niega a entregar los archivos médicos de los incidentes.

5.6.2 Obligaciones de EUA conforme al ACLAN

Conforme al ACLAN, los gobiernos se comprometieron a *“La prescripción y aplicación de normas que minimicen las causas de lesiones y enfermedades ocupacionales”*, principio laboral número 9, *Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales*.

En ese sentido, en relación con los señalamientos de los peticionarios, el gobierno de EUA está obligado conforme al ACLAN a:

- Artículo 2. *“Ratificando el pleno respeto a la constitución de cada una de las Partes y conociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer... sus propias normas laborales... cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto”.*
- Artículo 3. *Medidas Gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral:*

“1. Cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas,... tales como:

a) Nombrar y capacitar inspectores;

b) Vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección “in situ”;

d) Requerir registros e informes;

g) Iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral.

“2. Cada una de las Partes garantizará que sus autoridades competentes otorguen la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte.

³⁶ No pueden demandar, por ejemplo, por horas extra obligatorias, la asignación del trabajo y de los turnos, la negativa para obtener una licencia.

- *Artículo 4: Acceso de los particulares a los procedimientos*
 1. *Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la Parte.*
 2. *La legislación de cada una de las Partes garantizará que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos establecidos:*
 - a) *En su legislación laboral, incluyendo la relativa a seguridad e higiene, condiciones de trabajo, relaciones obrero-patronales y trabajadores migratorios;*

- *Artículo 5. Garantías Procesales:*

“1. Cada una de las Partes garantizará que los procedimientos ante sus tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este propósito, dispondrá que:

 - a) *Dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;*
 - d) *Los procedimientos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificados”.*

4. *Cada una de las Partes garantizará que los tribunales que lleven a cabo dichos procedimientos, o los revisen, sean imparciales e independientes, y no tengan interés sustancial en el resultado de los mismos.*

5. *Cada una de las Partes dispondrá que las partes en el procedimiento ante tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales y del trabajo tengan acceso a los recursos para hacer efectivos sus derechos laborales. Tales recursos podrán incluir, según proceda, órdenes, acuerdos de cumplimiento, multas, sanciones, encarcelamiento, medidas precautorias o clausuras de emergencia de los lugares de trabajo.*

- *Artículo 6. Publicación*
 1. *“Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento.*
 2. *Cuando así lo disponga su legislación cada una de las Partes:*
 - a) *Publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y*
 - b) *Brindará a las personas interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.”*

5.6.3 Legislación laboral aplicable

La OAN de EUA señala que el gobierno de ese país, a través de la *Occupational Safety and Health Act*, intenta “asegurar tanto como sea posible, a cada trabajador en la Nación, condiciones de trabajo seguras e higiénicas” exhortando a los estados a desarrollar planes que aseguren lugares de trabajo seguros, a través del Título 29 del *US Code* § 651 (*Congressional statement of findings and declaration of purpose and policy*) se establece que:

(b) El Congreso declara que es su propósito y política, a través del ejercicio de sus facultades regular el comercio entre los diferentes estados y las naciones extranjeras y proveer para el bienestar general, asegurar tanto como sea posible a cada trabajador en la Nación condiciones de trabajo seguras y sanas y preservar los recursos humanos---

(11) exhortando a los Estados a asumir una total responsabilidad para la administración y aplicación de sus leyes sobre seguridad y salud ocupacional, garantizando a los Estados apoyo para identificar sus necesidades y responsabilidades en el área de seguridad y salud ocupacional, para desarrollar planes acordes con las disposiciones de este capítulo, para mejorar la administración y aplicación de la legislación estatal en seguridad y salud ocupacional, y para conducir proyectos experimentales y de demostración en relación con el tema;

También señala la OAN que cada estado debe contar con un plan en materia de seguridad y salud ocupacional, mismo que debe ser aprobado por el Departamento del Trabajo, según refiere el Título 29 del *US Code* § 667. Jurisdicción estatal y planes:

c) Condiciones para aprobación del plan

El Departamento debe aprobar el plan sometido por el Estado, o cualquier modificación, si el plan se ajusta a su juicio—

(6) contiene garantías satisfactorias de que el Estado, según lo permitido por su legislación, establecerá y mantendrá un programa efectivo e integral de seguridad y salud aplicable a todos los trabajadores de las agencias públicas del Estado y sus municipios, cuyo programa es igual de efectivo que los estándares contenidos en el plan aprobado.

La OAN de EUA menciona que el estatuto NCGS 95-143 dispone que los empleadores en Carolina del Norte, incluidos los empleadores públicos estatales y municipales, deben poner avisos públicos en los lugares de trabajo sobre las leyes de seguridad y salud ocupacional. Los avisos describen la ley y las defensas y acciones e informan a los trabajadores como presentar quejas ante el Departamento del Trabajo de Carolina del Norte.

Dicha sección del estatuto NCGS (95-143) se refiere a la obligación de los empleadores de llevar registros y reportes de las causas de enfermedades y accidentes ocupacionales. Esos reportes, cuando se someten a la Administración de Seguridad y Salud Ocupacionales federal, deben “asegurar satisfactoriamente que el Estado debe establecer y mantener un programa de seguridad y salud ocupacional efectivo e integral, aplicable a todos los empleados de agencias públicas del Estado y sus subdivisiones políticas.”

Para obtener aprobación federal de su plan, el programa estatal para los trabajadores públicos estatales y municipales debe contener, entre otras cosas, estándares que al menos sean tan efectivos como los que se aplican a los trabajadores del sector privado. El programa debe

contener disposiciones para llevar a cabo inspecciones periódicas o por motivo de alguna queja, notificación a los trabajadores de sus derechos, defensas en contra de represalias por ejercer algún derecho estatutario, acceso a información sobre exposición a materiales tóxicos o agentes físicamente dañinos, y procedimientos para controlar o eliminar peligros inminentes.

La OAN de EUA argumenta que Carolina del Norte presentó y obtuvo la aprobación de su plan estatal para implementar estándares de seguridad y salud en los lugares de trabajo. También comenta que el plan estatal, con contadas excepciones, cubre todas las actividades de los empleadores y a todos los lugares de trabajo en Carolina del Norte. Señala que para asegurar que sus propios trabajadores disfruten de condiciones de trabajo seguras e higiénicas, el estado requiere a sus agencias desarrollar por escrito programas de seguridad y salud, establecer programas de educación y capacitación, e incluir a los trabajadores en los comités de seguridad y salud, el estado también exhorta a los trabajadores a presentar quejas por cuestiones de seguridad y salud, e investiga tales quejas y accidentes³⁷.

5.7 Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales

5.7.1 Argumentos de los peticionarios.

Los peticionarios aseguran que los empleados afroamericanos del Servicio Especial de Transporte de la ciudad de Charlotte, que sufrieron lesiones de trabajo, se les negó una reducción en sus labores tras lesionarse, a pesar de que a empleados blancos se les reubicaba cuando sufrían alguna lesión.

También refieren que a ninguno de los trabajadores se les entregaron los formularios necesarios para solicitar indemnizaciones por lesiones o enfermedades ocupacionales, de conformidad con la *North Carolina Workers' Compensation Act*. Además, los trabajadores alegan que no se les informó que, de acuerdo a la *Family and Medical Leave Act*, tienen derecho a tomar días de descanso para reponerse de la lesión sufrida³⁸.

5.7.2 Obligaciones de EUA conforme al ACLAN

Conforme al ACLAN, los gobiernos se comprometieron a *"El establecimiento de un sistema que prevea beneficios y compensaciones para los trabajadores o para quienes dependen de ellos en caso de lesiones ocupacionales, accidentes o muerte surgidos durante el trabajo, en conexión u ocurridos con motivo del mismo"*, principio laboral número 10, *Indemnización de los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales*.

Por lo que hace a las supuestas violaciones a los derechos de indemnización, el gobierno de EUA se comprometió a cumplir las siguientes disposiciones del ACLAN:

- Artículo 2. *"Ratificando el pleno respeto a la constitución de cada una de las Partes y conociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer... sus propias normas laborales... cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto"*.
- Artículo 3. *Medidas Gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral*.

³⁷ Manual del Programa de los Requisitos de Seguridad y Salud en el Lugar de Trabajo de Carolina del Norte.

³⁸ *Addendum* presentado en la OAN de México en abril de 2008.

1. "Cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas tales como:

- b) Vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección "in situ";
- e) Alentar el establecimiento de comisiones obrero-patronales para tratar la reglamentación laboral en el centro de trabajo.
- g) Iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral.

- **Artículo 4: Acceso de los particulares a los procedimientos**

1. Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la Parte.
2. La legislación de cada una de las Partes garantizará que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos establecidos:

- a) En su legislación laboral, incluyendo la relativa a seguridad e higiene, condiciones de trabajo, relaciones obrero-patronales y trabajadores migratorios;

- **Artículo 5. Garantías Procesales:**

"1. Cada una de las Partes garantizará que los procedimientos ante sus tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este propósito, dispondrá que:

- a) Dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;
- d) Los procedimientos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas".

4. Cada una de las Partes garantizará que los tribunales que lleven a cabo dichos procedimientos, o los revisen, sean imparciales e independientes, y no tengan interés sustancial en el resultado de los mismos.

5. Cada una de las Partes dispondrá que las partes en el procedimiento ante tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales y del trabajo tengan acceso a los recursos para hacer efectivos sus derechos laborales. Tales recursos podrán incluir, según proceda, órdenes, acuerdos de cumplimiento, multas, sanciones, encarcelamiento, medidas precautorias o clausuras de emergencia de los lugares de trabajo.

- **Artículo 6. Publicación**

1. "Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a

cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento.

2. Cuando así lo disponga su legislación cada una de las Partes:

- a) Publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y*
- b) Brindará a las personas interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.”*

- **Artículo 7. Información y conocimientos públicos**

“Cada una de las Partes promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, en particular:

- a) Garantizando la disponibilidad de información pública relacionada con su legislación laboral y con los procedimientos para su aplicación y conocimiento; y*
- b) Promoviendo la educación de la población respecto de su legislación laboral.”*

5.7.3 Legislación laboral aplicable

La OAN de EUA no proporcionó información al respecto, a pesar de que la OAN de México le solicitó información sobre qué contempla la legislación laboral de EUA en cuanto qué autoridad es competente para resolver las quejas de los trabajadores públicos que quieran hacer valer sus derechos en materia de indemnización en casos de lesiones y enfermedades ocupacionales; cuáles son las medidas gubernamentales implementadas para garantizar estos derechos, entre otras.

VI. Recomendación

En términos del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), los gobiernos de México, EUA y Canadá se comprometieron, entre otros objetivos, a mejorar las condiciones de trabajo y el nivel de vida en su territorio; promover al máximo los principios laborales establecidos; y promover la observancia y la aplicación efectivas de su respectiva legislación laboral.

El ACLAN contempla el mecanismo de las comunicaciones públicas para que cualquier persona pueda llevar a la atención de los gobiernos asuntos relativos a la aplicación efectiva de la legislación laboral surgidos en territorio de alguna de las Partes. El presente informe de revisión se refiere a la Comunicación Pública MEX 2006-1 recibida por la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de México, establecida en la Unidad de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1. En virtud de los argumentos presentados por los peticionarios y el gobierno de EUA por conducto de la OAN, y con fundamento en el Reglamento de la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de México sobre las comunicaciones públicas a que se refiere el artículo 16 (3) del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), ésta lleva a la atención del Departamento del Trabajo de EUA (DOL) el presente informe de revisión para que, conforme a sus procedimientos internos, el DOL determine lo que proceda, en términos de su legislación y prácticas internas, para atender los argumentos de los peticionarios respecto a si se han violado los derechos de los empleados públicos de Carolina del Norte por no garantizar su ejercicio pleno; no contar con las medidas gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral; no tener acceso adecuado a los procedimientos para la aplicación de la legislación, ni las garantías procesales correspondientes; así como no tener conocimiento de las leyes, reglamentos y procedimientos que los trabajadores tengan para hacer valer sus derechos, en relación con:

- Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse;
- Derecho a la negociación colectiva;
- Condiciones mínimas de trabajo;
- Eliminación de la discriminación en el empleo;
- Salario igual para hombres y mujeres;
- Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; e
- Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales

2. La OAN de México hace particular énfasis en los temas de derecho a la libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva. Como lo mencionaron los peticionarios, si bien, existe la libertad de asociación para los trabajadores públicos de Carolina del Norte, la prohibición de negociar colectivamente limita el ejercicio de dicha libertad. A este respecto, hay recomendaciones e informes de seguimiento del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo en el sentido de que Carolina del Norte debe abrogar el estatuto NCGS 95-98 y permitir a los empleados públicos de dicho estado negociar colectivamente, así como promulgar un marco legislativo que propicie dicha situación. Sin embargo, esos informes reconocen los esfuerzos de EUA para promulgar legislación en la Asamblea Legislativa de Carolina del Norte que contemple la negociación colectiva de los trabajadores públicos.

Sobre este particular, la OAN de México reitera su respeto al ACLAN y al compromiso general establecido en el artículo 2 del mismo: reconocer el derecho de las Partes *“de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales”*, y se abstiene solicitar o recomendar al gobierno de EUA que abrogue el estatuto NCGS 95-98.

No obstante lo anterior, la OAN de México señala su interés en conocer las acciones que lleve a cabo el gobierno de EUA para promover el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos de Carolina del Norte, así como solicita mantenerla informada respecto de las iniciativas presentadas en las sesiones pasadas de la Asamblea Legislativa y respecto de la eventual presentación de nuevas iniciativas de ley sobre esta temática, en el Senado o en la misma Asamblea Legislativa de Carolina del Norte para abrogar el NCGS 95-98.

3. Por cuanto hace a los temas de condiciones mínimas de trabajo y eliminación de la discriminación en el empleo, según informó la OAN de EUA existen recursos en la legislación de EUA que permiten a los trabajadores hacer valer sus derechos frente a presuntas violaciones a los mismos. De la información proporcionada por los peticionarios no se desprende con claridad si los trabajadores iniciaron dichos procedimientos.

Al respecto, la OAN de México lleva a la atención del gobierno de EUA la conveniencia de divulgar más ampliamente, a través de los mecanismos que considere apropiados, los derechos y las condiciones laborales mínimas con que deben contar los trabajadores públicos en dicho estado, así como los recursos legales a su alcance.

4. En el caso de las cuestiones de seguridad y salud que mencionan los peticionarios, la OAN de México recomienda que se mantenga el asunto en revisión mediante consultas para la cooperación, de conformidad con el artículo 21 del ACLAN, ya que de la información que proporcionó el gobierno de EUA no es claro qué acciones lleva a cabo el gobierno de ese país, en concreto el de Carolina del Norte, para garantizar la protección de la seguridad e higiene de los empleados públicos de ese estado.

Al respecto, esta OAN comprende que el proceso para obtener información que escapa a la jurisdicción federal, por corresponder a los estados, no es sencillo. No obstante lo anterior, el ACLAN prevé la obligación de las Partes a cumplir con sus compromisos, sin considerar un obstáculo la autonomía de los estados.