

# **Antecedentes y Perspectivas Económicas Sociales de los Sindicatos en Guatemala**

Elaborado por Juan Francisco Mendoza Estrada  
para el Consejo Económico y Social de Guatemala

# **“ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS ECONOMICAS SOCIALES DE LOS SINDICATOS EN GUATEMALA”**

JUAN FRANCISCO MENDOZA ESTRADA

AGOSTO, 2014

# **Movimiento Sindical en Guatemala. Historia y Tendencias**

## **Actuales**

### **ÍNDICE**

#### ***Introducción***

#### ***I.- Historia del Movimiento Sindical en Guatemala***

##### ***Proceso en la región***

##### ***Proceso en Guatemala***

##### ***Tendencias Organizativas Internacionales***

#### ***II.- Contexto socio económico***

##### ***II.1. La conformación socio económica nacional y regional***

##### ***II.2. Contexto político y social***

##### ***II. 3 Surgimiento de la legislación laboral***

#### ***III. Creación y funcionamiento de los sindicatos***

##### ***III.1.-Negociación colectiva***

##### ***III.2.-. Derecho de Huelga***

##### ***III.3. Participación sindical***

##### ***III.4. Proyección de las relaciones laborales en ámbitos internacionales***

#### ***IV.- Temas de interés del Movimiento Sindical en Guatemala***

#### ***V.- Expectativas del Movimiento Sindical sobre el CES***

#### ***VII.-Conclusiones***

#### ***VIII.-Anexos***

## ***I.- Historia del Movimiento Sindical en Guatemala***

### ***Proceso en la región***

### ***Proceso en Guatemala***

Aun cuando, durante la segunda mitad del siglo XIX, el café se convirtió en la principal fuerza motora de la economía nacional recaída en la mano indígena, no es allí donde surge el sindicalismo, sino en la urbe cuando, en 1877, se crea la Sociedad Nacional de Artesanos (Levenson, 2007). A finales de ese siglo nacen las primeras empresas industriales en Guatemala: la fábrica de fósforos “Centroamericana” (1882); la fábrica de textiles “Cantel” (Quetzaltenango, 1885); y la fábrica de cerveza “Centroamericana” (1896).

La primera huelga de trabajadores de la que se tiene historia en Guatemala es la de la fábrica “Cantel”, en 1906 (Albizures y Ruano, 2007). Le seguiría la huelga de la Cervecería Centroamericana en 1920; la huelga de los muelleros en Puerto Barrios en 1923; la de los panaderos en 1952; y el de las mujeres escogedoras de café del Beneficio La Moderna, en 1931 (Albizures y Ruano, 2007).

La primera etapa de la organización de los trabajadores en Guatemala es conocida como la Etapa de las Mutualidades y se caracterizó por agrupar a artesanos por cuenta propia, sin protección laboral alguna –las relaciones laborales estaban reguladas por el Código Civil o el reglamento de Jornaleros que exigían el sometimiento laboral más que les otorgaba beneficios-, y amparados por el derecho de asociación garantizados por las constituciones de la época, en forma invariable (López Larrave, 1976). No obstante, ello, su participación política deviene en ganar importancia cuando la Liga Obrera se alía al Partido Unionista para derrocar al dictador Manuel Estrada Cabrera.

A partir de 1920 el movimiento obrero se define como tal, desarrollándose durante los gobiernos de Carlos Herrera, del General José María Orellana y del General Lázaro Chacón, y alcanzando altos índices de miembros sindicalizados. Por ejemplo, la Federación Obrera de Guatemala para la Protección del Trabajo (FOG), suma más de treinta mil afiliados (López Larrave, 1976), y alcanza alianzas con otros sindicatos de la región centroamericana, ganando espacios legales y en constante búsqueda de su identidad ideológica, dentro de las cuales no estuvieron ausentes altos niveles de represión, cuya manifestación más aguda se presentó durante el gobierno del General Jorge Ubico, quien abolió toda manifestación obrera e instaura, de nuevo, el trabajo forzado (López Larrave, 1976).

El sindicalismo resurge durante el período que comprendió la “Revolución de Octubre”, durante el cual se promulgó el Código de Trabajo, promovido principalmente por las organizaciones sindicales. Los niveles de sindicalización alcanzaron más del 10% del PEA, cifra sin precedentes en el país, y pertenecía a la Confederación General de Trabajadores de Guatemala –CGTG-, cuya “...espinas dorsales ... la formaban sastres, impresores, barberos, panaderos, trabajadores textiles, carpinteros y zapateros; maestros del Sindicato de Trabajadores Educativos de Guatemala –STEG-; y trabajadores ferroviarios organizados en el Sindicato de Ayuda Mutua Ferroviaria –SAMF-...” (Levenson, 2007). El primer sindicato inscrito en Guatemala fue el Sindicato de Trabajadores de la United Fruit Company (SETUFCO) y el último fue el número 517, con el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de la Aldea Sacsuy de San Juan Sacatepéquez (López Larrave, 1976). Se afirma que los

trabajadores sindicalizados superaron la cifra de 300 mil personas sumando los afiliados a la Confederación de Trabajadores de Guatemala –CTG- y los de la Confederación Nacional Campesina de Guatemala –CNCG- (Albizurez y Ruano, 2007).

El gobierno del movimiento contrarrevolucionario de 1954 redujo en forma drástica los derechos de los trabajadores, prohibiendo la participación de los sindicatos en política, limitando los agravios legales a lo económico, prohibiendo a los empleados estatales formar sindicatos, y cometiendo otros hechos en desmedro de estos derechos, no menos graves. Además, anuló las Federaciones y Confederaciones nacidas durante el periodo revolucionario -sin anular los sindicatos individuales- y proponiendo una nueva forma de organización sindical: por ejemplo, decretó “inactivos” a 532 sindicatos, mientras el Comité Nacional de Defensa Contra el Comunismo los eligiera nuevos líderes. Dos personajes anticomunistas, Luis Felipe Balcárcel y José García Bauer crean la Federación Autónoma de Sindicatos –FASGUA-, con el ánimo de inocularles a los sindicatos la religión, comenzando con la bendición del Arzobispo Metropolitano Rosell y Arellano. FASGUA, sin embargo, padeció después la persecución. Muchos de sus líderes fueron asesinados o desaparecidos (Levenson, 2007).

Bajo la tutela de la Organización Regional Interamericana –ORIT- y de la Federación Americana del Trabajo -AFL-, se forma el Comité Nacional de Reorganización Sindical (CNRS), y usan las antiguas instalaciones de la CGTG. Bajo los auspicios de la ORIT se crea después el Consejo Sindical Guatemalteco (CSG). Después se forma otra filial de la ORIT, la Confederación de Trabajadores de Guatemala (CONTRAGUA), y más tarde la Confederación de Sindicatos de Guatemala (CONSIGUA). Presionados por la AFL-CIO y por la ORIT, estos dos grupos se unen y se convierten en el brazo del Partido Revolucionario, jugando un papel reivindicador más adelante, en muchas ocasiones aliados con FASGUA, en medio de las agresiones de los escuadrones de la muerte. El crecimiento o no del sindicalismo estaba determinado por el terror. A decir de Levenson: “Cuando su intensidad aumentó entre 1966 y 1973 y luego entre 1978 y los años 80, el sindicalismo declinó, y cuando la violencia institucional declinó, el sindicalismo creció.”) (Levenson, 2007).

En plena efervescencia de los escuadrones de la muerte, en 1968, surge la Central Nacional de Trabajadores –CNT-, de carácter cristiano, es decir, expresión de la Juventud Obrera Católica –JOC- de mucha influencia a nivel latinoamericano, pues es de su rama argentina de donde nace la Confederación Latinoamericana de Trabajadores –CLAT-. De la JOC surgió también el Frente de Trabajadores Cristianos –FTC- quienes crearon la Federación Nacional de Obreros del Transporte –FENOT-, en 1965, la Federación Central de Trabajadores de Guatemala –que reemplazó al FTC, en 1966, la Federación Campesina de Guatemala –FCG-, en 1967, la CNT, como quedó anotado, y la Federación de Empleados Bancarios –FESEB-, en 1969. De estas la CNT fue la más importante, llegando a su cúspide a mediados de los años 70, cuando logra importantes conquistas a favor de algunos sindicatos como el de INCATECU (Levenson, 2007; Albizures, 2011).

El 31 de marzo de 1976, trabajadores de Coca Cola se reunieron con 44 delegados de otros sindicatos, incluyendo afiliados al CNT, FESEBS, FTG, FASGUA y FETULIA, y de esa reunión surgió el Comité Nacional de Unidad Sindical –CNUS-, de gran importancia en la historia sindical de Guatemala.

En 1977 nace la Frente de Organizaciones Sindicales de Amatitlán (FOSA), que aglutina a muchas organizaciones sindicales de aquella importante región industrial. En ese año también nace el Comité de Emergencia de Trabajadores del Estado –CETE-, que aglutinó a más de 150,000 trabajadores, sin estatus legal, puesto que estos trabajadores tenían prohibido organizarse en sindicatos (Albizures, 2011).

El movimiento sindical obtuvo logros significativos en el segundo lustro de los años 70, particularmente en 1978, cuando dos movimientos generalizados de reclamos paralizaron la ciudad de Guatemala bajo reclamos de mejoras laborales y sociales. A mediados de 1979 se impulsa un proyecto de ley para institucionalizar las organizaciones solidaristas, que no prosperó, pero ese movimiento continuó consolidándose en el país.

En febrero y marzo de 1980, el movimiento campesino con el Comité de Unidad Campesina -CUC que nace el 15 de abril de 1978 como una intención de mejorar las condiciones económicas y sociales de los trabajadores del campo-, lanzó a la huelga a miles de campesinos en la Costa Sur del país, la mayor jamás registrada en la historia guatemalteca: 80 fincas productoras de caña, 14 de algodón y 8 ingenios (Albizures, 2011).

El 21 de junio de 1980, 27 sindicalistas fueron secuestrados en la sede de la CNT, en cercanías del Palacio Nacional, a plena luz del día. El 24 de agosto, otro golpe al sindicalismo: 17 personas fueron secuestradas en el Centro de Retiros Emaús, en la finca Santo Tomás, en Escuintla. Fueron duramente golpeados la CNUS, CNT, FASGUA, FTG, FESEBS y otros. Posteriormente, trabajadores de la CNT, FASGUA y FTG forman el Núcleo de Obreros Revolucionarios “Felipe García Rac” – NOR- y casi al mismo tiempo surge el Frente Popular 31 de enero (FP-31), en clara respuesta a la necesidad del accionar paramilitar de las masas (Albizures, 2011).

Lucas García fue derrocado, y su sucesor Ríos Mont implementó medidas para apaciguar a la urbe, mientras se volcó a destruir a la guerrilla en el interior del país, con masacres y programas de asistencia a la población rural. En materia laboral, se suspendió o quedó sin efecto la inembargabilidad del salario, se ratificó la prohibición de huelga y organización sindical de los trabajadores del Estado e instituciones descentralizadas que prestaran servicios públicos, que no sólo se prohibió, sino pasó a ser un delito. Se dejó abierto el derecho de libre asociación sindical, aunque se prohibió categóricamente la organización y funcionamiento de grupos que actuaran de acuerdo a ideologías totalitarias, siendo el gobierno el facultado para calificar esta situación. El Estatuto Fundamental de Gobierno remitió la actividad sindical a reivindicaciones económicas y sociales en forma exclusiva prohibiendo de manera expresa toda participación política. Posteriormente ese gobierno retomó la propuesta de la OIT de permitir más de un sindicato en una empresa, emitiendo el decreto 55-83 que también permitió la reelección indefinida de los dirigentes sindicales. Desaparecieron las centrales sindicales CNT, FASGUA, CETE, FNM y CNUS. Las federaciones existentes en ese entonces se paralizaron por el terror y prácticamente se inmovilizaron.

De nuevo, como ocurrió con el golpe de estado de Castillo Armas, la Organización Regional Interamericana de Trabajadores, (ORIT), junto a organismo en América Latina de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), pero más influenciada por el sindicalismo norteamericano, junto con elementos del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre, inician sus actividades en Guatemala. El trabajo sindical, a pesar de la prohibición existente, se centró en la formación, pues había carencia de cuadros sindicales y en la reestructuración de federaciones tales como FTG, FECETRAG, FCG, y una federación de comunidades indígenas. Se funda el Instituto Guatemalteco de Formación Social (IGEFOS), que se apresta para dar asistencia de formación a las organizaciones sindicales existentes en la época (Albizures, 2011). La CLAT buscó desarrollar un trabajo en la débil FECETRAG con sindicatos TIPIC, GUAMILCO y Productos de Cemento. La IADSL por su parte, apoyó a la FTG y a la CSG.

Bajo los auspicios del IGEFOS, cuya principal función fue la realización de cursos y talleres de formación sindical que facilitaron el reagrupamiento de varios sindicalistas y la reestructuración de

varios sindicatos, que posteriormente posibilitarían, primero, el resurgimiento de la FECETRAG y la Federación Campesina, que recuperaron su personería jurídica; y después la creación de la Federación Nacional de Trabajadores (FNT) y la Asociación Nacional de Trabajadores Estatales de Guatemala (ANTEG).

El 15 de marzo de 1983, el presidente del Consejo de Estado, Jorge Serrano Elías, anunció el restablecimiento de las garantías sindicales para el 23 de marzo de ese año. Un mes después, Juan Francisco Alfaro Mijangos, miembro del Consejo de Estado y Adolfo Hernández, antiguo dirigente sindical social cristiano, anunciaron en conferencia de prensa el resurgimiento de las organizaciones sindicales y anunciaron el surgimiento de la CUSG, y que esta aglutinaba 95 mil trabajadores de 275 sindicatos agrupados en 9 federaciones. Pero la persecución continuó con el secuestro de varios sindicalistas y de algunos de sus asesores. (Albizures, 2011). La Confederación de Unidad Sindical de Guatemala –CUSG-, fue creada en un Congreso realizado el 30 de abril y 1o. de mayo de 1983. Su base más importante sería -posteriormente- la Federación de Trabajadores de Guatemala (FTG), recuperada por Alfaro Mijangos después de su aislamiento a mediados de la década de los setenta; la Federación Central de Trabajadores de Guatemala (FECETRAG); la Federación Campesina de Guatemala (FCG), expresión social cristiana, reiniciada por Julio Celso de León, Adolfo Hernández, Ismael Barrios y Raimundo del Cid, que reestructuraron esas organizaciones a partir de la creación de IGEFOS; la Federación Nacional de Trabajadores Municipales (FENATRAM), bajo la dirección de Edgar Flores y otras expresiones. Alfaro Mijangos formó parte del Consejo de Estado de Ríos Montt, quien avaló este proceso. CAVISA, la USAC, FESEBS, Coca Cola y otros no participaron de este proceso, por varias motivaciones, entre ellas, que detrás del nuevo proceso se encontraba el sindicalismo libre (Albizures, 2011).

Empezaron a surgir nuevas expresiones sindicales que, en el futuro, jugarían un papel importante en defensa de los derechos de los trabajadores, entre ellas: la Coordinadora Nacional de Unidad Sindical (CONUS), que al correr del tiempo se convertiría en UNSITRAGUA; el Consejo Nacional Magisterial; la Federación Sindical Obrero y Campesina (FESOC); la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación (UITA), hoy en día FESTRAS, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Estado de Guatemala (FENASTEG); FENASET; y se reorganizarían otras como la FESEBS, a la vez que se iniciaron procesos unitarios que han sido coyunturales.

Antes de caer el gobierno de Ríos Montt, tres dirigentes históricos del movimiento sindical fueron encarcelados: Antonio Obando Sánchez, el 23 de mayo de 1983, en esa época de 83 años de edad; Manuel Contreras, principal dirigente de FASGUA, de más o menos 70 años de edad; y José Luis Ramos, de 68 años de edad y su compañera, mayor que él. De estos dos últimos no se volvió a saber más, sólo que, en una oportunidad, Ramos se había encontrado con Contreras -que ya había salido de preso- en una camioneta, platicaron y que a los pocos días lo fueron a sacar de su casa.

Una parte muy importante entre lo que fue la cruda represión padecida por el movimiento sindical durante los años 70 y 80, y el período democrático fue la consolidación del sindicato de la Coca Cola que, bajo duros embates. Una lucha particular, desde dos huelgas, le permitió sostener un concepto de lucha desde el cual se fortaleció el movimiento sindical que vino después, pues el mismo no habría podido desarrollarse sin el apoyo de instancias internacionales. Empero, la represión continuó, hasta diluirse en un alambicado sistema judicial y político, que dejó al movimiento sindical sin mayores oportunidades para desarrollarse plenamente. Un mismo fenómeno que también se vivió en toda América Latina.

## **II.- Contexto socio económico**

### **II.1. La conformación socio económica nacional y regional**

De acuerdo a las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Guatemala tiene una población de aproximadamente 15 millones de habitantes. Se ubica en el puesto 131 entre los 169 países que se incluyen en el Informe de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>1</sup>. El Producto Interno Bruto (PIB) en paridad de poder adquisitivo, ascendió a US\$ 67,800 millones en 2010. La tasa promedio de crecimiento del PIB en los últimos nueve años fue de 3.44%. Sin embargo, el Coeficiente Gini, de los ingresos familiares, es de 0.562, con una relación en la que el quintil más alto (Q5) tiene una participación del 60.3% en el ingreso total y el más bajo (Q1) de solamente 2.9%<sup>2</sup>, lo cual demuestra palmariamente, el alto grado de desigualdad existente en el país.

De acuerdo a la Encuesta nacional de empleo e ingresos (ENEI), correspondientes a 2012<sup>3</sup>, Guatemala, presenta los siguientes indicadores:

| <b>Mercado de trabajo en Guatemala 2012, cifras en millones de personas</b> |                   |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Población total                                                             | 15 millones       |
| Población en edad de trabajar (PET)                                         | 9.5               |
| Hombres                                                                     | 4.4               |
| Mujeres                                                                     | 5.05              |
| Población económicamente activa (PEA)                                       | 6.2               |
| Hombres                                                                     | 3.9               |
| Mujeres                                                                     | 2.3               |
| Población ocupada (POT)                                                     | 6.05              |
| Hombres                                                                     | 3.8               |
| Mujeres                                                                     | 2.2               |
| Población desempleada                                                       | 179, 238 personas |
| Hombres                                                                     | 95,164            |
| Mujeres                                                                     | 84.074            |
| Subempleo visible                                                           | 1.1               |
| Hombres                                                                     | 0,653             |
| Mujeres                                                                     | 0, 458            |
| Población no económicamente activa                                          | 3.2               |

---

<sup>1</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), Informe de Desarrollo Humano 2011, Sostenibilidad y Equidad, un mejor futuro para todos. Nueva York, Estados Unidos, 2011.

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012, Guatemala, ¿Un país de oportunidades para la juventud?, Guatemala, Guatemala, 2012

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, (ENEI) 2012. Guatemala, Guatemala, 2011



La mera lectura de los datos manifiesta la pobreza, necesidades básicas insatisfechas y otras injusticias que se dan en el país, lo cual no es de ahora, sino que es una realidad permanente desde décadas atrás. El Informe Nacional de Desarrollo Humano correspondiente a 2011-12, destaca que “Guatemala ha avanzado lentamente, la reducción de la pobreza y la desigualdad ha sido insuficiente, y su persistencia constituye una trampa en la generación de círculos virtuosos que aceleren el desarrollo. Por otro lado, los logros no son irreversibles y existen diversos obstáculos para consolidarlos: la inexistencia de redes de protección social integrales que reduzcan la vulnerabilidad ante las crisis globales o regionales extremas, económicas o climáticas, el aumento de los niveles de desigualdad por restricciones que no son tomadas en cuenta por los programas de salud y de educación orientados a la ampliación de la cobertura, la deficiente calidad en la provisión de los servicios, así como aspectos institucionales y regulatorios, fallas inherentes al mercado, entre otros que afectan desproporcionadamente a los grupos más desfavorecidos, incluyendo cuestiones relativas a la seguridad patrimonial y personal, el acceso a la justicia y la calidad del empleo”<sup>4</sup>.

## ***II.2. Contexto político y social***

Además del contexto socio-económico tan difícil para los y las trabajadoras y la población mayoritaria en general, a más de dieciséis años de firmada la Paz, Firme y Duradera, el panorama general de los derechos humanos en el país dista mucho del adecuado para la convivencia democrática y pacífica. Todo lo contrario, los y las guatemaltecos cada día soportan un clima de violencia, inseguridad y zozobra por momentos insoportable que las diferentes administraciones de gobierno no han podido modificar sustancialmente.

La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en Guatemala, señala en su informe correspondiente a 2012 que “los altos índices de violencia e impunidad en el país continuaron siendo vinculados a la debilidad generalizada de las instituciones públicas y a la falta de una política estatal para su combate. Las investigaciones realizadas por la Fiscalía General y Jefa del Ministerio Público con el apoyo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) continuaron poniendo al descubierto la expansión de las redes ligadas al crimen organizado”<sup>5</sup>.

Esa violencia y sobre todo la impunidad reinante, se relaciona con sectores y actores institucionales y sociales concretos. Precisamente, las personas que trabajan por los derechos humanos, sean estas integrantes de organizaciones especializadas en el tema, o activistas sociales que luchan por mejorar las condiciones de vida de sus comunidades, han sido y son, blancos de estas violaciones.

La Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEHUA), en su informe anual correspondiente a 2012, destaca que “La defensa por los derechos humanos ha dejado durante el año 2012 a trece (13) defensores/as asesinados por su labor. Esto, más que una

---

<sup>4</sup> PNUD, Op. Cit.

<sup>5</sup> Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. Guatemala, 2011.

cifra, representa el intento de truncar las oportunidades de desarrollo integral de comunidades de miles de familias y personas que ven cómo, desde el Estado o con la aquiescencia del mismo, se vulnera el derecho fundamental al respeto a la vida humana”<sup>6</sup>

Una de las situaciones de mayor gravedad en torno a la violencia generalizada contra defensores de derechos humanos, se dio en octubre de 2012. Seis personas indígenas fueron asesinadas con armas de fuego y otras 20 presuntamente fueron heridas por personal del Ejército de Guatemala, durante una protesta organizada por las autoridades tradicionales de Totonicapán en contra de los altos costos de la energía eléctrica y las propuestas de reforma de la Constitución y de la carrera magisterial. Este caso que aún pende en los tribunales donde por el momento ni siquiera se ha aceptado la acusación por ejecución extrajudicial, es un ejemplo, entre tantos, de la criminalización de la lucha social que duramente ha golpeado a sindicatos, campesinos e indígenas.

El informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mencionado, dedica un párrafo a la situación de libertad sindical en el país, señalando los ataques que sufrieron líderes sindicales como Luis Ovidio Ortiz, líder del sector de trabajadores de salud, quien fue asesinado junto con otras cuatro personas, y Ángel Tzul, de la refinería Palo Gordo, asesinado después de haber participado en una protesta pacífica en la cual 35 trabajadores reclamaron la reinstalación de líderes sindicales que habían sido despedidos. La OACNUDH enfatiza que ningún avance se ha dado en la clarificación de estos casos<sup>7</sup>.

Entre sus conclusiones, el informe específico de UDEFEGUA sobre la libertad sindical en Guatemala, señala que el país “no tiene condiciones reales para la promoción, respeto y ejercicio de la actividad sindical. Existe una distancia sustancial entre el discurso de apertura hacia la libertad sindical y la práctica hacia este tipo de organizaciones por parte del sector privado y gubernamental”<sup>8</sup>

Constataciones y recomendaciones similares se han emitido por parte de otros órganos de control internacional, como por ejemplo en el marco del Examen Periódico Universal que analizó la situación de Guatemala en el reciente mes de Octubre de 2012.<sup>9</sup> En esa ocasión países como Canadá recomendó a Guatemala que “adoptara medidas efectivas de protección y de prevención de los actos de violencia contra defensores de los derechos humanos, y asegurara la investigación y el debido castigo, rápidos, rigurosos y eficaces de esos actos, así como un entorno propicio para el trabajo de los defensores de los derechos humanos. Le recomendó asimismo que tomara medidas destinadas a poner fin a la impunidad, e investigar y enjuiciar los casos de desapariciones forzadas y de torturas”. Por su parte, Irlanda citó la información según la cual el 98% de los ataques contra defensores de los derechos humanos quedaban impunes y recomendó que Guatemala “tomara

---

<sup>6</sup> Unidad de protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEGUA), Quitémonos el Tabú. Defendamos nuestros derechos. Informe Anual 2012. Guatemala.

<sup>7</sup> OACNUDH, informe anual, de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre las actividades de su oficina en Guatemala. 2012. Párrafo 51. Guatemala, 2012

<sup>8</sup> UDEFEGUA. Nadie debe perder la vida o la libertad por el derecho de libertad sindical. Guatemala, 2010.

<sup>9</sup> Otros mecanismos del sistema universal también se han referido a la temática. Por razones de espacio y por la fecha de las sesiones del EPU, se selecciona esta fuente de información.

medidas contra esa situación, investigando efectivamente todas las denuncias y enjuiciando a los responsables”<sup>10</sup>.

## ***II. 3 Surgimiento de la legislación laboral***

### **El Origen del intervencionismo y reglamentación estatal en América Latina**

Como señala Oscar Ermida Uriarte,<sup>11</sup> el Derecho del Trabajo tiene un doble origen histórico jurídico: por un lado, la intervención directa del Estado a través de la ley, limitando las facultades del empleador y estableciendo reglas de juego en las relaciones entre capital y trabajo; por el otro, la acción directa de los trabajadores organizados en sindicatos que imponen o negocian aquellos límites o reglas a través del conflicto y la negociación colectiva.

Para este autor, el origen del Derecho del Trabajo latinoamericano fue predominantemente heterónomo, de fuerte raigambre estatal, lo cual fue provocado por causas económicas, históricas, políticas y sindicales que se explican inmediatamente

1.-El factor económico: el origen del sistema de producción capitalista en Latinoamérica.

La economía nació como mono-productora de recursos naturales lo cual no generó un desarrollo industrial sino economías de enclave. Obviamente, la industria de enclave generó sindicatos y negociación de enclave y por lo tanto eran incapaces de generar un Derecho Laboral autónomo con vocación de generalidad. En tal circunstancia, la norma estatal era indispensable para crear normas generales, abstractas y de aplicación general. Por eso en América Latina fue la ley la que introdujo normas laborales que desembocaron en un Derecho del Trabajo de fuente heterónoma.

2. El factor histórico cultural.

Al nacer como sistema jurídico cerrado y escrito se tiende a identificar Derecho con ley, reduciéndolo a una de sus manifestaciones. El origen remoto del Derecho latinoamericano está en el Derecho Romano cuya etapa evolucionada da lugar a un sistema jurídico escrito y cerrado. Pero igualmente escritos y cerrados, burocráticos, administrativistas y estatistas eran los sistemas jurídicos español y portugués de la época colonial. Más adelante, con la independencia, la cultura jurídica latinoamericana se “afrancesa”. Se mantiene el estatismo y se introduce el código a partir de Napoleón. Toda disciplina jurídica que aspire a la mayoría de edad reclamará su propio Código. Esto ha llevado a una concepción reduccionista del Derecho que tiende a identificarlo con la legislación heterónoma. Lo que no está en la ley no existe en el mundo.

3.-El factor político: el control del sindicato y de su acción.

El intervencionismo del Estado en las relaciones de trabajo responde a una clara intencionalidad política: una obsesión por el control político del sindicato y de su acción. Esta voluntad de control se manifiesta no solamente en los hechos políticos y actos administrativos (declaraciones de ilegalidad

---

<sup>10</sup> <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/GTSession14.aspx>

<sup>11</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *“Origen, Características y Perspectivas” en La Negociación colectiva en América Latina, Instituto Europeo de Relaciones Laborales, Valladolid, 1993.*

de la huelga, denegatorias de inscripción de la constitución de sindicatos en el registro, etc.), sino en la asimetría de la legislación entre trabajadores y empresarios. Se regula lo sindical y casi nunca a las organizaciones de empresarios; similar preocupación por reglar la libertad sindical activa como la negativa; casi nunca se regula el derecho a la información, etc.

4. El factor sindical: la propia debilidad y descentralización de las organizaciones sindicales latinoamericanas.

En general el sindicalismo de AL es muy débil lo cual lleva, en determinadas circunstancias a aceptar de buen grado una reglamentación que, aunque limite sus posibilidades de acción al menos le garantiza un mínimo de derechos (existir, el de negociar dentro de ciertos parámetros estrechos), que de todos modos no podría alcanzar por sí solo.

Se genera así un verdadero círculo vicioso porque el intervencionismo obstaculiza el desarrollo autónomo de las organizaciones sindicales, pero al mismo tiempo, las mismas organizaciones aceptan una reglamentación e intervención heterónoma.

La debilidad sindical se vincula con su propia estructura al predominar los sindicatos por empresa y no por rama de actividad.

### **Etapas del Derecho del Trabajo en América Latina**

Aún con las naturales diferencias que podemos encontrar entre países e incluso regiones, muchos autores establecen ciertos períodos diferenciados en las que ubican determinadas tendencias en la evolución del derecho laboral de América Latina.

Así por ejemplo Bronstein sostiene que: “En sus muy grandes rasgos, el desarrollo de la legislación laboral en América Latina ha conocido seis grandes períodos. El primero de ellos, en el siglo XIX y comienzos del presente, es el de la regulación laboral de conformidad con las normas civiles del arrendamiento de servicios. Hacia principios de siglo se abre un segundo período, con la adopción de las primeras leyes obreras. Sucede a éste un tercer período, de la formulación de la doctrina sobre el deber que tiene el Estado de legislar para proteger al trabajador, que se expresa en la Constitución mexicana de 1917; este período se prolonga hasta comienzos de los años treinta. El cuarto período, de consolidación y codificación, se inicia en 1931 con la Ley Federal del Trabajo de México y el Código de Trabajo de Chile, y concluye treinta años después, en 1961 con el Código de Trabajo de Paraguay. El quinto corresponde a la fase de profundización de las garantías laborales, que concluye hacia 1974 con la Ley de Contrato de Trabajo de la Argentina. Por último, en la segunda mitad de los setenta se inicia una fase de retrocesos y vaivenes, que comienza con la Ley 95 de Panamá. En ella se alternan reformas tendentes a recortar las garantías de los períodos anteriores, que son las más numerosas, con otras, las menos que van en el sentido contrario. Sin embargo, hay que notar que muchas veces estas últimas han formado parte de revisiones recientes de las propias constituciones políticas y convendría preguntarse por qué motivos hasta hace pocos años se consideraba que debían ser parte de los fundamentos mismos del Estado, mientras que hoy se piensa que constituyen un freno que afecta la búsqueda de la competitividad internacional a ultranza, por lo que deberían desaparecer.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> **Bronstein Arturo**, “Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina”, OIT, San José de Costa Rica, junio de 1998

Por su parte, Hernández Álvarez encuentra tres grandes etapas para el desarrollo del derecho del Trabajo latinoamericano: “A) Una primera etapa, que va desde inicios del Siglo XX hasta los años treinta, configura los antecedentes del Derecho Laboral Latinoamericano, constituidos por las primeras legislaciones de protección obrera, especialmente las promulgadas en los países del sur, y por la Constitución mexicana de Querétaro, aprobada hace 87 años en la histórica sede donde se celebra este Congreso. B) Una segunda etapa, que se inicia en los años treinta y se prolonga hasta finales de los ochenta, registra el proceso de formación y consolidación del Derecho del Trabajo en nuestra región. Durante esta etapa se promulgaron los Códigos y Leyes Generales de Trabajo y surgieron y se estabilizaron, una serie de tendencias generales, presentes en muchas de las legislaciones de la región y que permiten caracterizar lo que hoy día podríamos denominar el Derecho Latinoamericano del Trabajo tradicional. Durante este período y salvo algunas excepciones puntuales, como las ocurridas en Chile y en Panamá en la década de los setenta, el Derecho Laboral Latinoamericano tuvo una evolución inspirada en la ampliación de la tutela legislativa prestada al trabajador. C) Una tercera etapa, que se inicia a finales de los años ochenta, y que coincide con la emergencia del pensamiento neoliberal, se caracteriza por un cuestionamiento del Derecho del Trabajo tradicional y está marcada por un fuerte y dinámico antagonismo entre las tendencias “flexibilizadoras” y las “garantistas”, que determina que no pueda hablarse, en este momento, de tendencias generales del Derecho Laboral Latinoamericano con la misma consistencia en que podía hacerse durante la segunda etapa.” <sup>13</sup>

Las diferentes etapas que ha tenido el Derecho Laboral en la región naturalmente no han estado ajenas a los vaivenes de tipo político, social e ideológico que en el continente y en el mundo entero ocurrieron y marcaron muy fuertemente su devenir.

Así, por ejemplo, es una constatación muy clara que las “nuevas” concepciones forjadas durante el siglo XIX como aquellas de raigambre anarquista, marxista o inclusive social cristianas, tuvieron un impacto enorme en la reflexión primero y luego en la adopción de regulaciones estatales sobre el trabajo. Así, las luchas sociales estuvieron en la base del nacimiento de la legislación laboral que luego devino en el Derecho del Trabajo.

Bronstein expresa que:

“En realidad, la formación del derecho del trabajo en América latina pasó por etapas similares a las que conoció en Europa, pues la primera reacción del Estado ante a la protesta obrera fue la represión. Testimonio de ello es que las primeras regulaciones laborales tuvieron como sujeto a los sindicatos o a las huelgas, casi siempre tratadas como un fenómeno policial. Sin embargo, a diferencia de Europa, la etapa represiva de la legislación laboral fue más bien corta en América latina, pues sin que el Estado abandonase su autoritarismo también se orientó en un tiempo relativamente corto hacia una política tendente proteger al trabajador.” <sup>14</sup>

Esta nueva actitud obedeció probablemente a razones políticas tanto como económicas y éticas. En lo político guarda relación con el proceso de modernización, caracterizado por el desplazamiento del poder desde las oligarquías rurales hacia las clases medias urbanas, quienes buscaron una alianza tácita con el proletariado naciente, en cuyo favor promulgaron una legislación generosa para la época. Además de ofrecer protección, las llamadas leyes obreras enviaban a los trabajadores el

---

<sup>13</sup> **Hernández Álvarez, Oscar**, “Tendencias tradicionales y emergentes en el derecho laboral en América Latina”, Querétaro 2004

<sup>14</sup> **Bronstein**, ob. Cit....

mensaje bismarckiano de que su defensa debía venir del Estado y no de los sindicatos, cuya ideología predominante, anarquista o comunista, no podía sino inspirar desconfianza al poder de turno. Muestra de ello es que los mismos códigos que protegían al trabajador individual se mostraban suspicaces, cuando no hostiles hacia los sindicatos, que el Estado reprimía a falta de poder recuperar; rasgo que se mantuvo luego como una constante en el entorno político de América latina, y se expresa por ejemplo en una correlación muy llamativa entre los regímenes autoritarios y la legislación garantista. La modernización, ya iniciada en 1903 en el Uruguay con la presidencia de José Batlle y Ordóñez, tuvo seguidores en la década de los veinte en Chile con Arturo Alessandri, en la de los treinta con Getulio Vargas, López Pumarejo o López Contreras, respectivamente en Brasil, Colombia y Venezuela, en la de los cuarenta con Calderón y Arévalo, respectivamente en Costa Rica y Guatemala, etc.”

Las distintas vertientes ideológicas primigenias fueron recibiendo diversos grados de recepción en las leyes adoptadas por los países<sup>15</sup>

Con el correr el tiempo y siempre presentando un alto grado vínculo con los nuevos procesos sociales y políticos de la región, el Derecho del Trabajo ha recibido el impacto de otras tendencias, algunas más efímeras que otras, pero todas con alguna influencia normativa. Por ejemplo, los gobiernos autoritarios que lamentablemente tiñeron el continente durante varias décadas casi sin excepción utilizaron la legislación laboral como mecanismo de ejercicio del poder a veces con una impronta netamente represiva y autoritaria, a veces con concesiones en el terreno del derecho individual del trabajo buscado congraciarse con las mayorías y sobre todo limitar el uso de la herramienta sindical para la lucha reivindicativa.

Avanzado el siglo XX no pueden dejar de destacarse otras influencias notables sobre la legislación y el Derecho del Trabajo en general. Tal es el caso de la labor normativa, de control y asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo de la cual son parte la totalidad de los países de la región al mismo tiempo que en general han ratificado un elevado número de Convenios Internacionales. La doctrina laboralista latinoamericana que ha ido creciendo y generando aportes trascendentes y en diversos planos de la materia no puede omitirse en esta reseña, máxime cuando muchos de sus cuadros han ocupado posiciones políticas de trascendencia en sus respectivos países y en organismos internacionales.

Finalmente, las últimas décadas del siglo pasado con extensión a los primeros momentos del actual, han recibido los fuerte embates de las corrientes neoliberales, que en el terreno del Derecho de Trabajo se expresan en los impulsos de desregulación y flexibilización que con suerte variada han influido en esta disciplina.

### **Características generales del Derecho del Trabajo en América Latina<sup>16</sup>**

---

<sup>15</sup> Bronstein señala como ejemplos de asimilación de la ideología social-cristina, “...la primera ley sobre el descanso dominical que se adoptó en Colombia, con objeto de “declarar obligatorio el precepto de la guarda de los días de fiesta establecidos por la Iglesia”, o en el Código de Trabajo de Costa Rica, que declara inspirarse en “los principios cristianos de justicia social”. No es tampoco una coincidencia que las importantes leyes laborales adoptadas en Chile en los sesenta y en Venezuela en los setenta fuesen obra respectivamente de las administraciones Frei y Caldera, ambas de la democracia cristiana. Por su parte la influencia socialista se refleja en la obra de destacados políticos como Palacios en la Argentina o Frugoni en el Uruguay, que impulsaron la legislación laboral a partir de sus escaños parlamentarios”.

<sup>16</sup> En este punto se utiliza como base el trabajo de **Hernández Álvarez, Oscar**, previamente citado.

Habiendo analizado aun someramente los orígenes de la normativa laboral en la región, las etapas por las cuales ha transcurrido y las diversas vertientes que le han conformado, aún con el riesgo que siempre cabe cuando se generaliza, se pueden señalar algunas características comunes de la legislación como fuente de Derecho del Trabajo en el continente.

a) La constitucionalización de la legislación laboral

Con las diferencias del caso, el continente ha vivido un fuerte proceso de constitucionalización social iniciado con la Constitución de Querétaro de 1917 que incluye un alto grado de recepción de normas laborales en la Carta Magna de los distintos países. Los contenidos “constitucionalizados” no son homogéneos, siendo el caso de Guatemala con los artículos 102 y siguientes uno de los casos de mayor desarrollo en la materia.

b) La codificación de la legislación laboral.

En América Latina se ha dado una muy fuerte tendencia hacia la codificación. Los primeros Códigos fueron los de Chile en 1931 y México con la Ley Federal del Trabajo del mismo año. En la mayor parte de los casos se trata de verdaderos Códigos de Trabajo, aunque en otros se hicieron esfuerzos para conjuntar en un solo instrumento las normas fundamentales de la materia como lo ejemplifican la Consolidación de Leyes del Trabajo de Brasil o la Ley de Contrato de Trabajo de Argentina. En el caso de Uruguay, no ha habido ninguno de los dos ejemplos, sino que la legislación laboral se encuentra dispersa en diversas normas.<sup>17</sup>

La adopción de Códigos de Trabajo se fue extendiendo en todo el continente a partir de una notable influencia de los primeros aprobados. El mexicano, por ejemplo, tuvo mucha incidencia en los países centroamericanos.<sup>18</sup>

c) Importante desarrollo constitucional, legislativo y doctrinario de los principios generales del Derecho del Trabajo.

El Derecho del Trabajo como toda disciplina jurídica especializada se fundamenta en principios peculiares que contribuyen a fundamentar su autonomía y que Pla Rodríguez define como “Líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la

---

<sup>17</sup> Acerca de la conveniencia o no de la codificación de las normas laborales véase **Pla Rodríguez, Américo...**

<sup>18</sup> Bronstein (ob. Cit...) enumera ejemplos posteriores: “*Siguieron varias leyes promulgadas a partir de 1931 en el Brasil (codificadas en 1943), la Ley del Trabajo de Venezuela, de 1936, el Código de Trabajo del Ecuador de 1938 y la Ley General del Trabajo de Bolivia en 1939. Del decenio siguiente son los códigos del trabajo de Costa Rica (1943), Nicaragua (1945), Guatemala y Panamá (1947); al propio tiempo la legislación laboral también alcanzaba considerable desarrollo en países como la Argentina, durante la primera administración peronista, Cuba, Perú y el Uruguay, sin que en ellos fuese codificada. En 1950 se adoptó el Código Sustantivo del Trabajo de Colombia, al que siguieron los de la República Dominicana en 1951 y de Honduras en 1959. Este ciclo se cerró en 1961, con la promulgación del Código del Trabajo del Paraguay*”

interpretación de las existencias y resolver los casos no previsto<sup>19s</sup> En la región, los principios generales del Derecho del Trabajo han sido especialmente objeto de un destacado tratamiento, no solo por las leyes y Códigos del Trabajo, sino por las propias Constituciones

d). - La legislación laboral como normas de orden público.

El concepto de orden público tiene diversas definiciones según los autores estudiados, pero a estos efectos lo entendemos como "...el conjunto de valores de la vida que por la especial trascendencia que asumen en determinado estadio de la evolución social, pasan a integrar la conciencia jurídica colectiva y se constituyen en objetos de tutela privilegiada por parte del Derecho" <sup>20</sup> Aplicado al orden público social, un concepto tradicional es el construido en la doctrina francesa por ejemplo por Camerlynk al decir: "En materia de contrato de trabajo y de relaciones individuales, las disposiciones legales y profesionales tienen por objeto garantizar o mejorar la condición del trabajador y revisten un carácter imperativo. Toda cláusula contaría de un contrato individual es nula...pero es posible derogar en un sentido favorable al trabajador, porque las disposiciones legales o profesionales revisten por naturaleza un carácter mínimo"<sup>21</sup>

Consecuencia inmediata del carácter imperativo de las leyes laborales es el principio de irrenunciabilidad, explícitamente formulado en las legislaciones de la mayor parte de los países latinoamericanos que es definido por Pla Rodríguez como "...la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el derecho laboral en beneficio propio" <sup>22</sup>

En el caso guatemalteco el principio tiene recepción constitucional a través del artículo 106 que consagra en una sola frase este principio y el protector en su modalidad de norma más favorable.

e) Desarrollo legislativo regulador del derecho individual del trabajo más allá de los cambios políticos.

La historia de la región está repleta de ejemplos de gobiernos conservadores que mantienen y a veces desarrollan legislación laboral protectora incluso con ciertos niveles de contradicción con sus orientaciones en otro material. Esto tiene que ver, por un lado, en la búsqueda de apoyo político, en obstaculizar el sentido político de los sindicatos y partidos de izquierda, pero, además, con el papel de las normas constitucionales que fueron pensadas para situaciones de ejercicio del poder por sectores eventualmente contrarios a la protección social.

f) Importante número de ratificaciones de Convenios Internacionales del Trabajo.

Los convenios de la OIT han tenido una importancia fundamental en la formación del Derecho Laboral Latinoamericano por lo cual la gran mayoría de los países han ratificado los principales Convenios de la OIT y en general se constatan esfuerzo por armonizar sus legislaciones con los instrumentos internacionales incorporados al ámbito interno. <sup>23</sup>

g) Peculiaridades a nivel del Derecho Colectivo del Trabajo

- Tendencia a la excesiva reglamentación de la vida sindical.

---

<sup>19</sup> Pla Rodríguez, Américo, "Los Principios del Derecho del Trabajo", Buenos Aires, Desalma, 1978, página 9.

<sup>20</sup> Garmendia Aragón, Mario "Orden Público y Derecho del Trabajo", FCU, Montevideo, 2001, pag. 33

<sup>21</sup> Garmendia, Ob. Cit, página 82

<sup>22</sup> Pla Rodríguez, ob. Cit. Pág. 67.

<sup>23</sup> Por ejemplo, los países centroamericanos han ratificado la totalidad de los Convenios fundamentales de la OIT salvo El Salvador que aún no lo ha hecho en relación a los CIT 87 y 98.



A veces con el pretexto de promover al sindicalismo incipiente, otras, con la intención expresa de controlar, las legislaciones latinoamericanas, quizás con la única excepción de la uruguaya, establecieron un estrecho control sobre la formación, constitución y funcionamiento de los sindicatos. Esta tendencia excesivamente intervencionista, que obstaculiza mediante un exceso de requisitos formales la constitución y actuación de los sindicatos, ha sido señalada como contraria a las normas de la O.I.T. sobre libertad sindical, no obstante, lo cual se ha mantenido como predominante, aun cuando algunas recientes reformas legislativas han moderado un tanto este afán regulador.

- Tratamiento diferente para las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Es común que, en América Latina, al tiempo que las legislaciones, como acabamos de señalar, desarrollan un gran intervencionismo en la vida de los sindicatos, permiten que las organizaciones profesionales de empleadores actúen como asociaciones civiles, sin cumplir los requisitos de la legislación laboral, ni estar sujetos a los controles establecidos por la misma, pero cumpliendo en la práctica las mismas funciones que la ley reserva a los sindicatos.

- Prevalencia, del sindicato y el convenio colectivo de empresa, previéndose en algunas legislaciones mecanismos diseñados para expandir el ámbito de la negociación.

El sindicato latinoamericano es prevalentemente un sindicato de empresa y los convenios colectivos están circunscritos al ámbito empresarial. Tan sólo en Argentina, Brasil y Uruguay la tradición apunta a sindicatos y convenciones colectivas profesionales. Esta circunstancia ha sido señalada por la doctrina como un factor de “atomización” del poder sindical.

- Reglamentación de la negociación colectiva y de la solución de los conflictos colectivos de trabajo.

En lugar de propiciar una dinámica en la cual las partes puedan de la manera más libre y abierta buscar los medios de dirimir sus diferencias, la ley las sujeta al cumplimiento de una serie de etapas formales, las cuales le dan a la negociación colectiva y a los medios de solución de conflictos una característica semijudicial, que los hace muy engorrosos y que, en la práctica, ha determinado que las partes no acudan a las fórmulas ofrecidas por la legislación. Es por ello significativo que las estadísticas muestren una incidencia de huelgas legales que es insignificante al lado de los numerosos casos de huelgas ilegales.

#### h) Relativa expansión hacia la totalidad de los y las trabajadoras

Si bien por un lado el Derecho del Trabajo se extendió para dar cobertura a los funcionarios públicos algo que en los comienzos de la disciplina no se consideraba pertinente, en varios países de América Latina la legislación tiene limitaciones para cubrir a determinados sectores laborales. Tal es el caso del trabajo rural, del trabajo campesino que en muchas de las legislaciones comentadas fue dejado de lado desde el origen de la aprobación de los Códigos de Trabajo o fue tratado de manera discriminatoria, situación que aún hoy se sigue dando.

La legislación tampoco ha tenido expansión importante hacia el sector precario o informal cuando las economías de la región tienen altas tasas en este rubro.

#### e) Alto grado de incumplimiento o ineficacia de la ley

Es un hecho indiscutible, reiteradamente señalado por múltiples analistas o actores del mundo del trabajo el hecho de la falta de efectivo acatamiento de buena parte de la legislación laboral. La situación es entonces bien contradictoria puesto que, a pesar de este dato indubitable, ello no evita que las reivindicaciones y planteos relacionados con el trabajo sigan conteniendo, en buena medida, iniciativas de reformas normativas o aprobación de nuevos instrumentos jurídicos sin que exista la misma preocupación por atender el bajo grado de observancia de los preceptos legales.

Por ejemplo, las iniciativas en materia procesal son escasas y poco sostenidas en el tiempo.

d) Doctrina y jurisprudencia con un papel mucho menos desarrollado que el necesario

El peso de la ley escrita ha sido tal que la actividad integradora judicial y el aporte doctrinario ha sido notablemente menos relevante que en otros lugares.

### **El caso guatemalteco**

Sin demasiada dificultad, repasando las características generales del Derecho del Trabajo en América Latina, podemos reconocer lo que sucede en Guatemala. Casi todas las notas señaladas son parte de los elementos de identificación también en este país.

Así las recepciones constitucionales de los derechos laborales, el enorme peso de la codificación, la gran cantidad de Convenios de OIT ratificadas, la recepción de los principios rectores de la materia, son, entre otras claras señas de identidad del derecho laboral guatemalteco.

Pero también lo son la ineficacia de buena parte de la legislación, el limitado papel de la doctrina y jurisprudencia en la tarea de interpretación e integración de la legislación, el marco jurídico extraordinariamente reglamentado del quehacer colectivo y sobre todo, la tendencia concebir como sinónimos a la “ley laboral” y Derecho del Trabajo lo cual provoca un objetivo menosprecio por otras fuentes de derecho que, como el caso de la convenios/pactos colectivos, son de fundamental importancia para la evolución de la materia.

### **La legislación laboral guatemalteca.**

Ha sido un hito histórico indudable la aprobación del Código de Trabajo en el año 1947, no solo por su contenido mismo sino por el contexto de profundos cambios que el período denominado de la revolución de octubre (1944-1954) auspició y en algunos casos como éste, concretó.

Sin embargo, desde esa fecha hasta el presente, se han producido una enorme cantidad de reformas al texto originario.

En este momento no estamos haciendo una valoración acerca de la pertinencia o no de las modificaciones operadas, sino que nos interesa remarcar que la gran mayoría de las mismas fueron realizadas intentando atender aspectos más o menos concretos sobre alguno de los diversos tópicos contenidos en el Código, ya sea en aspectos sustantivos como adjetivos, generales o particulares y respondiendo a las más variadas tendencias ideológicas y jurídicas.

Las modificaciones al Código de Trabajo han sido producto directo de las distintas luchas sociales y políticas que el país ha vivido. Esto puede ser entendido como una característica normal del mismo Derecho del Trabajo, pero en caso guatemalteco se ha dado con tal grado de habitualidad y falta de perspectiva global del tema que genera consecuencias negativas obviamente no deseadas por los actores involucrados.

Tal es la situación que en la actualidad ni siquiera podemos encontrar una publicación oficial del Código del Trabajo que sea confiable, que realmente tenga una precisa actualización de los diversos cambios operados. Los problemas nacen hasta en la referencia a la vigencia o no de la norma legal que dio origen al Código de Trabajo<sup>24</sup>.

Este proceso de crecimiento legislativo aluvional, concentrado en la adhesión de nuevos artículos al Código de Trabajo y modificación de los originarios, se caracteriza por la ausencia de un modelo normativo claro que responda a una orientación global ya no solo del Derecho del Trabajo sino de todo el sistema de relaciones laborales en el país.

Cada sector, legítimamente, eleva sus reclamos y perspectivas y termina exigiendo que las mismas de alguna forma se coloquen en el Código de Trabajo; a veces lo logran, a veces no, pero en ningún caso ello se produce en el marco de una adecuada revisión técnica y social de corto, mediano y largo plazo.

En general, además, se nota una casi total ausencia de la academia en estos procesos.

Incluso en aquellos casos en que las propuestas legales parecen ser resultado de amplios consensos, ciertos avatares políticos, institucionales, o de otra índole terminan frustran esa posibilidad y constituyendo a las reformas legales pensadas para resolver problemas, en fuentes de nuevos conflictos.<sup>25</sup>

### ***III. Creación y funcionamiento de los sindicatos***

#### **Situación actual del movimiento sindical guatemalteco:**

El Instituto Nacional de Estadística informa que la población en edad de trabajar es de 9,739,570 y que la población económicamente activa es de 5,909,774, en tanto que la población desocupada es de 188,693 (ENEI 1-2013).

---

<sup>24</sup> La mayor parte de las publicaciones se refieren al Decreto 1440 como el vigente mientras desde muchos ámbitos se sostiene, no con poca razón, que debe hablarse siempre del Decreto 330 del año 1947 y sus modificaciones.

<sup>25</sup> El proceso de aprobación, implementación y actual situación de los Decretos 13 y 18 del año 2001 que modificaron el Código de Trabajo es un buen ejemplo de lo expuesto.

De acuerdo a datos proporcionados por el Ministerio de Economía<sup>26</sup> el 83% de los trabajadores pertenece al sector informal, en tanto que el 17% restante tiene trabajo formal, resaltando que en el año 2004, 3.8 millones de trabajadores se encontraban en la informalidad y que ese número creció a 4.7 millones para el 2012. En el área rural, asevera el Ministerio de Economía, nueve de cada diez son trabajadores que pertenecen al sector informal, que quienes se encuentran en extrema pobreza solo generan Q.4,380.00 al año, y que las familias en pobreza generan solo Q.9,300.00 al año.

El Directorio Nacional de Empresas y sus Locales (DINEL) del Banco de Guatemala<sup>27</sup> ha informado que un 90% de las empresas en Guatemala (175,466 negocios) son microempresas con trabajadores que cuentan entre 1 a 5 personas, el 7.7% son pequeñas empresas (5,253 negocios) de entre 6 y 19 trabajadores, un 2% (3,897 negocios) son medianas empresas que tienen de 20 a 99 trabajadores; y el 0.3% (604 compañías) son grandes empresas con más de cien trabajadores.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) estableció que solo el 32% de trabajadores tiene contrato suscrito, reduciéndose en el área rural, que concentra el 40% de los trabajadores, donde sólo uno de cada seis trabajadores se encuentra bajo esta condición.

Entre los asalariados, el 64% labora para el sector privado; el 25% para el Estado; y el resto como personal doméstico o jornaleros (11%).<sup>28</sup> Por su parte, los que trabajan por cuenta propia se desempeñan, mayoritariamente, en el comercio (58%); seguido del sector agrícola (14%); industria (6%); y servicios (2%).<sup>29</sup> El 64% de la población económicamente activa trabaja por cuenta propia, mientras que el 36% son asalariados.<sup>30</sup> En relación a los ingresos, los que los poseen más altos tienen un promedio de escolaridad de 8.5 años, los trabajadores por cuenta propia 6.2 y los trabajadores agrícolas 4.5 años.<sup>31</sup>

De acuerdo con ASIES, sólo un 1.6% de la población económicamente activa (de datos tomados en el 2010) se encuentra afiliada a algún sindicato, enunciando que el total de trabajadores afiliados a los sindicatos eran 92,087; de los cuales 77,394 pertenecían a entidades estatales. Lo que arrojaría la cantidad de 14,693 afiliados del sector privado.

Según datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, hay inscritos 2,248 sindicatos en todo el país, de datos proporcionados desde 1944 hasta el año 2012. De todos ellos, 1,345 están inactivos, 8 disueltos, y 895 activos. De estos sindicatos activos, 342 sindicatos corresponden al sector público, mientras que 117 corresponden al sector privado.

**Los sindicatos independientes y los gremiales.** De los registros del Ministerio de Trabajo se da cuenta que de los 895 sindicatos activos, 368 son sindicatos independientes (224 agrícolas) y 41 son sindicatos gremiales, lo que hace un total de 409 sindicatos. Hay que considerar que estos

---

<sup>26</sup> Información proporcionada por el Ministro de Economía en la 2ª Reunión de la Mesa II de la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales del Trabajo celebrada el 22 de julio del 2013 en la sede del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

<sup>27</sup><http://javihm77.blogspot.com/2009/10/cantidad-de-empresas-en-guatemala.html>  
[http://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content\\_es\\_le:%22Directorio+Nacional+de+Empresas+y+sus+Locales%22](http://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content_es_le:%22Directorio+Nacional+de+Empresas+y+sus+Locales%22)

<sup>28</sup>Fuente: sigloxxi.com 27 de julio del 2012.

<sup>29</sup>Ibid.

<sup>30</sup> Baja tasa de sindicalización en el país, en:  
<http://www.elperiodico.com.gt/es/20121109/economia/220406/>

<sup>31</sup>Ibidem.

sindicatos no tienen sujeción patronal alguna, y por ende no tienen capacidad de negociación, ni de pactos, ni de convenios.

**Los sindicatos del sector público.** De los 342 sindicatos del sector público, 162 son sindicatos municipales; y si tomamos en cuenta que Guatemala tiene 334 municipios, 172 municipalidades no tienen sindicato. Pero habría que hacer un estudio más detenido para ver cuántos sindicatos municipales están inactivos de hecho o tienen severos conflictos que limitan su capacidad operativa.

Por su parte, los Ministerios de Educación y Salud Pública y Asistencia Social cuentan, el primero, con 36 sindicatos, mientras que el segundo, 28. Muchas entidades también cuentan con varios sindicatos, tal el IGSS que tiene 6.

**Los sindicatos del sector privado.** Hay que considerar que de los 117 sindicatos que corresponden al sector privado, 32 son sindicatos agrícolas, mientras que 85 son sindicatos de empresas, la mayoría, urbanos. Un conteo somero y sin mucho rigor, ha determinado que de los 85 sindicatos de empresas, solo 25 tienen vigencia real, pues el resto ya desapareció. En ese mismo sentido, solo 17 sindicatos de fincas son reales.

Entonces, si de los trabajadores afiliados al sector privado, que de acuerdo con ASIES suman 15,483 personas, eliminando a los sindicatos independientes y a los gremiales, el número se reduce drásticamente. La expresión sindical, entonces, en este sector, es sumamente baja.

Un recuento que se puede antojar minucioso invita a la verdadera realidad: No todos los sindicatos de empresas privadas, aunque activos, están vigentes: muchos de ellos, que corresponden a empresas maquiladoras, ya no existen. Ante la imposibilidad de saber con certeza cuáles sindicatos están activos y vigentes y cuáles no, nos remitimos a la existencia de pactos colectivos actualizados: ASIES determinó que en el año 2009 se homologaron 36 pactos colectivos, mientras que en el 2010 solo se homologaron 29.

### **Centrales sindicales y federaciones**

De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Trabajo, actualmente existen tres centrales sindicales: a) La Central de Trabajadores del Campo y la Ciudad (CTC); b) La Confederación Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG); y c) la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG).

Además, se encuentran activas 21 Federaciones: Federación Nacional de Trabajadores Municipales (FENATRAM); Federación Nacional Sindical de Trabajadores de Guatemala (FENISGUA); Federación Guatemalteca Sindical de Trabajadores Municipales (FEGSTRAM); Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación Agro-Industrial y Similares de Guatemala (FESTRAS); Federación Nacional de Servidores Públicos (FENASEP); Federación de Unidad Sindical del Sector Informal de Guatemala (FUSSIG); Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC); Federación de Trabajadores Campesinos y Urbanos (FETRACUR); Federación Nacional de Sindicatos de Empleados Públicos (FENASSEP); Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (FESITRAMSA); Federación Nacional de Trabajadores del Estado de Guatemala (FENASTEG); Federación Sindical Obrero Campesino (FESOC); Federación Sindical de Trabajadores de la Energía y Empresas Similares Afines de Guatemala (FESTRAEESAG); Federación Sindical de Trabajadores Independientes (FESTRI); Federación Nacional de Trabajadores (FENATRA); Federación Guatemalteca Frente Campesino Sur (FCS); Federación Guatemalteca Unión Sindical Maya del Norte (N/A); Federación Sindical Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA); Federación Sindical de

Trabajadores de Transporte del Sur y Occidente de Guatemala (N/A); Federación Sindical de Empleados Bancarios, del Servicio y del Estado de Guatemala (FESEBS); y la Federación General de Trabajadores en Espectáculos de la República de Guatemala (FGTE).

En igual sentido, hay que considerar que no todas estas federaciones están vigentes, y muchas de ellas están debilitadas.

La violación a la libertad sindical ocurre habitualmente y asume diversas formas: desde el asesinato de dirigentes hasta modificaciones del contrato de trabajo que pretenden desalentar la organización de trabajadores y trabajadoras en un centro de actividades. Prácticamente cada día surgen novedades al respecto por lo cual, a los efectos de este documento, preferimos presentar de manera organizada el tema a partir de las consideraciones de los órganos de control de la OIT conceptualizando ciertos principios ordenadores. Así en el plano normativo podemos establecer las pautas necesarias que la legislación laboral guatemalteca, a juicio de la OIT, debiera tener para respetar los principios de la libertad sindical. En el plano de la acción pública podemos diseñar los parámetros de actuación del Estado (y de cada uno de sus órganos) que aseguren el respeto de este derecho fundamental.<sup>32</sup>

### **Integridad física y libertad de los militantes sindicales**

Uno de los temas más graves que se han detectado en el país ha sido la agresión, amenazas y en su caso asesinato o desaparición de dirigentes o trabajadores motivados por su actividad sindical. Los órganos de control de la OIT han reiteradamente deplorado estos hechos que ocurren en Guatemala, señalando que la existencia de un clima de violencia como el que reflejan el asesinato, la desaparición o las amenazas de todo índole contra los sindicalistas constituye un grave obstáculo al ejercicio de los derechos sindicales y que tales actos de violencia exigen medidas por parte de las autoridades como investigaciones judiciales independientes con el fin de esclarecer plenamente los hechos y las circunstancias en las que se produjeron dichos determinando responsabilidades y previniendo la repetición de los mismos.

En los últimos seis años se han producido 52 muertes violentas de líderes sindicales y sindicalistas. La Misión de Alto Nivel de 2011 resaltó que el ejercicio del derecho de libre sindicalización solo puede ejercerse en un ambiente exento de violencia. La Misión resaltó su preocupación por que constató la falta de información completa por parte de las autoridades, con relación a las investigaciones en los casos de sindicalistas, y la falta de coordinación entre las entidades del Estado para el seguimiento a estos casos<sup>33</sup>.

En 2012 fueron asesinados Ovidio Ortiz, del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala y del Frente Nacional de Lucha y de tres personas más miembros de base del Sindicato Nacional acaecidas el 24 de marzo, así mismo de Roberto Oswaldo Ramos, dirigente sindical de la Municipalidad de Coatepeque, Quetzaltenango y de la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala el 1 de abril de 2012, todos los casos en circunstancias aún no esclarecidas. El 2 de mayo de 2012, fue asesinado el compañero WILDER HUGO BARRIOS LÓPEZ, Secretario General del Sindicato de Microbuseros Urbanos del Sector Magnolia, Municipio de Coatepeque, Departamento Quetzaltenango.

---

<sup>32</sup> Para la ampliación de este capítulo puede verse Libertad Sindical en Guatemala, USAC, URL, UMG, Minugua, Guatemala, 2003.

<sup>33</sup> OIT, Informe de la Comisión de Alto Nivel 2011.

Las muertes violentas más recientes de líderes sindicales se refieren a los casos de Mayro Rodolfo Juárez Galdámez, Secretario General del Sindicato Gremial de Taxista de Puerto Barrios, asesinado el 2 de enero de 2013, en Puerto Barrios, Izabal, y Joel González Pérez, miembro del sindicato la empresa Omagua. El 17 de febrero de 2013 fue asesinado Juan Martínez, fundador del Sindicato de Trabajadores del servicio del Transporte de ciudad Pedro Alvarado.

Por su parte las amenazas no se hacen esperar. Entre marzo y julio de 2012, en el sindicato de la Municipalidad de Pajapita en San Marcos, la Secretaria General y la secretaria de finanzas recibieron amenazas de muerte para que renunciaran al sindicato y al Pacto colectivo. Las compañeras presentaron denuncia penal identificando como sospechosos al alcalde, su secretaria y el hijo del alcalde. Al día siguiente las compañeras se presentaron para desistir de la denuncia y abandonaron la organización sindical.

En 2012, otros actos de intimidación y amenazas se han dado para los integrantes del Comité Ejecutivo y afiliados de los sindicatos de la Municipalidad de San Juan Chamelco; la municipalidad del Departamento de Cobán; municipalidad de Guanazapa, departamento de Escuintla y la municipalidad de San José, el Rodeo San Marcos.

Esto exige que las autoridades estatales tomen las medidas necesarias para garantizar que el ejercicio de los derechos sindicales pueda realizarse con normalidad, en donde actos como el asesinato, desaparición amenazas de dirigentes o trabajadores sindicalizados exigen medidas rápidas y eficaces para remediar tal situación. A su vez, la investigación judicial independiente debería efectuarse sin dilación. Hasta el momento no tenemos información de la situación judicial de ninguno de estos casos.

### **Derecho a organizarse sindicalmente y a la actividad sindical**

En lo que respecta a los requisitos para ser miembro de un sindicato o elegido dirigente, la Comisión de Expertos ha dicho reiteradamente que algunas normas guatemaltecas violan las disposiciones del Convenio núm. 87. Así la exigencia de ser guatemalteco de origen para participar en la constitución de un comité ejecutivo provisional de un sindicato. Igualmente, la exigencia de ser trabajador de la empresa o de la actividad económica para poder ser elegido dirigente sindical señalado en los artículos 220 y 223 del Código de Trabajo.

También se han señalado restricciones a la libre constitución de organizaciones ya que el artículo 215, c), del Código del Trabajo, exige la mitad más uno de los trabajadores de la actividad de que se trate para constituir sindicatos de industria; también se destacan retrasos en la inscripción de sindicatos o negativas de inscripción sin adecuada justificación.

La legislación laboral vigente continúa con las mismas carencias, limitaciones y necesidad de actualización desde hace décadas. Las reformas aprobadas o no han sido sustanciales o bien, como el caso de las últimas modificaciones importantes del año 2001, han sido detenidas por la vía de acciones de inconstitucionalidad promovidas por personas vinculadas al sector empresarial. Entre los muchos aspectos que quedaron sin modificarse, destaca la reforma legal que dotaba de capacidad sancionatoria a la Inspección General de Trabajo ante notorias violaciones de los derechos laborales.

La protección contra actos de discriminación antisindical significa que nadie debe ser despedido o perjudicado en razón de sus actividades sindicales. Esto significa que nadie debería ser objeto de actos de discriminación antisindical por la realización de actividades sindicales legítimas o de su afiliación sindical legítimas y que la protección contra los actos de discriminación antisindical debe abarcar no sólo la contratación y el despido, sino también cualquier medida discriminatoria que se

adopte durante el empleo y, en particular, las medidas que comporten traslados, postergación u otros actos perjudiciales.

Sin embargo, la CEACR ha observado con preocupación el elevado número de alegatos relativos a despidos y otros actos de discriminación antisindical que afectan a numerosos dirigentes sindicales, sindicalistas y trabajadores por el ejercicio de sus actividades sindicales. De allí que deben tomarse las medidas necesarias de manera que los dirigentes sindicales que han sido despedidos por actividades relacionadas con la creación de un sindicato sean reintegrados a sus cargos, si así lo desean. En el informe 2011 sobre el convenio 98, la CEACR destaca la continuidad de los problemas en la siguiente forma:

“La Comisión recuerda que desde hace muchos años se refiere a los siguientes problemas relativos a restricciones graves al ejercicio de los derechos sindicales en la práctica:

- lentitud excesiva de los procedimientos de reintegro de sindicalistas en virtud de la decisión de las instancias judiciales y de la utilización de recursos de amparo; se trata de un problema general y la Comisión ha recibido informaciones de un promedio de tres años entre la primera audiencia y el proceso; el proceso puede durar de seis a siete años;
- incumplimiento de sentencias de reintegro de sindicalistas despedidos;
- lentitud e ineficacia del procedimiento relativo a sanciones por infracción de la legislación laboral;
- necesidad de fomentar la negociación colectiva, incluido especialmente el sector de las maquilas.

La Comisión había pedido información por otra parte sobre el proyecto de ley de reforma del servicio civil. Este tema se trata ya en el marco del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).”

Entre los casos que se han registrado recientemente, destaca el del sindicato de los trabajadores del Ingenio Palo Gordo, uno de los pocos existentes en la agro-industria de la caña de azúcar. El 1 de junio de 2012 se despidió a 7 integrantes del Comité Ejecutivo del Sindicato, quienes gozan de Inamovilidad según el Código de Trabajo, sin causa justificada, dejado al sindicato sin representación legal, ya que el Comité Ejecutivo es el órgano que ejerce dicha representación.<sup>34</sup>

En el informe 2006 del CEARC se recogen denuncias sindicales que plantean que el sistema de sanciones por violación de las leyes laborales ha sido dejado sin efecto por la Corte

---

<sup>34</sup> El caso se incluye en el mencionado informe de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Guatemala del año 2011, con el siguiente texto: “En marzo de 2011, el ingenio Palo Gordo despidió a siete miembros del único sindicato existente en Guatemala del sector azucarero, e invitó a otros sindicalistas a renunciar, aparentemente para desalentar la defensa de los derechos laborales”.



Constitucionalidad<sup>35</sup>; el delito de desobediencia<sup>36</sup> (artículo 414 del Código Penal) en relación con el incumplimiento de sentencias de reintegro de trabajadores despedidos establece una graduación en la multa establecida, de manera que se trata de una sanción pecuniaria y poco significativa en la práctica; de las cifras facilitadas por el Gobierno sólo el 17 por ciento de los sindicatos activos (389) ha logrado concluir una negociación colectiva; La lentitud de los procedimientos en caso de discriminación antisindical es un problema general que provoca la destrucción sistemática de las organizaciones sindicales (la tasa de afiliación es inferior al 0,5 por ciento de la población económicamente activa) y los retrasos pueden llegar a diez años; Existen numerosos casos de despidos a raíz de la constitución de sindicatos o del proceso de negociación colectiva; un tercio de los dirigentes sindicales municipales han sido destituidos por los alcaldes y los Inspectores de Trabajo se abstienen de intervenir en los conflictos laborales de las municipalidades. Las organizaciones sindicales detallan numerosos casos de discriminación antisindical en el sector público y privado y adjuntan algunas sentencias ordenando el reintegro de sindicalistas pero no siempre cumplidas. El informe concluye en que “La Comisión lamenta constatar que los problemas que vienen siendo planteados desde hace años continúan y que las medidas adoptadas, en particular el sometimiento de estos problemas a la Comisión Tripartita Nacional no ha permitido superarlos. La Comisión expresa su preocupación al respecto y urge al Gobierno a que tome las medidas necesarias para poner la legislación y la práctica en conformidad con las exigencias del Convenio y que le mantenga informada al respecto”

La Comisión de Expertos ha subrayado que el incumplimiento de sentencias judiciales firmes ordenando la reinstalación en sus puestos de trabajadores despedidos por razones sindicales requiere la modificación del artículo 414 del Código Penal, a fin de que las sanciones por el delito de desobediencia (a las órdenes y sentencias de la autoridad judicial) se refuercen (actualmente la sanción es una multa en valores groseramente desactualizados), a efectos de que se cumplan de manera efectiva las sentencias firmes que se dicten en los casos de persecución antisindical.

El registro sindical ha sido un tema controversial porque puede esconder un tipo de injerencia del Estado contra las organizaciones sindicales. En virtud del artículo 7 del Convenio núm. 87, la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos del Convenio, y que en todo caso, en virtud del artículo 2, el principio de la libertad sindical garantiza a los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, el derecho de constituir los sindicatos que estimen convenientes.

El hecho de que la aprobación de los estatutos sindicales dependa de las facultades discrecionales de la autoridad competente no es compatible con el principio generalmente aceptado de que las organizaciones de trabajadores deben tener el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos

---

<sup>35</sup> Sentencia de la Corte de Constitucionalidad del 3 de agosto de 2004 que declaró inconstitucional algunos artículos del decreto 18-2001 que establecía un nuevo sistema de identificación, control y sanción de faltas laborales con un rol protagónico de la Inspección General de Trabajo. Desde ese momento hasta que se redactan estas líneas, se ha generado una suerte de vacío legal que en los hechos disminuye aún más la protección estatal sobre los derechos laborales individuales y colectivos. Para ampliar el tema se recomienda la lectura de varios artículos en Revista Justicia Laboral, Año 2, Número 3, Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, Guatemala, 2005.

<sup>36</sup> Artículo 414 del Código Penal “Quien desobedeciere abiertamente una orden de un funcionario, autoridad o agente de autoridad, dictada en el ejercicio legítimo de sus atribuciones, será sancionado con multa de cincuenta unos mil quetzales”.

administrativos con completa libertad. De allí la preocupación por los numerosos alegatos de discriminación antisindical, trabas a la constitución de sindicatos, retrasos en la concesión de personerías jurídicas o incluso disolución o tentativa de disolución de sindicatos por acción de funcionarios públicos o de empresas.

El Gobierno añade que el procedimiento de presentar los incidentes que se abren ante los Tribunales de trabajo y previsión social por incumplimiento están vinculados al hecho de que en 2004 la Corte de Constitucionalidad suprimió a la Inspección General de Trabajo por inconstitucional, la facultad de imponer las sanciones económicas administrativas a todos aquellos patronos que violaban disposiciones legales vigentes. Esta falta de coacción legal, restó a la Inspección General de Trabajo la fuerza coercitiva para hacer cumplir la ley como corresponde; razón por la cual en la actualidad se deben seguir los incidentes como parte del proceso judicial.

### **Casos que demuestran estas políticas**

En julio de 2012, en la empresa Serigrafía Seok Hwa SA se formó un sindicato, desde el aviso a la inspección general de trabajo, los trabajadores empezaron a sufrir represión y amenazas de despido por parte de representante de la empresa y trabajadores no sindicalizados. Adicionalmente, desde entonces, la empresa empezó a sacar la maquinaria y en la actualidad manifiesta no tener materia prima y por tanto, solicitó al Ministerio de Trabajo la suspensión de laborales. En las reuniones con el sindicato y ministerio de trabajo la empresa ha manifestado “hacer lo posible” por pagar el pasivo laboral de los trabajadores.

En diciembre de 2012, en la empresa Bordados Seok Hwa SA se intentó formar el sindicato dando aviso a la inspección del trabajo y desde ese momento, la empresa retiró las tareas a los representantes del sindicato. Hoy, la empresa ha manifestado que quiere despedir los trabajadores y pagar el pasivo laboral a los representantes del sindicato

En Fritolay Guatemala, la empresa subdividió la empresa en diversas conexas. Esta empresa transfiere los trabajadores sindicalizados de una sucursal otra, ofreciéndoles mejores garantías, a cambio de su desafiliación al sindicato.

En diciembre de 2011, la empresa de Zona Libre de Industria y Comercio, Zolic, firmó un Pacto Colectivo que fue protocolizado en el Ministerio del Trabajo. Inmediatamente a ello, la empresa cambió al gerente de la empresa. El nuevo gerente solicitó la revocatoria del Pacto y el Ministerio de Trabajo lo revocó.

Entre 2011 y 2012, la Comisión presidencial de derechos humanos, despidió a casi toda la junta directiva de los trabajadores que estaban constituyendo el sindicato. Inmediatamente se desarticuló al sindicato, posteriormente los trabajadores lograron la aprobación de los estatutos en diciembre de 2012, pero cuando el Ministerio de trabajo notificó, lo hizo a la sede del empleador. El empleador solicitó a la división del trabajo que verificara los requisitos de existencia del sindicato, y la división a su vez, solicitó al inspector general que realizara la diligencia. Los trabajadores que no habían sido notificados, no tuvieron tiempo de conformar la junta, y, por tanto, la inscripción fue negada.

El 24 de mayo de 2011, la Empresa de Envasado, Transporte, Distribución y Mantenimiento de Gas despidió a toda la junta directiva del sindicato, cuando estos fueron a inscribir una nueva junta directiva dirigida a reactivar la organización sindical que había estado en receso después de prácticas antisindicales de la Empresa, y donde desde 1999, no ha sido posible negociar un nuevo Pacto Colectivo.

El 4 de septiembre de 2012, la Secretaría General de Planeación, despidió a todos los directivos del sindicato. A los diez días, los reinstalaron. Sin embargo, a los siete días el Ministerio de Trabajo revocó la inscripción de la organización sindical. Los directivos interpusieron los recursos correspondientes pero el 17 de enero de 2013, nuevamente fueron despedidos todos los dirigentes.

Los órganos de control han subrayado que al Estado le corresponde determinar si la legislación y la aplicación de la misma en un caso concreto están en conformidad con los principios de la libertad sindical. Complementándose con ese criterio, los procedimientos de control de la OIT buscan asegurar el respeto de las libertades sindicales, tanto de jure como de facto.

En virtud de ello, el informe CEACR del 2006 retoma varios aspectos previamente señalados al Estado guatemalteco, entre ellos: casos de incumplimiento de sentencias de reintegro de sindicalistas despedidos; lentitud del procedimiento relativo a sanciones por infracción de la legislación laboral (incluidas las violaciones de los derechos sindicales); a veces cinco años de duración; necesidad de fomentar los derechos sindicales (en particular la negociación colectiva) en las empresas maquiladoras (sólo existen dos sindicatos y parece que sólo hay dos pactos colectivos); numerosos despidos antisindicales; destitución, según la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT), de la tercera parte de los dirigentes sindicales municipales; garantías insuficientes en el procedimiento de destitución de funcionarios (artículo 79 de la Ley de Servicio Civil; artículo 80 del reglamento de esta ley; decreto núm. 35-96 que modificó el decreto núm. 71-86 del Congreso de la República y acuerdo gubernativo núm. 564-98 de 26 de agosto de 1998); Violación de los pactos colectivos (más de un 60 por ciento según UNSITRAGUA); necesidad de que el Código Procesal de Trabajo sea objeto de consultas en profundidad con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas.

La totalidad de estos aspectos ha sido reiterada por la CEACR al gobierno de Guatemala, como consta de las citas realizadas con anterioridad al informe correspondiente al convenio 98 en 2011.

Estos informes dan cuenta que las respuestas del Gobierno ante estos y otros temas no son convincentes reiterando la solicitud para que se tomen medidas eficaces e inmediatas al respecto.

En el plano del mantenimiento del orden público, los órganos de control de la OIT han definido su campo de acción al señalar que la intervención de las fuerzas de seguridad debería limitarse al mantenimiento del orden público. En los casos en que la policía ha intervenido para dispersar reuniones públicas o manifestaciones con pérdida de vidas, se ha dado gran importancia a que se proceda inmediatamente a una encuesta imparcial detallada de los hechos, y se inicien en los procedimientos legales regulares para establecer los motivos de la acción emprendida por la policía y deslindar las responsabilidades.

A su vez, el uso de las fuerzas de policía en las manifestaciones sindicales debería limitarse a los casos realmente necesarios. El Gobierno debería dar instrucciones necesarias para que la intervención de la fuerza pública deba guardar la debida proporción con la amenaza del orden público que se trata de controlar y tomar disposiciones para que las autoridades competentes reciban instrucciones adecuadas con el objeto de eliminar el peligro que implica los excesos de violencia cuando se trata de controlar manifestaciones que pudieran entrañar alteración al orden público. Asimismo, ningún detenido debe ser objeto de malos tratos, e imponer sanciones eficaces en aquellos casos en que se demuestre que se han cometido. El Comité de Libertad Sindical ha recordado que toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto inherente al ser humano, conforme lo consagra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por su parte, la Procuraduría de Derechos Humanos (IPDH) encargada de la promoción y defensa de los derechos humanos en Guatemala, emitió la resolución 01 de 2012 por medio de la cual señala que “la IPDH no tiene un papel principal, protagónico en la reivindicación, procuración, asesoría legal, negociación directa de casos específicos laborales, de previsión social, ya sean de carácter individual y colectivo”. Queremos resaltar la preocupación del movimiento sindical por la falta de cumplimiento de la IPDH de sus labores en lo referido a la demanda del mundo del trabajo, considerando que, excluye de los derechos humanos, los derechos laborales. En ausencia de medidas de protección y promoción de la libertad sindical, este abandono de la IPDH agrava la situación y aleja de la protección de Estado a las graves violaciones que ocurren.

### **III.1.-Negociación colectiva**

El principio central reside en la autonomía de las partes durante la negociación colectiva. Asimismo, sobre la base del principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98, la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y que, por consiguiente, dicho nivel no debería ser interpuesto en virtud de la legislación o de una decisión de la autoridad administrativa de trabajo<sup>37</sup>.

En cuanto al principio de buena fe el Comité de Libertad Sindical ha señalado que los copartícipes sociales deben negociar de buena fe, y que los arreglos y acuerdos que hayan concluido deben ser de cumplimiento obligado para ambas partes. La celebración de negociaciones verdaderas y constructivas requieren establecer y mantener una relación de confianza entre las partes, por ello es importante que tanto los empleadores -incluido el Estado- como los sindicatos participen en las negociaciones de buena fe, haciendo todo lo posible para llegar a un acuerdo, lo que supone evitar todo retraso injustificado en el desarrollo de las negociaciones.

Sobre las negociaciones en el sector público, la Comisión de Expertos ha llamado la atención que la última reforma legislativa<sup>38</sup> no ha incluido la formulación de un procedimiento de consultas (en el marco del procedimiento de negociación colectiva del sector público) para que los sindicatos puedan expresar sus puntos de vista ante las autoridades financieras de manera que puedan tenerlos debidamente en cuenta al elaborar el presupuesto.

En el plano de los convenios colectivos se han señalado una serie de criterios que definen el respeto del principio de la negociación colectiva.

Una legislación que exija la homologación o aprobación de las autoridades administrativas para que un convenio colectivo entre en vigor no es conforme a los principios de negociación colectiva que establece el Convenio núm. 98. Los órganos estatales deben abstenerse de intervenir para modificar el contenido de los acuerdos colectivos concluidos libremente. Tales intervenciones sólo podrían justificarse por razones imperiosas de justicia social y de interés general. En cualquier caso, la aprobación de la autoridad administrativa sólo debería poder realizar el control respecto de los mínimos legales en el convenio colectivo que se trate. La CEACR en su informe 2011 sobre el convenio 98, señala que:

La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que ha inscrito últimamente a 64 nuevos sindicatos y 33 nuevos pactos colectivos de trabajo. Teniendo en cuenta el reducido número de pactos colectivos en el sector privado, la Comisión pide al Gobierno que promueva la negociación colectiva y siga enviando informaciones sobre el número de sindicatos y de pactos colectivos, el

---

<sup>37</sup> La Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), da preeminencia, en cuanto a una de las partes de la negociación colectiva, a las organizaciones de trabajadores, refiriéndose a los representantes de los trabajadores no organizados solamente en el caso de ausencia de tales organizaciones

<sup>38</sup> Los mencionados Decretos 13 y 18-2001

número de afiliados y las quejas presentadas en 2010 y 2011 a la inspección de trabajo por violación de los derechos sindicales. La Comisión pide también al Gobierno que envíe sus observaciones sobre los alegatos del MSICG según los cuales 444 sindicatos no tienen pacto colectivo en la actualidad.

Los siguientes casos son ilustrativos de la violación a la negociación colectiva:

En los últimos 10 años, los trabajadores sindicalizados del Zoológico de Guatemala se han recibido acoso, hostigamiento, retención de los salarios y otras violaciones. En 2012, realizaron abrieron la una huelga para exigir las condiciones laborales. La cual fue acabada por la administración quien alarmó a la comunidad porque no darían de comer a los animales. La comunidad se puso en contra de las reivindicaciones sindicales. En este sindicato, tras ocho años de litigio en el juzgado de trabajo por la constitución de un Pacto Colectivo, las partes pudieron llegar a un acuerdo. Sin embargo, ese mismo día, mientras el abogado de los trabajadores cobraba el pago fue atacado, un año después murió como consecuencia del maltrato.

En 2001, los trabajadores del Sindicato de Trabajadores del Tribunal Supremo Electoral presentaron un pliego de peticiones al Tribunal con el fin de firmar un Pacto Colectivo por vía directa entre las partes, sin que se llegara a un acuerdo. El 31 de octubre de 2002, el conflicto se planteó ante el Juzgado de Trabajo, hasta hoy no ha sido posible la negociación colectiva.

### **III.2.-. Derecho de Huelga**

La jurisprudencia de la OIT señala que el derecho de huelga no debería limitarse a los conflictos de trabajo susceptibles de finalizar en un convenio colectivo determinado: los trabajadores y sus organizaciones deben poder manifestar, en caso necesario, en un ámbito más amplio su posible descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con los intereses de sus miembros, y que las condiciones requeridas por la legislación para que la huelga se considere un acto lícito deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales.

La Comisión de Expertos ha llamado la atención sobre la disposición del Código Penal relativa a la imposición de una pena de uno a cinco años de prisión para quienes ejecuten actos que tengan por objeto paralizar o perturbar el funcionamiento de las empresas que contribuyen al desarrollo económico del país con el propósito de causar perjuicio a la producción nacional (artículo 390, párrafo 2 del Código Penal)<sup>39</sup>.

Los servicios esenciales como restricción normal al ejercicio del derecho de huelga se ubican dentro del principio de la libertad sindical. Así el Comité de Libertad Sindical ha señalado que conforme a los principios de libertad sindical, los trabajadores de servicios esenciales o funcionarios públicos son los únicos a los que se les podría excluir del derecho de huelga. El derecho de huelga sólo podría ser objeto de restricciones importantes en los sectores anteriormente citados, es decir, en el marco de la función pública o en el de los servicios esenciales en sentido estricto (aquellos servicios cuya

---

<sup>39</sup> El Informe 2006 manifiesta preocupación por las sanciones laborales, civiles y penales aplicables en caso de huelga de los funcionarios públicos o de trabajadores de determinadas empresas (artículos 390, inciso 2, y 430 del Código Penal<sup>39</sup> y decreto núm. 71-86

interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, o las condiciones normales de existencia de todo o parte de la población).

En el caso de la función pública, son funcionarios públicos aquellos que actúan como órganos del poder público. El Comité de Libertad Sindical ha señalado que los trabajadores del sector de la educación no están comprendidos en la definición de los servicios esenciales o de la función pública ejerciendo prerrogativas de poder público. Igualmente, los servicios de correo, el transporte o la generación, transporte y distribución de combustibles.

También una prohibición de las huelgas de solidaridad podría ser abusiva y los trabajadores deberían poder recurrir a tales acciones a condición de que sea legal la huelga inicial que apoyen y que la prohibición de toda huelga no vinculada a un conflicto colectivo en el que sean parte los trabajadores o el sindicato, están en contradicción con los principios de la libertad sindical.

Las reformas al Código de Trabajo del año 2001, en relación al ejercicio del derecho de huelga, incluyen cambios del art. 243 el cual fue modificado en dos aspectos.

Por un lado, se eliminó la prohibición de ejercicio del derecho de huelga para los trabajadores campesinos en épocas de cosecha. Por otro lado, la modificación al párrafo final del texto mantiene la facultad del presidente de la República en Consejo de Ministros para decretar la suspensión total o parcial de una huelga, aunque ahora ello puede ocurrir “cuando estime que afecta en forma grave las actividades y los servicios públicos esenciales para el país”, cuando antes se reservaba para casos en que la suspensión de labores afectare “... en forma grave la economía nacional...”.

La primera modificación es claramente positiva y recoge recomendaciones varias veces reiteradas por la Organización Internacional del Trabajo. (OIT).

En cambio, la segunda merece un comentario totalmente diferente. El párrafo no es claro y parece yuxtaponer conceptos diferentes como los de servicios esenciales y servicios públicos, al mismo tiempo que el término “actividades” es en sí mismo excesivamente ambiguo. Por otro lado, los sindicatos han expresado que esta facultad que se otorga al presidente, puede, en la práctica, tornar inútil el cambio positivo comentado, ya que una interpretación extensiva del concepto “actividades” permitiría limitar el desarrollo de huelgas en el ámbito agrícola.

En cualquier caso, no parece que se esté cumpliendo con una de las recomendaciones de los órganos especializados de la OIT que se han pronunciado varias veces en el sentido de eliminar este tipo de cláusulas. La CEACR, en el informe 2010 sobre el Convenio 87, señaló entre los problemas de orden legislativo, que persisten las “restricciones al derecho de las organizaciones de trabajadores de ejercer libremente sus actividades (en virtud del artículo 241 del Código del Trabajo, la huelga es declarada no por la mayoría de los votantes sino por la mayoría de los trabajadores); posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio en caso de conflicto en el transporte público y en los servicios relacionados con los combustibles, y necesidad de determinar si siguen prohibidas las huelgas de solidaridad intersindical (artículo 4, incisos d), e) y g), del decreto núm. 71-86 modificado por el decreto legislativo núm. 35-96 de 27 de marzo de 1996); sanciones laborales, civiles y penales aplicables en caso de huelga de los funcionarios públicos o de trabajadores de determinadas empresas (artículos 390, inciso 2, y 430 del Código Penal y decreto núm. 71-86)”.

En la práctica, en Guatemala no existe el derecho a la huelga. El sindicalismo del sector privado no puede realizarla por los llamados de las empresas a sancionar a los trabajadores con despido o incluso prisión por afectar la economía nacional. Por su parte en el sector público, el decreto 3596 impide completamente el derecho de huelga.

El siguiente caso ejemplifica la problemática:

En el año 2007, la municipalidad de Estipula despidió a 48 trabajadores sindicalizados por la realización de un cese de actividades de 5 minutos. Finalmente, el Tribunal laboral falló a favor de los trabajadores porque la municipalidad tuvo demoras en la notificación del procedimiento, pero nunca reconoció el derecho de los trabajadores al cese.

### III.3. Participación sindical

### III.4. Proyección de las relaciones laborales en ámbitos internacionales

#### OIT

De acuerdo a las conclusiones de la Misión de Alto Nivel de la OIT, que visitó Guatemala en 2011, se han producido 42 muertes violentas de líderes sindicales y sindicalistas en los últimos cinco años. La Misión de Alto Nivel resaltó que el ejercicio del derecho de libre sindicalización solo puede ejercerse en un ambiente exento de violencia. Destacó también su preocupación al constatar la falta de información completa por parte de las autoridades, con relación a las investigaciones en los casos de sindicalistas, y la falta de coordinación entre las entidades del Estado para el seguimiento a estos casos.

Guatemala ha sido objeto de observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT desde el año 1989 sobre el *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)*; Hasta el momento se han registrado 86 casos ante el Comité de Libertad Sindical que reflejan graves violaciones a la libertad sindical incluyendo asesinatos, amenazas de muerte, despidos antisindicales, serios obstáculos para la creación y funcionamiento de sindicatos, obstáculos y rechazo a la negociación colectiva e incumpliendo de pactos colectivos, entre otros. Prácticamente todas las formas posibles de violación a los derechos consagrados en el Convenio Nro. 87 han ocurrido de manera grave y persistente.

Dada esta realidad, la OIT ha tomado acción de forma reiterada poniendo en funcionamiento sus órganos de control. La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha examinado la situación del país en 14 oportunidades, de manera ininterrumpida desde 1991 hasta el pasado año 2012. Cabe consignar que, tanto en el año 2011 como en el 2012, Guatemala fue considerada especialmente con doble nota a pie de página lo que evidencia la atención y preocupación de la Comisión sobre la situación y la falta de adopción de medidas por parte de los Gobiernos de turno.

Los resultados de la última ronda del Examen Periódico Universal que se realiza en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y de los mecanismos de aplicación del Tratado de Libre Comercio entre USA y Centroamérica-República Dominicana (DR-CAFTA), llegan a conclusiones similares y reclaman acciones concretas para superar la situación. Frente a esta realidad, ni los Gobiernos anteriores ni el actual, han atendido las recomendaciones y observaciones recibidas. Al contrario, en muchos casos han impulsado una serie de acciones que perjudican aún más al ejercicio de la libertad sindical en el país.

Los asesinatos de sindicalistas no se han investigado quedando los casos en la impunidad. Las prácticas antisindicales no son investigadas y menos sancionadas; algunos casos que se han solucionado, lo han sido por la decidida acción de los sindicatos. El Ministerio de Trabajo actual se excede en sus facultades administrativas obstaculizando la conformación de nuevos sindicatos. No se impulsa la negociación colectiva ni se utilizan espacios formales institucionales como el Consejo Económico Social que no se convoca para el análisis tripartito de los principales problemas laborales del país. En general, puede decirse que las recomendaciones y observaciones realizadas una y otra vez por la Organización Internacional del Trabajo se desatienden o, incluso, se impulsan acciones contrarias a lo que ellas disponen.

#### DRCAFTA

El 23 de abril de 2008, la Oficina de Comercio y Asuntos Laborales (OTLA) recibió una denuncia pública basada en el Capítulo 16 (Capítulo Laboral) del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos América con Centroamérica y la República Dominicana, (CAFTA-DR por sus siglas en inglés). La denuncia fue interpuesta por de la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) y seis sindicatos guatemaltecos: Sindicato de Trabajadores de Puerto Quetzal (STEPQ); Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal (SITRABI); Sindicato Internacional de Trabajadores de productos congelados (SITRAINPROCSA); la Coalición de Trabajadores de Avandia; la Unión de Fribo Empresa Trabajadores (SITRAFRIBO); y la Federación de Trabajadores de la Alimentación y Similares Trabajadores de las Industrias de Guatemala (FESTRAS). Los hechos denunciados fueron los siguientes<sup>40</sup>:

La presentación describe cinco casos separados (STEPQ, SITRABI, de la Coalición de Avandia Trabajadores, SITRAFRIBO, SITRAINPROCSA y FESTRAS) en el que Guatemala supuestamente dejado de aplicar efectivamente su legislación laboral interna con respecto a la libertad de asociación, el derecho a organizarse y negociar colectivamente, y las condiciones aceptables de trabajo.

Las denuncias relacionadas con la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva incluyen: la impunidad de las amenazas y la violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, creando un clima en el que los derechos sindicales no pueden ejercerse libremente; despidos ilegales de dirigentes sindicales y la consiguiente imposibilidad de reinstalar a los trabajadores en violación de órdenes de la corte, así como otras formas de represalia antisindical; falta de protección de los trabajadores sindicalizados y falta de aplicación de las disposiciones de la legislación laboral guatemalteca que obligan a los empleadores a negociar de buena fe con los sindicatos reconocidos.

Las denuncias relacionadas con las condiciones de trabajo aceptables incluyen falta de aplicación de correctas indemnizaciones legales y falta de aplicación de normas de derecho interno en

---

<sup>40</sup> Public Report of Review of Office of Trade and Labor Affairs, U.S. Submission 2008-01 (Guatemala), Office of Trade and Labor Affairs, Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor, January 16, 2009



cuanto a los aportes patronales al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS - Instituto Guatemalteco de Seguridad Social).

#### Proceso

El 12 de junio de 2008, la OTLA aceptó la denuncia EE.UU. 2008-01 (Guatemala), indicando que cumplen los criterios de aceptación, y se publicó su decisión en un aviso del Registro Federal de 18 de junio de 2008. La OTLA ha revisado una extensa documentación proporcionada por los denunciantes y por el Gobierno de Guatemala. Se realizaron dos visitas, durante las cuales representantes de la OTLA se reunieron con los trabajadores, los dirigentes sindicales, los empleadores, funcionarios de gobierno, y otras organizaciones en Guatemala pertinentes para el caso.

La OTLA ha consultado con el Departamento de Estado de EE.UU. y la Oficina del Representante de Comercio los EE.UU. de todo el proceso de revisión.

Las conclusiones y recomendaciones de la OTLA, se hicieron públicas en el informe mencionado, basado en la información obtenida de conformidad con las directrices de procedimiento de dicha oficina<sup>41</sup>.

El siguiente es un resumen de las conclusiones de la OTLA acerca de las cuestiones planteadas en el informe.

#### Medidas Administrativas

- De acuerdo con el artículo 281 del Código de Trabajo, el Ministerio de Trabajo tiene la facultad de llevar a cabo inspecciones. OTLA determinó que Avandia negó la entrada al trabajo a inspectores en dos ocasiones, INPROCSA negó la entrada tres veces, y Fribo negó la entrada siete veces. La facultad de inspección IGSS también parece ser limitada. En el caso Fribo el IGSS hizo seis intentos para reunirse y revisar la información de nómina en la fábrica, y no tuvo acceso.
- El Ministerio de Trabajo carece de autoridad para sancionar violaciones de la legislación laboral, por lo que debe acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento. Se indica que los tribunales no comparten documentos con el Ministerio de Trabajo argumentando que, una vez ingresado el caso al sistema judicial, ya no es jurisdicción del MTPS, por lo que se infiere que el Ministerio de Trabajo y sus inspectores no pueden realizar un seguimiento eficaz sobre los casos, o la jurisprudencia de los tribunales.

#### Medidas judiciales

---

<sup>41</sup> Es acuerdo entre los países que los procedimientos se rigen por las normas del país que recibe la denuncia.

- Corresponde al propio tribunal guatemalteco el hacer cumplir sus propias sentencias. Si el empleador no cumple con una orden judicial, la corte puede acudir a un tribunal penal para el enjuiciamiento del empleador por incumplimiento de la sentencia.
- OTLA encontró problemas graves con respecto a la ejecución de las órdenes judiciales, especialmente en órdenes de protección contra despidos y casos de reintegro por despidos como represalias contra afiliados al sindicato<sup>42</sup>.
- OTLA reconoce que los homicidios en los casos STEPQ y SITRABI ocurrieron en el contexto de un alto nivel de delitos violentos en Guatemala. Reconoce que hasta que los culpables hayan sido condenados no puede haber ninguna certeza con respecto a su motivación. No obstante, cuando un líder sindical es violentamente atacado con total impunidad, el impacto del crimen puede llegar más allá de lo individual y generar miedo a los demás, lo que debilita el derecho de asociación y la negociación colectiva.

#### Coordinación Interinstitucional

- Los límites en las facultades de ejecución del Ministerio de Trabajo y los enormes desafíos en el sistema judicial, evidencian los retos en la aplicación de las leyes laborales nacionales. Se recomienda una mejor coordinación interinstitucional, diseñada en función de los retos mencionados.
- La Comisión Multi-Institucional de relaciones laborales fue recientemente reactivada y puede constituirse en un foro apropiado para abordar de una manera integral y coordinada los temas esbozados en la denuncia. El 6 de noviembre de 2008, los Ministerios de Trabajo, de Economía, de Seguridad Pública (Ministerio de Gobernación), de Justicia (Ministerio Público), y el Ministerio de Relaciones Exteriores, se reunieron y reactivaron esta Comisión, establecida por el Presidencial decreto el 13 de agosto de 2003.
- El Ministerio de Economía podría desempeñar un papel muy importante, dado que en él se registran exenciones de impuestos y otros beneficios a empresas bajo el Decreto 29-89 y el Decreto 65-89. La Oficina de Política Industrial del Ministerio de Economía proporciona estos beneficios una vez que se ha certificado que la empresa está exportando su producto, que las condiciones laborales están de acuerdo a las leyes laborales nacionales, y ha pagado la contribución al seguro social. El Ministerio de Economía ha utilizado esta capacidad de suspender (o amenazar con la suspensión de privilegios fiscales) en el pasado, pero no desde hace varios años.

#### Resultado

---

<sup>42</sup> En el caso de Avandia, siete órdenes de la corte fueron incumplidas; INPROCSA, dos; Fribo, una orden judicial; y en el caso STEPQ, también una.

A partir del proceso de recolección y verificación de información, las recomendaciones que emanaban del informe de OTLA en 2008 fueron las siguientes:

- Hacer cumplir las órdenes de detención pendientes en los casos de homicidios de sindicalistas y llevar a cabo el proceso penal.
- Avanzar en la investigación de los casos de violencia pendientes contra sindicalistas y emitir / hacer cumplir las órdenes de detención.
- Fortalecer la Unidad de la Fiscalía Especial de Delitos contra Sindicalistas.
- Explorar opciones para asegurar la potestad del Ministerio de Trabajo para realizar inspecciones de trabajo.
- Hacer cumplir las órdenes judiciales de reinstalación de trabajadores despedidos ilegalmente, incluidos los procesos contra los empleadores que siguen haciendo caso omiso de estas órdenes.
- Desarrollar y publicar directrices para aclarar los criterios para la aplicabilidad del artículo 23 (en relación con los cambios en la propiedad de las empresas), para asegurar que sus responsabilidades no sean eludidas por los nuevos propietarios.
- Mejora de la colaboración entre organismos de promoción y protección de los derechos laborales y el procesamiento de los conflictos laborales existentes. Algunas propuestas puntuales son:
  - Desarrollo de mecanismos de coordinación entre la Unidad de la Fiscalía Especial y otros organismos competentes en los casos de violencia contra los sindicalistas;
  - Revisión de experiencias previas que condicionan las licencias de exportación o privilegios fiscales, al cumplimiento de las órdenes judiciales.
  - Desarrollar e implementar propuestas para garantizar el acceso de los inspectores de trabajo a los centros de trabajo.
- Elaborar y difundir directrices sobre el derecho a la reinstalación en casos de despidos ilegales, aun cuando el trabajador haya aceptado la liquidación, y asegurar que los trabajadores en esa condición, conozcan el alcance de sus derechos.
- Promover un proceso de intercambio de información con el sistema judicial para asegurar que el Ministerio de Trabajo pueda acceder a los procesos tribunales, a fin de mejorar el rendimiento y la eficiencia de los inspectores.
- Velar por la aplicación efectiva de las disposiciones que exigen pagos al IGSS, y garantizar que los trabajadores cuyos pagos IGSS fueron deducidos de sus salarios tengan acceso a Servicios del IGSS.

## Consultas

El 30 de julio de 2010, los Estados Unidos solicitó la celebración de consultas con Guatemala en virtud del artículo 16.6.1 del Acuerdo entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR), por aparentes violaciones de las obligaciones en materia de derechos laborales. El Gobierno de los Estados Unidos basó dicha solicitud en sus preocupaciones por la falta de cumplimiento del gobierno guatemalteco en cuanto a sus obligaciones con respecto a la aplicación efectiva de las leyes laborales guatemaltecas relacionadas con el derecho de asociación, el derecho a organizarse y negociar colectivamente, y condiciones aceptables de trabajo. Esta fue la primera vez que los Estados Unidos solicitaba consultas bajo un capítulo laboral de un tratado de libre comercio de los Estados Unidos<sup>43</sup>.

La solicitud de consultas se realizó según los procedimientos previstos en el capítulo 16, habiéndose completado el proceso inicial de acercamientos y medidas de carácter técnico y político, previstas como primera fase<sup>44</sup>. Después de revisar la comunicación, el Departamento de Trabajo emitió un informe público que subrayó debilidades significativas en la aplicación de la legislación laboral e incluyó una serie de recomendaciones para mejorar el cumplimiento de la normativa laboral.

El 16 de mayo de 2011, el gobierno de los Estados Unidos solicitó una reunión de la Comisión de Libre Comercio según lo establecido en el artículo 20.5.2 del CAFTA-DR. El 9 de agosto de 2011, los Estados Unidos solicitaron el establecimiento de un panel arbitral en virtud del artículo 20.6 en relación con la falta de aplicación efectiva de la legislación laboral de parte del gobierno guatemalteco. Las consultas previstas en el CAFTA-DR se celebraron en septiembre y diciembre de 2010 y el 7 de junio de 2011 se llevó a cabo una reunión de la Comisión de Libre Comercio<sup>45</sup>.

El 26 de abril de 2013, los Estados Unidos y Guatemala firmaron un Plan de Ejecución de 18 puntos delineando acciones concretas para fortalecer la aplicación de la legislación laboral en Guatemala. Guatemala aún tiene que aprobar una legislación que prevé un proceso expedito para sancionar a los empleadores que violan las leyes laborales y para poner en práctica un mecanismo para garantizar los pagos a los trabajadores en los casos en que las empresas han cerrado, entre otros pasos que quedan por tomar. Además, en los próximos cuatro meses, Guatemala tendrá que demostrar que las reformas legales que ha emprendido y tiene que emprender todavía se están

---

<sup>43</sup> <http://www.dol.gov/opa/media/press/ilab/ILAB20101078s.htm>

<sup>44</sup> Artículo 16.6: Consultas Laborales Cooperativas. 1. Una Parte podrá solicitar la realización de consultas con la otra Parte, respecto de cualquier asunto que surja de conformidad con este Capítulo, mediante la entrega de una solicitud escrita al punto de contacto que la otra Parte haya designado conforme al Artículo 16.4.3; 2. Las consultas iniciarán sin demora una vez entregada la solicitud. La solicitud deberá contener información que sea específica y suficiente que permita que la Parte que recibe la solicitud responda. 3. Las Partes consultantes realizarán todos los esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto, tomando en cuenta las oportunidades de cooperación relacionadas con el asunto, y podrán requerir asesoría o asistencia de cualquier persona u organismo que estimen apropiado con el fin de examinar plenamente el asunto de que se trate.

<sup>45</sup> <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/March/Readout-of-meeting-between-USTR-Froman-and-Guatemalan-Labor-and-Trade-Ministers>

aplicando eficazmente y que conduce a cambios positivos en el terreno. El Gobierno de EE.UU. se reserva el derecho de reactivar el grupo arbitral en cualquier momento durante los próximos cuatro meses<sup>46</sup>.

### Plan de Aplicación

El 26 de abril de 2013, los gobiernos de Estados Unidos y Guatemala firmaron el Plan de Aplicación de 18 puntos, que se planteó en virtud las denuncias de los sindicatos guatemaltecos y de la AFL-CIU. El plan incluye acciones concretas con plazos específicos que Guatemala implementará un plazo de seis meses para mejorar la aplicación de la legislación laboral.

El marco del Plan de Aplicación fue el resultado de una amplia participación y decisión de ambos gobiernos delineando acciones concretas para fortalecer la aplicación de la legislación laboral en Guatemala, con el compromiso de este último gobierno, de ponerlos en práctica dentro de los seis meses. Guatemala ha adoptado una serie de reformas, en consonancia con los plazos aplicables, pero la aplicación de esas reformas es clave para la mejora de los derechos laborales en Guatemala<sup>47</sup>.

Entre otros, Guatemala se ha comprometido a reforzar las inspecciones laborales, agilizar y simplificar el proceso de sancionar a los empleadores y ordenar la rehabilitación de violaciones de trabajo, aumentar el cumplimiento de la legislación laboral por las empresas exportadoras, a mejorar la supervisión y el cumplimiento de las órdenes de los tribunales de trabajo, publicar información policial y la legislación laboral, y establecer mecanismos para asegurar que a los trabajadores se les pague lo correspondiente, cuando fábricas cierran<sup>48</sup>.

Desde el Plan de Aplicación se firmó, el gobierno de Guatemala ha adoptado una serie de medidas que incluyen la contratación de 100 inspectores adicionales, la aprobación de una serie de reformas legales importantes, incluidas las reformas para asegurar la asistencia de la policía para facilitar el acceso de los inspectores del trabajo a los lugares de trabajo y para verificar el cumplimiento del empleador con las órdenes de los tribunales de trabajo.

Los principales contenidos del Acuerdo se describen a continuación:

#### 1- Fortalecimiento del Ministerio de Trabajo para hacer cumplir las leyes laborales

**Sancionar a los empleadores y órdenes remediales:** Guatemala buscará una legislación que establezca un proceso expedito para que los tribunales laborales impongan las sanciones recomendadas por el Ministerio de Trabajo en casos violaciones a la legislación laboral, y ordenen a los empleadores remediar tales violaciones. La legislación, una vez en vigor, reducirá el tiempo permitido para que el Ministerio de Trabajo acuse ante los tribunales, de seis meses a cinco días.

---

<sup>46</sup> <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/March/Readout-of-meeting-between-USTR-Froman-and-Guatemalan-Labor-and-Trade-Ministers>

<sup>47</sup> <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/March/Readout-of-meeting-between-USTR-Froman-and-Guatemalan-Labor-and-Trade-Ministers>

<sup>48</sup> <http://www.ustr.gov/sites/default/files/04292013%20Guatemala%20Enforcement%20Plan.pdf>

Además, establecerá que los tribunales apliquen la multa recomendada por el Ministerio de Trabajo, a menos que sea irrazonable.

**Recursos adicionales para Inspecciones:** Guatemala, aportará los recursos necesarios para que el Ministerio de Trabajo realice la tutela efectiva de la legislación laboral. En 2012, el Gobierno de Guatemala proporcionó recursos adicionales al Ministerio de Trabajo para la contratación de 100 nuevos inspectores, cinco abogados adicionales, y la adquisición de 20 vehículos nuevos para los inspectores de trabajo.

**Garantizar el acceso a los lugares de trabajo para inspectores del trabajo:** Guatemala emitirá un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio del Interior asegurar la asistencia de la policía para facilitar el acceso de los inspectores del trabajo a los lugares de trabajo.

## 2- Garantizar el pago a los trabajadores en caso de cierre repentino de empresas

**Sistema de Alerta Temprana:** Guatemala proporcionará los organismos pertinentes el acceso directo a las bases de datos de cada uno, para que puedan compartir de inmediato cualquier información relacionada con el estado de operación o señales de un inminente cierre de empresas.

**Equipo de Respuesta Rápida para evitar el cierre de la fábrica:** Guatemala ha establecido un Equipo de Respuesta Rápida compuesto por el Ministerio de Economía, Ministerio del Interior, la Administración Tributaria, el Instituto de Seguridad Social, y el Poder Judicial para supervisar las empresas de exportación que reciben beneficios fiscales especiales. El Equipo de Respuesta Rápida verificará el cierre inminente de una empresa y trabajará con el empresario para intentar evitar el cierre y garantizar los pagos adeudados a los trabajadores si el cierre no se puede evitar.

**Asegurar que los trabajadores reciban el pago de sus beneficios:** Guatemala emitirá un Acuerdo Ministerial obligando al Ministerio de Trabajo a intervenir de forma proactiva e caso de conocer sobre un posible cierre y tomar las medidas necesarias para que los trabajadores obtengan los pagos adeudados, incluso mediante solicitud de embargo o la incautación de activos ante los juzgados laborales.

## 3- Mejora de cumplimiento de órdenes judiciales

**Verificación de Cumplimiento del Empleador:** A través de la "Unidad de Verificación" creada en el Poder Judicial, Guatemala verificará el cumplimiento oportuno de los empleadores con las órdenes de los tribunales laborales. La Unidad de Verificación podrá especial énfasis en las órdenes judiciales de reinstalación de trabajadores despedidos ilegalmente.

**Garantizar un proceso penal por los empleadores que incumplan:** Guatemala desarrollará procedimientos legales y entrenará a los jueces laborales y otros funcionarios judiciales, para asegurar la persecución penal a los empleadores que no cumplan con las órdenes de los tribunales de trabajo relacionados con la protección de los derechos de asociación y negociación colectiva.

**Monitoreo de la Ejecución de Resoluciones Judiciales Laborales:** Guatemala realizará una revisión sistemática de los tribunales de trabajo y aplicará los procedimientos disciplinarios para los jueces que no hayan tomado medidas legales para hacer cumplir las órdenes judiciales.

4- Asegurar que las compañías la exportación cumplen con las leyes laborales

**Monitoreo de Empresas Exportadoras:** El Ministerio de Trabajo llevará a cabo inspecciones anuales a las empresas que reciben ventajas fiscales y arancelarias según el Decreto 29-89, para confirmar el cumplimiento con las leyes laborales y se rechacen nuevas solicitudes de beneficios a los que resulten infractores de la legislación laboral.

**Revocación de Beneficios Fiscales:** Guatemala emitirá un Acuerdo de Gobierno que obliga al Ministerio de Economía a revocar ventajas fiscales y arancelarias dentro de los cinco días de haber recibido notificación de un tribunal de trabajo, de que un empleador ha violado un derecho del trabajo y no cumplió con la resolución del tribunal de trabajo.

**Garantizar Pagos trabajadores:** Con la ayuda de una institución internacional, Guatemala desarrollará un mecanismo de contingencia basado en la potencial necesidad de garantizar los pagos adeudados a los trabajadores en casos de cierre, según el Decreto 29-89.

5- Transparencia y coordinación

**Apoyo de contrapartes:** Guatemala dará a conocer el Plan de Acción y se reunirá con la Comisión Tripartita y otras partes, según corresponda, para examinar su aplicación.

**Publicación de Cumplimiento Estadísticas:** Guatemala publicará los datos relativos a las quejas laborales, inspecciones, violaciones, y órdenes judiciales.

## Recomendaciones de sector sindical

Las “Recomendaciones del movimiento Sindical Guatemalteco al Plan de Acción elaborado entre los gobiernos de Guatemala y Estados Unidos dentro de la queja en el DR-CAFTA”, reproducen la búsqueda de justicia de los trabajadores guatemaltecos, mediante recomendaciones al Plan de acción originalmente presentado a Guatemala como salida negociada a un posible panel arbitral. Se trata de un documento sobre la creación e implementación de políticas públicas elaborado por los trabajadores sindicalizados y un buen grupo de trabajadores que fueron despedidos debido a sus esfuerzos organizativos, dirigido al estado guatemalteco.

Las recomendaciones van orientadas a dar una salida integral a la queja, para lo cual se plantean cinco partes; ofreciendo soluciones a fallas sistémicas del Estado de Derecho guatemalteco que pueden ser aplicadas inmediatamente. Las mismas giran alrededor de políticas de investigación criminal; políticas de aplicación de leyes laborales; políticas de responsabilidad de funcionarios y

servidores públicos; políticas de acceso a la información; y monitoreo e implementación de las recomendaciones<sup>49</sup>.

#### ***IV.- Temas de interés del Movimiento Sindical en Guatemala***

#### ***V.- Expectativas del Movimiento Sindical sobre el CES***

#### ***VII.-Conclusiones***

---

<sup>49</sup> Argueta, Alejandro. Recomendaciones del movimiento Sindical Guatemalteco al Plan de Acción elaborado entre los gobiernos de Guatemala y Estados Unidos dentro de la queja en el DR-CAFTA. Elaborado por las siguientes organizaciones Sindicales y de defensa de derechos laborales: CEADEL, CGTG, CUSG, FENTRAVIG, FESEBS, FESTRAS, FETRACUR, FNL, SINOJ, SINTRAINS, SITRABI, SITRAFRIBO, SITRAMACKDITEX, SITRATERNIUM, SITRAVANDIA, STBG, STOPQ, STRENAP,STTELGUA,STTIGUA, UNSITRAGUAY USTAC. Guatemala, enero 2013.