



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

Nota H.C.D. N° 129/09

Asunción, 5 de octubre de 2009

Señor
Enrique Salyn Buzarquis, Presidente
H. Cámara de Diputados
Presente

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Vuestra Honorabilidad y por su intermedio a los demás Miembros de esta Honorable Cámara, con el objeto de presentar adjunto el Proyecto de Ley **"CONTRA LA VIOLENCIA SICOLÓGICA LABORAL EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS"**

La presentación se funda en la obra "El Freezer", del Prof. Dr. **Dago R. Fernández López**, quien encara la problemática desde una perspectiva que nos permite observar los inconvenientes acentuadamente nocivos, que provoca la indefensión de los afectados, ante tal situación.

Afirma el autor de la mencionada obra que: "En nuestro mercado laboral el freezer es reconocido también como una forma autóctona de subsidio al desempleo, pues, algunos lo consideran como un depósito de funcionarios, donde los mismos esperan hasta que las situaciones mejoren y les sean otorgadas otras oportunidades laborales. Es una comparación que hace el pueblo con el sistema de seguro al desempleado que se aplica usualmente en los países del primer mundo, con el objetivo de no dejar desamparado al trabajador que está sin empleo, mientras se le busca otras funciones acorde con sus capacidades. Esto es así, porque no tienen otra opción que esperar, pues, ante la crisis económica imperante, el renunciar es impensable".

Expresan distintos autores que: "por lo general esta patología se produce en instituciones altamente reglamentadas, homogéneas, conservadoras, relativamente cerradas, cuya cultura interna considera el poder y el control como valores prioritarios sobre la productividad y la eficacia, y en las que hay poca tolerancia a la diversidad y fuertes vínculos e identidades compartidas entre sus miembros".



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

En este sentido, haciendo una comparación con el sistema laboral de la administración pública paraguaya, se puede observar que se ajusta a esta descripción con bastante certeza.

Por otra parte, las áreas de recursos humanos de las instituciones o empresas públicas, en nuestro medio, no se caracterizan por respetar el factor humano, quizás por desconocimiento de los jefes o por la poca atención dada al tema, no se ocupan de administrar adecuadamente este problema institucional, y por supuesto, mucho menos lo relacionado con la dimensión psicológica de las relaciones laborales, salvo si ello sirve para maximizar los beneficios económicos o concretar objetivos institucionales y políticos de corta duración, sin sustentabilidad posible en el largo plazo, al debilitar el espíritu de colaboración del grupo laboral, la confianza mutua, la solidaridad y el trabajo en equipo. Todas estas desilusiones individuales acaban sumándose, y ante tal situación, asistimos a un verdadero cambio de mentalidades y cultura empresarial, donde la desconfianza representa la constante en las relaciones interpersonales.

En Paraguay, en algunas instituciones públicas se les ha dado en llamar jocosamente "alcatraz", a las oficinas donde se hallan destinadas las personas que cobran su salario pero no tienen ninguna tarea asignada, y solo esperan el transcurrir de las horas, dándole un paralelismo con la tristemente célebre prisión norteamericana del mismo nombre. Según recientes publicaciones periodísticas paraguayas, el problema ya ha generado situaciones límites con algunos intentos de suicidio o incluso de violencia física contra terceros. Los Directores o Jefes de Recursos Humanos, mencionan que no pueden despedir libremente al funcionario sin un sumario administrativo previo, de acuerdo a la ley del funcionario público, 1626/00.

Tal es el caso que el tema de la persecución laboral tiene diferentes formas, y sus consecuencias son devastadoras en la salud física y mental del empleado, numerosos autores internacionales lo denominan con términos tales como:

- Hostigamiento, persecución laboral, maltrato psíquico y social - en Argentina.
- Asedio moral, forma de psicoterror en el trabajo - en Brasil.
- Violencia institucional – en Puerto Rico.
- Acoso psicológico, psicoterrorismo, acoso moral - en España.
- Harcelement moral, acoso moral - en Francia.
- Mobbing como Persecución Psicológica Laboral – en la OIT (Organización Internacional del Trabajo).



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

- Doppio Mobbing o mobbing, en Italia.
- Bullying (tiranizar) - en Inglaterra.
- Mobbing, Harassment (molestar, acosar) - en Estados Unidos.
- Murahachibu (ostracismo social) - en Japón.

En Paraguay, la persecución laboral es conocida extraoficialmente, con el apelativo de "freezer" o congeladora, sinónimo de mobbing u hostigamiento recurrente, y se refiere a la situación donde un funcionario molesto es expulsado del grupo laboral, y de su oficina o jefatura, enviado a enfriar sus ánimos a una pequeña oficinista alejada, sin contacto con el grupo laboral, por falta de sumisión, no compartir los mismos ideales o no ser del entorno de confianza de los jefes de turno.

Dentro de un análisis más amplio en el tiempo, se puede encontrar que en épocas anteriores ya existía la persecución psicológica en el trabajo, pero desde relativamente poco tiempo, va siendo tomada en consideración a nivel internacional, desde el punto de vista de los derechos humanos, pues ataca la dignidad y la salud mental pasando a constituirse en una nueva clase de riesgo laboral, al cual está cada vez más expuesto el trabajador paraguayo.

El objetivo de este trabajo es despertar una mayor conciencia entre todos los paraguayos, especialmente sobre las causas y consecuencias perniciosas de este riesgo laboral, desde la óptica del trabajador, de la empresa, la familia, y la sociedad en general.

La idea central que sustenta el proyecto de ley, es la de motivar un cambio de actitud en el mercado laboral paraguayo, en relación a este flagelo, por razones inherentes a los derechos humanos pero también por razones prácticas y económicas, a través de la comprensión de los tipos de freezer, las etapas y las posibles correcciones y sanciones aplicables.

Esto es factible, pues comprendiendo el problema se pueden evitar los mismos, ayudando a implementar un desarrollo sustentable de la economía nacional a través del fomento del bienestar de los trabajadores y empleadores en general. Debo mencionar que esta situación a la que las instituciones someten a algunos funcionarios, con el objetivo último de obtener la renuncia de los mismos, genera en las víctimas una alienación u ostracismo laboral, sin tener en consideración que los funcionarios públicos son parte del capital humano con que cuenta el Estado, para el cumplimiento de sus funciones, y desde esta óptica, debe ser correctamente administrado.



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

El ejemplo clásico del Freezer se da cuando una persona es despojada, sin justa causa, de sus atribuciones y/o niveles de responsabilidades obtenidas como producto del reconocimiento de sus aptitudes laborales, y enviada a una pequeña oficina sin ninguna explicación razonable de su cambio. Este hecho, trae simultáneamente una sensación de pérdida de capacidad y autoestima, lo cual crea un conflicto emocional que afecta incluso las relaciones interpersonales, pues rehúye al contacto con otras personas, o se torna quejoso y negativo, con un efecto paralizante, que finalmente desencadena en una baja productividad de la propia institución.

Ello a veces no es comprendido en su total dimensión por los miembros del entorno familiar, agudizando aún más crisis por la cual se atraviesa. Incluso, el freezer laboral puede ser la base de problemas colaterales que afecta la salud física y psíquica del funcionario, como por ejemplo: depresión, ansiedad, alta tasa de ausentismos, úlceras, etc. Usualmente la solución del problema es enfocada desde las especialidades de prevención de la salud física pero no psíquica. Ello genera un gran daño a la víctima, y el victimario en la mayoría de los casos, sale indemne al no recibir castigo alguno, como ocurre en las instituciones de sistema verticalista, rígidas y burocráticas.

El principal obstáculo para la solución de este problema laboral se basa en la dificultad del funcionario en hacer pública la situación en la que se halla inmerso, por lo que la mayoría de los casos, no llegan a ser conocidos, lo cual dificulta aún más su corrección.

Actualmente falta una legislación más específica sobre el tema, pues la protección al funcionario está teniendo en este ámbito una debilidad que debe ser subsanada, ya que supone una situación de indefensión para el trabajador afectado, quien se ve desamparado por las razones expuestas.

A nivel del ordenamiento jurídico laboral paraguayo, el acoso psicológico, hostigamiento, psicoterrorismo o mobbing, términos que identifican un mismo problema,



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

aún es una asignatura pendiente, pues a nivel del Congreso muy poco tratamiento legislativo ha tenido hasta ahora.

Por las razones esgrimidas y otras consideraciones que las haré en el momento oportuno, solicito al Pleno de la Honorable Cámara de Diputados, tenga a bien acompañar la aprobación del Presente Proyecto de Ley **"CONTRA LA VIOLENCIA SICOLOGICA LABORAL EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS"**



Lic. Justo Pastor Cárdenas Nunes
Diputado Nacional



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

Ley.....

“CONTRA LA VIOLENCIA SICOLOGICA LABORAL EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS”

CAPITULO I

OBJETIVOS Y DEFINICIONES.

Artículo 1º: Del Objeto: La presente ley tiene por objeto: definir, prevenir y sancionar las diversas formas de violencia psicológica laboral, agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado u ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades laborales en instituciones, entidades o empresas públicas, entes autárquicos, autónomos y/o descentralizados.

Son bienes jurídicos protegidos por la presente ley: el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los funcionarios, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en las Instituciones.

Artículo 2º: Definiciones: Para los efectos de la presente ley se entenderá por violencia psicológica laboral toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un funcionario, por parte del jefe o superior jerárquico, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror, angustia, perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir a la renuncia del mismo.

Artículo 3º: De las Modalidades: La violencia psicológica laboral puede darse, entre otras, bajo las siguientes modalidades generales:



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

1. Agresión laboral: todo acto de violencia contra la integridad física o moral o atentatoria contra sus libertades u opciones sexuales, así, como los bienes de quien se desempeñe como funcionario en Instituciones Públicas.

2. Maltrato laboral: toda expresión verbal injuriosa o ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre de un funcionario en su lugar de trabajo.

3. Humillación laboral: todo comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad del funcionario.

4. Persecución laboral: toda conducta cuyas características de reiteración o evidente arbitrariedad permitan inferir el propósito de inducción a la renuncia del funcionario, mediante la descalificación, carga excesiva de trabajo, cambios permanentes de horario y cualquier otra forma de producir desmotivación o perjuicio laboral.

5. Discriminación laboral: todo trato diferenciado por razones de raza, género, origen familiar o nacional, credo religioso, opción sexual, preferencia política o situación social o que carezca de toda razonabilidad desde el punto de vista laboral.

6. Entorpecimiento laboral: toda acción tendiente a obstaculizar el cumplimiento de la labor o hacerla más gravosa o retardarla con perjuicio para el funcionario. Además constituyen acciones de entorpecimiento laboral, entre otras, la privación, ocultación o inutilización de los insumos, documentos o instrumentos para la labor, la destrucción o pérdida de información, el ocultamiento de correspondencia o mensajes electrónicos.



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

CAPITULO II

SUJETOS Y AMBITO DE APLICACIÓN.

Artículo 4º: Se consideran sujetos comprendidos en la presente ley: Los funcionarios públicos y de los demás entes autónomos, autárquicos y descentralizados del Estado, sean estos nombrados, contratados, comisionados o supernumerarios; se desempeñen como, jefes, directores, supervisores o que cumplan cualquier otra función de responsabilidad en la Institución.

Artículo 5º: Ámbito de Aplicación: Los hechos de violencia psicológica laboral que se previenen y sancionan en la presente ley, son aquellos que ocurren en las instituciones, entidades o empresas públicas, entes autárquicos, autónomos y/o descentralizados.

CAPITULO III

DE LAS CONDUCTAS O HECHOS.

Artículo 6º: Conductas: Se presume que hay violencia psicológica laboral con la concurrencia repetida privada o pública de cualquiera de las siguientes conductas o hechos:

- a)** Los actos de agresión física, independientemente de sus consecuencias;
- b)** Las expresiones injuriosas o ultrajantes sobre la persona, con alusión a la raza, al género, al origen familiar, a la nacionalidad, a la religión, a la preferencia política, el estatus social o su opción sexual;



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

- c)** Los comentarios hostiles y humillantes de descalificación profesional expresados en privado o en presencia de los compañeros de trabajo;
- d)** Las injustificadas amenazas de despido expresadas en privado o en presencia de los compañeros de trabajo;
- e)** Las múltiples denuncias disciplinarias cuya temeridad quede demostrada por el resultado de los respectivos procesos disciplinarios;
- f)** la descalificación humillante de las propuestas u opiniones de trabajo en privado o en presencia de los compañeros de trabajo;
- g)** Las burlas sobre la apariencia física o la forma de vestir;
- h)** La alusión pública a hechos pertenecientes a la intimidad de la persona;
- i)** La imposición de tareas extrañas a las obligaciones laborales, las exigencias abiertamente desproporcionadas sobre el cumplimiento de las funciones que les correspondan o el brusco cambio del lugar de trabajo o de la labor sin ningún fundamento objetivo referente a la necesidad técnica de la institución, ser nombrados con funciones ficticias o sin ellas, o esporádicas; los traslados con cargo y sin responsabilidad;
- j)** La exigencia de trabajo en horarios excesivos respecto a la jornada laboral legalmente establecida, los cambios sorpresivos del turno laboral y la exigencia permanente de trabajo los días domingo y días festivos sin ningún fundamento objetivo en las necesidades de la Institución, o en forma discriminatoria respecto a los demás funcionarios;



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

- k)** El trato notoriamente discriminatorio respecto a los demás funcionarios, en cuanto al otorgamiento de derechos o prerrogativas y la imposición de deberes laborales;
- l)** La negativa a suministrar materiales e información absolutamente indispensables para el cumplimiento de las funciones;
- m)** La negativa claramente injustificada a otorgar permisos, licencias por enfermedad, licencias ordinarias, vacaciones y becas de estudio, cuando se dan las condiciones legales para obtenerlos;
- n)** El envío de anónimos, llamadas telefónicas y mensajes virtuales con contenido injurioso, ofensivo o intimidatorio o el sometimiento a una situación de aislamiento social.

La autoridad competente apreciará las circunstancias, según la gravedad de la conducta denunciada y su capacidad de ofender por sí sola la dignidad humana, la vida e integridad física, la libertad sexual y demás derechos fundamentales.

Artículo 7º: No constituyen Violencia Sicológica Laboral:

- a)** Los actos destinados a ejercer la potestad disciplinaria que legalmente corresponde a los superiores jerárquicos sobre sus subalternos;
- b)** La formulación de exigencias razonables de fidelidad laboral en el fiel cumplimiento de sus funciones;
- c)** La formulación de circulares o memorandos de servicio encaminados a solicitar exigencias técnicas o mejorar la eficiencia laboral y la evaluación laboral de subalternos conforme a indicadores objetivos y generales de rendimiento;
- d)** La solicitud de cumplir deberes o tareas extras, cuando sean necesarios para la continuidad del servicio de la institución;



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

Las exigencias técnicas, los requerimientos de eficiencia y las peticiones de colaboración a que se refiere este artículo deberán ser justificados, fundados en criterios objetivos y no discriminatorios.

CAPITULO IV

DE LAS MEDIDAS DE PREVENCION Y CORRECCION.

Artículo 8º: Medidas preventivas y correctivas sobre la violencia psicológica laboral:

1. Los reglamentos internos de las instituciones deberán crear, mecanismos de prevención de las conductas de violencia psicológica laboral y establecer un procedimiento, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Además de un área de apoyo psicológico laboral. Se admitirán todos los medios de prueba.

2. La víctima de violencia psicológica laboral podrá poner en conocimiento de la autoridad que determine su reglamento interno sobre las conductas persistentes en su contra, la denuncia deberá dirigirse por escrito, en ella se detallaran los hechos denunciados. La autoridad que reciba la denuncia en tales términos pondrá en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo. Agotada esta instancia y de persistir la violencia, la victima podrá acudir al juzgado laboral de turno.

CAPITULO V

DE LAS SANCIONES.

Artículo 9º: Los hechos de violencia psicológica laboral, una vez comprobados darán a la victima la posibilidad de reclamar el resarcimiento económico correspondiente y de acudir al Ministerio Publico de existir un hecho punible tipificado.

Artículo 10º: Los infractores de la presente ley serán sancionados, además de lo que estipule el reglamento interno, con penas de 30 (treinta) a 60 (sesenta) jornales mínimos por cada víctima.

Artículo 11º: A fin de evitar actos de represalia contra las víctimas que han formulado quejas ante la autoridad correspondiente, las resoluciones emitidas por los superiores jerárquicos que afectaren al denunciante, quedaran suspendidas hasta que se tenga resolución sobre el caso.

Artículo 12º: Ningún funcionario que haya comparecido como testigo de las partes, será sancionado, ni deberá sufrir perjuicio en sus cargos y funciones.

CAPITULO VI

DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN.

Artículo 13º: Designase a la Secretaria de la Función Publica como órgano de aplicación de la presente ley.

Artículo 14º: De forma