



Consejo de Administración

334.^a reunión, Ginebra, 25 de octubre – 8 de noviembre de 2018

GB.334/INS/9 (Rev.)

Sección Institucional

INS

Fecha: 2 de noviembre de 2018

Original: inglés

NOVENO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 101.^a reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT

Información sobre los progresos alcanzados

Finalidad del documento

En el presente documento se da seguimiento a la solicitud formulada por el Consejo de Administración en junio de 2018 de someter esta cuestión nuevamente a su consideración en su reunión de octubre-noviembre de 2018. Véase el proyecto de decisión en el párrafo 48.

Objetivo estratégico pertinente: Promover y llevar a la práctica las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Resultado/eje de política transversal pertinente: Resultado 2: Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo y eje de política transversal relativo a las normas internacionales del trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Según la decisión que se adopte.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Según la decisión que se adopte. El costo de una comisión de encuesta requeriría la aprobación del Consejo de Administración.

Seguimiento requerido: Según la decisión que se adopte.

Unidad autora: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

Documentos conexos: GB.316/INS/15/2; GB.317/INS/6; GB.319/INS/7 (& Corr.); GB.320/INS/9; GB.322/INS/8; GB.323/INS/6 (Rev.); GB.324/INS/4; GB.325/INS/8 (Rev. 1); GB.328/INS/10 (Rev.); GB.329/INS/13 (Rev.); GB.331/INS/12 (Rev.); GB.332/INS/9 (Rev.); GB.333/INS/4 (Rev. 1).

1. El Consejo de Administración, en su 333.^a reunión (junio de 2018), en vista de la información comunicada por el Gobierno y los sindicatos de Guatemala y del corto período de tiempo transcurrido desde su 332.^a reunión (marzo de 2018), y tomando nota, por una parte, de los notables avances alcanzados, en particular en la puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical y, por otra parte, de los puntos de la Hoja de ruta que siguen requiriendo acciones urgentes: *a)* reconoce los avances alcanzados e insta al Gobierno y a los interlocutores sociales del país a que, con el apoyo de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la asistencia técnica de la Oficina y de su representante en Guatemala, prosigan las discusiones en curso de manera que se remita al Congreso de la República para su aprobación una propuesta legislativa que cumpla plenamente con el punto 5 de la Hoja de ruta; *b)* insta al Gobierno a que, conjuntamente con los interlocutores sociales del país, y con la asistencia técnica de la Oficina y de su representante en Guatemala, siga dedicando todos los esfuerzos y recursos necesarios para lograr la completa implementación de los demás aspectos del acuerdo nacional enfocado a resolver los puntos de la queja y de la Hoja de ruta todavía pendientes de solución; *c)* pide a la Oficina que elabore un programa de asistencia técnica exhaustivo para apoyar a la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical y ayudar a resolver los puntos todavía pendientes de solución; *d)* celebra el acuerdo de llevar a cabo una misión tripartita encargada de observar avances y hacer recomendaciones con miras a garantizar que el compromiso incluido en la Hoja de ruta, en particular las enmiendas al Código del Trabajo, sea tomado en consideración de conformidad con el acuerdo nacional tripartito alcanzado en noviembre de 2017; *e)* alienta a la comunidad internacional a que contribuya al mencionado programa de asistencia técnica con los recursos necesarios, y *f)* confía en que los avances necesarios en todos los aspectos que anteceden permitan el cierre del procedimiento iniciado en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018).
2. De conformidad con el apartado *d)* de la decisión del Consejo de Administración, se llevó a cabo una misión tripartita de la OIT en Guatemala del 26 al 29 de septiembre de 2018, cuyo informe se transmite más abajo. Dicho informe se basa en la información oral y escrita que la Misión recibió durante su estancia en Guatemala. Posteriormente, el Gobierno de Guatemala envió una comunicación de fecha 1.º de octubre de 2018 en la que reitera detalladamente la información facilitada a la Misión sobre el funcionamiento de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical y la aplicación de la Hoja de ruta. Los elementos adicionales contenidos en esa comunicación se resumen brevemente al final del presente documento. El texto integral de la comunicación que el Gobierno presentó al Consejo de Administración está disponible en español.

Informe de la Misión tripartita que se llevó a cabo en Guatemala (26-29 de septiembre de 2018)

3. La Misión tripartita estuvo integrada por el Sr. Carlos Briceño, representante del Gobierno del Perú; el Sr. Mthunzi Mdwaba, portavoz del Grupo de los Empleadores y Vicepresidente empleador del Consejo de Administración, acompañado por el Sr. Roberto Suárez Santos, Secretario General en funciones de la OIE, y el Sr. Luc Cortebeek, antiguo Presidente y representante de los trabajadores del Consejo de Administración, acompañado por el Sr. Alex Praça, responsable para Latinoamérica del Departamento de Derechos Humanos y Sindicales de la CSI. La Misión contó con el apoyo de la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, la Sra. Corinne Vargha; de la Directora de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, la Sra. Carmen Moreno, y de un equipo de funcionarios de la OIT.

4. En el marco de sus labores, los integrantes de la Misión se reunieron con el Sr. Jaffeth Cabrera, Vicepresidente Constitucional de la República de Guatemala; el Ministro de Trabajo y Previsión Social, el Sr. Gabriel Aguilera, y su Viceministro de Administración del Trabajo, el Sr. Francisco Sandoval, y su equipo; el Primer Viceministro de Seguridad, el Sr. Kamilo Rivera, la Presidenta de la Cámara de Amparo y Antejuicio de la Corte Suprema de Justicia (la cámara con competencia en cuestiones laborales de la Corte Suprema), la Sra. Vitalina Orellana; la Fiscal General de la República y Jefa del Ministerio Público, la Sra. María Consuelo Porras, y su equipo; el Vicepresidente de la Comisión Ordinaria de Trabajo del Congreso, el Sr. Emanuel Ranfery Montufar; la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, la Sra. Rebeca Arias; los representantes del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF); los representantes del Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco, y los representantes de los Sindicatos Globales de Guatemala.
5. La Misión tripartita expresa su sincero agradecimiento y aprecio al Vicepresidente de la República, a todas las autoridades públicas y a los interlocutores sociales de Guatemala por su excelente acogida y por la buena disposición y el sentido del compromiso que manifestaron frente a los objetivos de la Misión. En particular, agradece al nuevo Ministro de Trabajo y Previsión Social y a su equipo por la información sustantiva que proporcionaron de manera oral y escrita. Asimismo, valora muy positivamente la calidad del diálogo que se desarrolló durante todas sus sesiones de trabajo. A continuación, se presenta un resumen de la información que recibió la Misión sobre los indicadores claves de la Hoja de ruta y los próximos pasos, seguido de algunas observaciones finales.

I. Información recibida con respecto a los indicadores clave de la Hoja de ruta

Investigación de los casos de homicidio de dirigentes sindicales y sindicalistas y condenas correspondientes

Ministerio Público

6. El Ministerio Público destacó que se ha reforzado sustancialmente la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas (en adelante, la Unidad Especial), de suerte que su presupuesto anual ha pasado de 868 216 quetzales en 2011 a 4 178 537 quetzales en 2017. Dicha Unidad Especial, que en 2011 estaba integrada por cinco funcionarios, cuenta actualmente con 19 personas que trabajan en tres agencias fiscales (una dedicada a muertes violentas y dos a delitos de desobediencia de órdenes judiciales de reinstalación).
7. El Ministerio Público facilitó a los miembros de la Misión un resumen de la situación de 90 casos de muerte de dirigentes sindicales y sindicalistas, registrados desde 2004, en el que se indicaba lo siguiente: i) se dictaron 17 sentencias condenatorias en relación con 15 casos (dos casos cuentan con dos sentencias cada uno); ii) en cuatro casos se dictaron sentencias absolutorias; iii) en un caso se dictó una sentencia por juicio de medidas de seguridad y corrección; iv) en seis casos se extinguió la acción penal por la muerte de los presuntos autores; v) un caso está siendo objeto de debate judicial; vi) tres casos se encuentran en procedimiento intermedio; vii) existen órdenes de aprehensión pendientes respecto de seis casos, y viii) 54 casos están en fase de investigación. El Ministerio Público señaló además que: i) el número de sentencias dictadas con respecto a la muerte de sindicalistas es mucho mayor desde que se creó la Unidad Especial (entre 2004 y 2011 se dictaron siete sentencias, mientras que entre 2012 y 2018 se dictaron 17), y ii) 2014 fue el año en que más sentencias condenatorias se dictaron (seis sentencias condenatorias). El Ministerio Público hizo alusión al elevado número de muertes violentas que afectan a la sociedad guatemalteca en su

conjunto (se cometen aproximadamente 3 500 asesinatos al año) y a los retos a ese respecto que afrontan las autoridades públicas pertinentes.

8. El Ministerio Público señaló la importancia de la instrucción núm. 1-2015 para establecer la posible relación de las víctimas con la actividad sindical. La instrucción contribuyó a impulsar la investigación, como ha puesto de manifiesto la rápida identificación de los presuntos autores de los asesinatos de la Sra. Brenda Marleni Estrada Tambito (asesinada en 2016) y el Sr. Tomás Francisco Ochoa Salazar (asesinado en 2017).
9. En lo que respecta a la colaboración con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), el Ministerio Público recordó que la CICIG había convenido en revisar las investigaciones de una lista de 12 homicidios seleccionados por los miembros del movimiento sindical. La situación de estos 12 casos era la siguiente: i) en dos casos se declaró culpables a los enjuiciados y se dictaron sentencias condenatorias; ii) en otros dos casos se extinguió la acción penal por la muerte de los presuntos autores, y iii) los otros ocho casos están en fase de investigación.
10. El Ministerio Público informó a los miembros de la Misión de que ha solicitado el apoyo de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil para investigar diversos asesinatos de sindicalistas. Además, el 20 de agosto de 2018, el Ministerio Público reiteró al Viceministro de Gobernación su petición para que se facilite personal especializado de modo que pueda darse cumplimiento a diversas órdenes de aprehensión.
11. En lo que respecta al intercambio de información con el movimiento sindicalista, el Ministerio Público informó a los miembros de la Misión de lo siguiente: i) la mesa sindical del Ministerio Público, constituida conforme a derecho en 2013, dejó de funcionar en septiembre de 2017; ii) la participación de sindicalistas en dicha mesa sindical ha sido desigual y ha ido disminuyendo con el tiempo; iii) el Ministerio Público está disponible para intercambiar información con el movimiento sindicalista cuando sea necesario, y iv) está previsto firmar un convenio con la Comisión Nacional Tripartita.

Organizaciones sindicales

12. Los representantes sindicales señalaron que, pese a la existencia de la instrucción núm. 1-2015, la metodología para investigar el posible vínculo entre los homicidios y las actividades sindicalistas de las víctimas no se está aplicando debidamente. Afirmaron que, en la época en que se cometieron los asesinatos, la mayor parte de los sindicalistas que habían sido víctimas de muertes violentas estaban involucrados en conflictos colectivos. Añadieron que, no obstante, los investigadores concluyeron que los delitos no guardaban relación con la actividad sindical de las víctimas y que en ninguna de las sentencias condenatorias dictadas hasta la fecha se consideraba que las víctimas habían sido asesinadas por su actividad sindical. Los representantes sindicales resaltaron los recientes homicidios de dos líderes sindicales, y aseveraron que, pese a las denuncias presentadas previamente ante la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas, en las investigaciones de esos dos asesinatos no parece que se tenga en cuenta la actividad sindicalista de las víctimas.
13. En el informe escrito presentado a los miembros de la Misión, las organizaciones sindicales señalaban que, pese a que en los últimos meses se han registrado varios homicidios, la nueva Fiscal General, nombrada el 17 de mayo de 2018, todavía no ha manifestado especial interés en las investigaciones de los asesinatos de sindicalistas ni ha adoptado medidas para continuar con la colaboración con la CICIG a ese respecto.

14. Los representantes sindicales lamentaron que la mesa sindical del Ministerio Público, encargada del intercambio de información con los sindicatos haya dejado de reunirse desde septiembre de 2017. Afirmaron que actualmente no se dispone de ningún mecanismo para informar o recibir información de los sindicatos en caso de asesinato.

Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)

15. Los representantes del CACIF se manifestaron firmemente en contra de todo acto de violencia, y señalaron que es necesario esclarecer todos los asesinatos de sindicalistas. Recordaron, por una parte, el muy elevado número de muertes violentas que se registra en la sociedad guatemalteca en su conjunto y, por otra parte, los enormes retos que afronta el sistema de justicia penal en Guatemala y el alto grado de impunidad que, como consecuencia de ello, predomina en el país. Reconocieron los esfuerzos y los avances logrados en el Ministerio Público mediante su Unidad Especial y señalaron que en ninguno de los veredictos de culpabilidad dictados hasta la fecha se hace referencia a motivos antisindicales. Reiteraron la disponibilidad del CACIF a prestar apoyo a los esfuerzos tripartitos para esclarecer los casos pendientes.

Realización, con las organizaciones sindicales pertinentes, de los estudios de riesgo para todos los dirigentes sindicales y sindicalistas amenazados y asignación de las medidas de protección correspondientes

Ministerio Público

16. El Ministerio Público informó a los miembros de la Misión de que, aunque en 2017 se había tenido noticia del asesinato de un solo sindicalista, desde abril de 2018 se habían registrado cuatro nuevos casos, dos de ellos correspondientes a dirigentes de sindicatos de municipalidades y los otros dos, a dirigentes sindicales y sindicalistas del sector de la salud. En lo referente a las medidas de seguridad para dirigentes sindicales y sindicalistas, el Ministerio Público declaró que, desde enero de 2018, había solicitado 42 medidas de seguridad inmediatas y preventivas y 53 medidas de seguridad perimetral.

Ministerio de Gobernación

17. El Ministerio de Gobernación facilitó información a los miembros de la Misión acerca de las medidas de seguridad solicitadas y otorgadas a miembros del movimiento sindical entre enero y julio de 2018, e indicó que, de las 68 medidas de seguridad solicitadas: i) se habían otorgado 59 medidas de seguridad perimetral; ii) se había otorgado una medida de seguridad personal; iii) se había denegado una solicitud porque, según un estudio de riesgo, este era bajo, y iv) se estaban analizando los siete casos restantes. Añadió que, en total, en ese momento eran objeto de medidas de seguridad personal cuatro dirigentes sindicales (uno desde 2018, otro desde 2017, un tercero desde 2016 y el cuarto desde 2011). El estudio de riesgo realizado por el Ministerio de Gobernación se basó en el Protocolo de implementación de medidas de seguridad inmediatas y preventivas en favor de trabajadoras y trabajadores sindicalizados, dirigentes, directivos, militantes, lideresas y líderes sindicales y personas relacionadas con la defensa de los derechos laborales, elaborado con el movimiento sindical y adoptado en octubre de 2016. El Ministerio de Gobernación subrayó a continuación: i) la pertinencia de la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos. La instancia se reunía una vez por semana y el movimiento sindical podía participar. Esas reuniones brindaban la oportunidad al movimiento sindical de plantear cuestiones de seguridad a las autoridades competentes; ii) el funcionamiento, desde 2014, del Grupo de Coordinación Interinstitucional para la investigación de ilícitos penales cometidos contra dirigentes sindicales y sindicalistas, del que forman parte el Organismo Judicial, el

Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y iii) la disponibilidad las 24 horas del día de un número de teléfono de urgencia para denunciar hechos de violencia y amenazas en contra de dirigentes sindicales y sindicalistas.

Organizaciones sindicales

18. Los representantes sindicales denunciaron el asesinato de seis dirigentes sindicales y sindicalistas desde el 30 de abril de 2018 en un clima de creciente violencia contra los activistas sociales. Alegaron que, en dos de los seis casos, las víctimas habían solicitado previamente al Ministerio de Gobernación medidas de seguridad, pero no se les habían otorgado. Denunciaron que, desde que el nuevo Ministro del Interior había asumido el cargo en enero de 2018, las medidas de seguridad otorgadas por las autoridades a los defensores de los derechos humanos, en general, y a los sindicalistas, en particular, habían empeorado ostensiblemente. Los representantes sindicales hicieron especial hincapié en que: i) la Mesa Técnica Sindical de Atención Permanente de Protección Integral, cuyo cometido era asegurar el diálogo entre el Ministerio de Gobernación y el movimiento sindical, no había sido renovada este año; ii) los servicios del Ministerio de Gobernación habían impuesto complicadas condiciones administrativas para la concesión de medidas de seguridad a los dirigentes sindicales y los sindicalistas; iii) ya no se aplicaba el Protocolo de implementación de medidas de seguridad, inmediatas y preventivas en favor de trabajadores y trabajadoras sindicalizados, lideresas y líderes sindicales y personas relacionadas con la defensa de los derechos laborales; iv) las medidas de seguridad perimetral eran en gran parte ineficaces; v) los policías y el personal de seguridad encargados de aplicar el plan de protección carecían de recursos básicos como, por ejemplo, el acceso a vehículos, combustible y dietas, y vi) en la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos del Ministerio de Gobernación se producían cambios constantes de los funcionarios gubernamentales al cargo de esa dependencia, y había incertidumbre acerca de la continuidad de ésta.

Elaboración y sumisión al Congreso de un proyecto de ley que garantice, con base en los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), la puesta en conformidad de la legislación nacional con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Ministerio de Trabajo y Previsión Social

19. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social recordó, en primer lugar, que: i) en febrero de 2018, los mandantes tripartitos nacionales habían alcanzado un acuerdo sobre la reforma de varios aspectos de la legislación, tal como lo habían solicitado los órganos de control de la OIT, y que los sindicatos de industria y el derecho de huelga eran los únicos dos puntos sobre los que todavía se necesitaba alcanzar un acuerdo, y ii) por conducto de la iniciativa de ley núm. 5199, el Gobierno había propuesto en 2016 una reforma legislativa en la que se abordaban los comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a los requisitos que debían cumplirse para poder constituir un sindicato de industria y a las condiciones de votación para decidir si se iba a la huelga. Como los interlocutores sociales habían decidido finalmente no apoyar la iniciativa de ley, el Congreso no había aprobado ese texto. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social informó a los miembros de la Misión de que, posteriormente, en virtud de un acuerdo firmado el 28 de agosto de 2018, los mandantes tripartitos nacionales habían llegado a un consenso acerca de una serie de principios en los que debería basarse la legislación futura sobre las dos cuestiones pendientes. En el acuerdo también se pedía al Congreso que se abstuviera de legislar sobre esas dos cuestiones antes de que se llegara a un consenso tripartito completo en torno a un proyecto de texto. El

Ministerio de Trabajo y Previsión Social expresó, asimismo, su disposición a acordar, antes de que concluyera la Misión tripartita, la metodología y un calendario detallado para incluir los principios mencionados en un proyecto de ley, y solicitó la asistencia técnica de la OIT a fin de ayudar a los mandantes tripartitos a superar las distintas posturas que puedan tener respecto de cuestiones delicadas. Posteriormente, conforme a una propuesta formulada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, los tres sectores convinieron en solicitar sin demora el apoyo de un experto internacional suministrado por la Oficina para emprender, en las próximas semanas, la tarea de plasmar los principios acordados el 28 de agosto de 2018 en un proyecto de ley basado en el consenso tripartito.

Comisión de Trabajo del Congreso

- 20.** El Vicepresidente de la Comisión de Trabajo recordó los contactos frecuentes y positivos mantenidos entre su Comisión y la Comisión Nacional Tripartita con el apoyo constante del Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala. Afirmó el empeño de su Comisión, que se fundamentaba en el interés superior de los guatemaltecos, por preservar los acuerdos alcanzados por la Comisión Nacional Tripartita y hacer todo lo posible para agilizar el examen de los proyectos de ley que ésta pudiera presentar.

Organizaciones sindicales

- 21.** Los representantes sindicales manifestaron que era necesario que la reforma legislativa sobre los sindicatos de industria y las medidas de huelga se basara en los comentarios de la CEACR, garantizando la puesta en conformidad de la legislación nacional con los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT. Hicieron hincapié en que la legislación actual, en la que se exigía la afiliación de la mitad más uno de los trabajadores para poder constituir un sindicato de industria, representaba un obstáculo inaceptable a la libertad sindical que era necesario eliminar sin más demora. Afirmaron, asimismo, que: i) el movimiento sindical había presentado un proyecto de texto sobre los sindicatos de industria y las medidas de huelga en mayo de 2018, pero no había recibido ningún comentario de los empleadores ni del Gobierno, un silencio que ponía de manifiesto la falta de voluntad para adoptar medidas concretas con respecto a estas cuestiones; ii) a pesar de que la cuestión del acceso al trabajo de los rompehuelgas era un asunto muy delicado para el movimiento sindical, los representantes sindicales expresaron su pleno apoyo a los principios adoptados en agosto de 2018 como fundamento para la elaboración de la futura legislación, y iii) si bien las relaciones entre la Comisión Nacional Tripartita y la Comisión de Trabajo del Congreso eran buenas, lograr que el pleno del Congreso estuviera dispuesto a apoyar las iniciativas de ley presentadas por la Comisión Nacional Tripartita requeriría el establecimiento de contactos y el respaldo activo de los empleadores y el Gobierno.

CACIF

- 22.** Los representantes de los empleadores expresaron la opinión de que el acuerdo tripartito al que se había llegado en agosto de 2018 revestía suma importancia, ya que en él se articulaban de manera concreta los intereses y las preocupaciones de las tres partes respecto de cuestiones importantes y delicadas. Subrayaron la importancia concedida por los empleadores al reconocimiento del derecho a trabajar durante las huelgas. Los representantes de los empleadores señalaron que harían todo lo posible para garantizar en los días siguientes el apoyo del CACIF al umbral de 90 afiliados para poder constituir sindicatos de industria siempre que se respetara íntegramente el acuerdo tripartito de agosto. Propusieron a los otros miembros de la Comisión Nacional Tripartita la publicación de un llamamiento conjunto al Congreso para que respetara los acuerdos alcanzados mediante el diálogo tripartito.

Aumento significativo del porcentaje de sentencias de reinstalación de trabajadores objeto de despidos antisindicales efectivamente cumplidas

Corte Suprema de Justicia

23. La presidenta de la Cámara de Amparo y Antejuicio de la Corte Suprema de Justicia (la Cámara con competencia en cuestiones laborales, en adelante «la Cámara de Amparo y Antejuicio») explicó a la Misión que durante muchas décadas el Organismo Judicial había prestado muy poca atención a los conflictos laborales. Mencionó las numerosas iniciativas que la Cámara de Amparo y Antejuicio había emprendido recientemente para cambiar esa situación, refiriéndose en particular a las medidas adoptadas en 2018 a este respecto: i) la creación de dos nuevos tribunales laborales; ii) la incorporación de jueces adicionales a seis tribunales laborales que hasta entonces contaban con un solo juez; iii) la digitalización de los tribunales laborales y la introducción de la firma electrónica para acelerar su flujo de trabajo administrativo; iv) la adquisición de los equipos necesarios para celebrar audiencias orales y acelerar los procedimientos laborales, y v) la puesta en marcha de una serie de acuerdos interinstitucionales e iniciativas de formación para reforzar la capacidad de los jueces laborales y de su personal jurídico.
24. Tras señalar que entre 2014 y 2017 habían aumentado las causas judiciales laborales en un 45 por ciento, la presidenta de la Cámara de Amparo y Antejuicio facilitó a la Misión datos estadísticos sobre las acciones de reinstalación durante el período comprendido entre enero de 2017 y el 26 de septiembre de 2018. Indicó que: i) se habían cursado 2 828 acciones de reinstalación durante ese período; ii) 1 754 casos habían tenido que ver con el sector público y 171 con el sector privado, y se carecía de información sobre el origen de 903 casos; iii) de las 2 828 acciones de reinstalación que se habían cursado, 1 259 ya habían sido objeto de una decisión judicial y 1 569 todavía estaban pendientes; iv) de los 1 259 expedientes examinados, se habían ordenado 976 reinstalaciones y se habían desestimado 283 casos, y v) de las 976 sentencias de reinstalación, 402 ya habían sido ejecutadas, la ejecución de otras 279 estaba pendiente y en los 295 casos restantes el empleador se había opuesto a la sentencia de reinstalación, ya sea interponiendo un recurso o negándose ilegalmente a dar cumplimiento a la sentencia de reinstalación (no se disponía de datos desglosados para distinguir entre estas dos situaciones muy distintas). La presidenta de la Sala Laboral también indicó que: i) el 80 por ciento de los recursos de amparo tramitados ante la Corte Suprema tenía que ver con conflictos laborales, y ii) en el período comprendido entre enero de 2017 y el 26 de septiembre de 2018 se habían remitido al Ministerio Público 1 378 casos de desobediencia a las sentencias de reinstalación (cifra que incluía las acciones de reinstalación cursadas antes de enero de 2017) para su enjuiciamiento por la vía penal.
25. Por último, la presidenta de la Cámara de Amparo y Antejuicio indicó que esta sala había elaborado un proyecto de código procesal laboral, que recientemente había sido sometido para consultas a la Comisión Nacional Tripartita; ahora correspondía a los interlocutores sociales proponer otras mejoras para incrementar la eficacia de los procedimientos de reinstalación. En respuesta a una serie de preguntas específicas formuladas por la Misión, la presidenta de la Sala Laboral indicó que: i) no existían datos desglosados sobre las sentencias de reinstalación relacionadas con despidos antisindicales, y ii) en el marco del sistema en vigor, el cumplimiento efectivo de las sentencias de reinstalación no competía únicamente a los tribunales laborales sino también, y en mayor grado, al Ministerio Público y a los tribunales penales.

Organizaciones sindicales

26. Los representantes sindicales observaron que las medidas mencionadas por la presidenta de la Cámara de Amparo y Antejuicio como la creación de nuevos tribunales y la introducción de mejoras en la infraestructura de los tribunales laborales, habían arrojado resultados positivos. Sin embargo, señalaron a la Misión que: i) según las estadísticas de la Corte Suprema, el 42 por ciento de las sentencias de reinstalación no se había cumplido; ii) el Ministerio Público no había emprendido ninguna acción penal en los casos de incumplimiento de las sentencias de reinstalación; iii) no existían por consiguiente mecanismos eficaces para exigir la reinstalación, sobre todo en el sector privado; iv) los tribunales laborales todavía carecían de recursos suficientes y algunos jueces estaban implicados en el tráfico de influencias, y v) la existencia de mecanismos de protección eficaces era especialmente importante, dado que el hecho de constituir un sindicato entrañaba generalmente medidas de represalia contundentes.

CACIF

27. Los representantes de los empleadores señalaron que era necesario reconocer los avances realizados a raíz de las numerosas iniciativas emprendidas por la Cámara de Amparo y Antejuicio. Observaron que al evaluar la eficacia de los tribunales laborales en Guatemala debían tenerse en cuenta los numerosos retos y problemas que afectaban al conjunto del sistema judicial del país.

Establecimiento de una comisión de resolución tripartita de conflictos

Ministerio de Trabajo y Previsión Social

28. El Viceministro de Trabajo recordó que la Subcomisión de Mediación y Resolución de Conflictos era una de las tres subcomisiones de la Comisión Nacional Tripartita, y que dicha subcomisión había sustituido a la Comisión de Resolución de Conflictos ante la OIT que estuvo en funcionamiento entre 2015 y 2017. Señaló que la subcomisión se disponía a adoptar su reglamento pero que aún estaba pendiente la designación del mediador independiente.

Organizaciones sindicales

29. El representante trabajador que preside la Subcomisión de Mediación y Resolución de Conflictos informó a la Misión de que la subcomisión todavía no había iniciado sus actividades debido a la discusión en curso sobre la elaboración de su reglamento. Todavía había discrepancias en cuanto a la necesidad de garantizar una participación tripartita en cada sesión de mediación. Los trabajadores propugnaban la participación tripartita obligatoria, mientras que los empleadores y el Gobierno opinaban que bastaba con la presencia del mediador independiente.

CACIF

30. Los representantes de los empleadores señalaron que había que aprender las lecciones extraídas de la Comisión de Resolución de Conflictos que estuvo en funcionamiento entre 2015 y 2017. En concreto, indicaron que el futuro mediador independiente no tenía que ser necesariamente un experto jurídico sino una persona con una sólida experiencia en mediación de conflictos.

Campaña masiva de sensibilización en materia de libertad sindical y negociación colectiva

Ministerio de Trabajo y Previsión Social

31. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social señaló que había que reforzar las medidas adoptadas hasta el momento y expresó su pleno compromiso de proseguir con la campaña de sensibilización, especialmente a través de las redes sociales del Gobierno y el *Diario de Centroamérica*, el Diario Oficial del Estado. Además, con motivo de la conmemoración del centenario de la OIT, iban a organizarse cuatro conferencias sobre diálogo social y libertad sindical y de asociación en colaboración con las tres principales universidades del país. Por último, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social señaló que la Comisión Nacional Tripartita debería funcionar como un mecanismo catalizador, de modo que los tres interlocutores pudieran aunar esfuerzos con el fin de elaborar y poner en marcha iniciativas de sensibilización sobre la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva.

Organizaciones sindicales

32. Los representantes sindicales señalaron por su parte que las medidas adoptadas para poner en marcha una campaña de sensibilización convincente no habían sido del todo satisfactorias. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social no podía financiar una campaña de esas características con los limitados recursos presupuestarios de que disponía, de ahí la necesidad de movilizar recursos externos. Así pues, consideraban que el Gobierno, bajo la autoridad del Presidente de la República, debería tomar todas las medidas interinstitucionales necesarias para recaudar fondos para financiar la campaña.

CACIF

33. Los representantes de los empleadores indicaron que estaban de acuerdo con las otras dos partes en que era necesario recaudar fondos para financiar la campaña y que ello planteaba dificultades.

Inscripción sin trabas de las organizaciones sindicales en el Registro Sindical del Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Ministerio de Trabajo y Previsión Social

34. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social comunicó a la Misión la siguiente información: i) 29 sindicatos (16 del sector público y 13 del sector privado) habían sido inscritos en el registro del Ministerio entre enero y el 21 de septiembre de 2018; ii) entre 2016 y 2018 se habían inscrito 183 organizaciones (127 del sector público y 56 del sector privado); iii) el trámite de inscripción en el registro del Ministerio tomaba en promedio entre tres y cinco meses, y iv) en 2018 habían sido inscritos por primera vez en el registro del Ministerio organizaciones sindicales integradas por trabajadores con contratos de duración determinada, así como asociaciones gremiales (sindicatos de trabajadoras y trabajadores domésticos y sindicatos de futbolistas). Aunque reconocía que aún podían introducirse mejoras y que la Comisión Nacional Tripartita era el foro apropiado para abordar las cuestiones pendientes a este respecto, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social consideraba que la información que se había facilitado mostraba que se habían hecho progresos evidentes.

Organizaciones sindicales

35. Los representantes de las organizaciones sindicales reconocieron los compromisos asumidos por el Ministro y el Viceministro de Trabajo y Previsión Social, pero señalaron que los sindicatos todavía seguían enfrentándose a obstáculos injustificados antes de poder ser inscritos en el registro y que la inscripción de las juntas sindicales planteaba problemas similares. Afirmaron que bajo la autoridad de la anterior Ministra de Trabajo y Previsión Social se habían introducido de forma unilateral requisitos adicionales para la inscripción en el registro, e indicaron que las nuevas autoridades deberían suprimirlos para dar cumplimiento a la Hoja de ruta.

Evolución del número de solicitudes de homologación de convenios colectivos de condiciones de trabajo con la indicación de su rama de producción

Ministerio de Trabajo y Previsión Social

36. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social comunicó a la Misión la siguiente información: i) el Ministerio había homologado 13 convenios colectivos (ocho del sector privado y cinco del sector público) entre enero y el 19 de septiembre de 2018; ii) otros 20 convenios colectivos (15 del sector público y cinco del sector privado) todavía no habían concluido el proceso de homologación, y iii) entre 2016 y 2018 se habían homologado 38 convenios colectivos (24 del sector privado y 14 del sector público). El Viceministro de Trabajo explicó asimismo que muchos convenios colectivos del sector público aún no habían sido homologados porque no incluían el dictamen financiero preliminar que se exigía para garantizar que los gastos que entrañaba el convenio se correspondían con los recursos públicos existentes. Por último, el Viceministro informó a la Misión de que recientemente se había sometido para consultas a la Subcomisión tripartita de Legislación un proyecto de decreto cuya finalidad era aclarar el proceso de homologación de los convenios colectivos del sector público.

Organizaciones sindicales

37. Los representantes sindicales señalaron que la cobertura de la negociación colectiva en el país era extremadamente baja. Afirmaron que: i) había aproximadamente 50 convenios colectivos de empresa en vigor en un país en el que estaban registradas 23 000 entidades privadas; ii) en el país no existían convenios colectivos sectoriales debido a la imposibilidad de crear sindicatos sectoriales; iii) el proceso de homologación de los convenios colectivos en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social era excesivamente lento, sobre todo en el caso de los convenios del sector público (entre seis y doce meses), y iv) las declaraciones divulgadas en los medios de comunicación contra los convenios colectivos del sector público habían hecho que las autoridades se mostraran más reacias a emprender el proceso de homologación, lo cual aumentaba aún más esos retrasos. Por último, los representantes sindicales señalaron que estaban dispuestos a examinar, en el marco de la Comisión Nacional Tripartita, el proyecto de decreto sobre la negociación colectiva en el sector público.

CACIF

38. Los representantes de los empleadores indicaron que, si bien era cierto que algunos acuerdos colectivos del sector público podían haber dado lugar a excesos, los medios de comunicación a menudo habían transmitido una visión parcial y en exceso negativa de la negociación colectiva en el sector público. Para hacer frente a esta situación, la Comisión Nacional Tripartita podría publicar una declaración conjunta sobre la negociación colectiva en este sector en particular.

II. Información recibida sobre la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical

Institucionalización de la Comisión Nacional Tripartita

39. Los miembros de la Comisión Nacional Tripartita recordaron que su Comisión fue creada oficialmente en febrero de 2018 en virtud del acuerdo gubernativo núm. 45-2018. Informaron a la Misión que su Subcomisión de Legislación había elaborado un proyecto de ley para conferir carácter legislativo a la Comisión Nacional Tripartita y que se había presentado al Congreso para su adopción el 4 de septiembre de 2018.
40. El Vicepresidente de la Comisión de Trabajo del Congreso informó a la Misión que su comisión examinaría el proyecto de ley el 9 de octubre de 2018. Aseguró a la Misión que los miembros de la Comisión harían todo lo posible para acelerar el examen y la adopción posteriores del proyecto de ley por el pleno del Congreso.
41. Durante los debates con la Misión, los representantes de los empleadores propusieron que la Comisión Nacional Tripartita publicara un comunicado de prensa en el que instara al Congreso a adoptar sin demora el proyecto de ley mencionado. Esta propuesta fue respaldada por la Comisión Nacional Tripartita.

Funcionamiento de la Comisión Nacional Tripartita

42. Los miembros de la Comisión Nacional Tripartita informaron a la Misión que sus tres subcomisiones (Cumplimiento de la Hoja de Ruta, Mediación y Resolución de Conflictos, y Legislación y Política Laboral) funcionaban con regularidad. Como se describe en el indicador clave núm. 6, la Subcomisión de Mediación y Resolución de Conflictos todavía no había iniciado sus actividades de mediación, pero tenía la intención de hacerlo sin demora. En su informe escrito presentado a la Misión, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social destacó que la existencia y el funcionamiento de la Comisión Nacional Tripartita estaba fomentando el diálogo entre los mandantes tripartitos por un lado, y el Poder Legislativo, el Organismo Judicial y el Ministerio Público por otro.

Fortalecimiento de la Comisión Nacional Tripartita

43. Durante su última reunión con la Misión, los mandantes tripartitos nacionales hicieron hincapié en la importancia de fortalecer la Comisión Nacional Tripartita mediante un programa de cooperación técnica sólido que podría incluir, entre otros elementos, apoyo sobre cuestiones técnicas clave y formación sobre mediación, diálogo social y aptitudes de comunicación.

III. Próximos pasos

44. Se informó a la Misión sobre las siguientes iniciativas que se llevarán a cabo próximamente:
 - El acuerdo alcanzado por los tres sectores para solicitar inmediatamente el apoyo de un experto internacional auspiciado por la Oficina con miras a plasmar los principios acordados el 28 de agosto de 2018 en un proyecto de ley basado en el consenso tripartito en las próximas semanas.
 - El examen por el Congreso del proyecto de ley destinado a conferir carácter legislativo a la Comisión Nacional Tripartita.

- El examen en la Comisión Nacional Tripartita (Subcomisión de Legislación y Política Laboral) del proyecto de Código Procesal Laboral y de un decreto sobre la homologación de convenios colectivos del sector público.
- La elaboración por la Oficina, en estrecha colaboración con los mandantes tripartitos nacionales, de un programa sólido de asistencia técnica con el fin de fortalecer la Comisión Nacional Tripartita y garantizar el cumplimiento de la Hoja de ruta.

IV. Observaciones finales

45. La Misión:

- reconoce la voluntad política y el compromiso firme expresados por los mandantes tripartitos nacionales;
- saluda los acontecimientos recientes en el camino hacia un diálogo social más maduro y constructivo y el papel desempeñado al respecto por el acuerdo tripartito de noviembre de 2017;
- recuerda que no se puede mantener un diálogo social genuino sin el reconocimiento pleno, tanto en la legislación como en la práctica, de la libertad sindical y la negociación colectiva;
- al tiempo que ha sido informada de que, hasta la fecha, de 90 casos de homicidio de sindicalistas, 15 de ellos han dado lugar a sentencias condenatorias, toma nota de los esfuerzos realizados, desde la adopción de la Hoja de ruta, por medio de un sustancial aumento del personal y de los recursos, para reforzar el enjuiciamiento de actos de violencia antisindical en un entorno difícil de violencia que afecta a la sociedad guatemalteca en su conjunto, y pide a las autoridades públicas que sigan intensificando, sin demora, las medidas para esclarecer todos los actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, a fin de sancionar a los autores materiales e intelectuales de tales actos y de brindar una protección rápida y eficaz a todos los dirigentes sindicales y sindicalistas en situación de riesgo;
- subraya que la libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona;
- toma nota del acuerdo importante alcanzado el 28 de agosto de 2018 sobre los principios que deberían guiar las reformas legislativas tan esperadas para garantizar la conformidad con los Convenios núms. 87 y 98, y pide firmemente a las partes e instituciones pertinentes que las elaboren y las adopten, de manera tripartita y sin demora, teniendo en cuenta la iniciativa prevista, propuesta por el Gobierno, que se menciona en el párrafo 44 de este documento;
- toma nota de que los mandantes tripartitos presentaron al Congreso un proyecto de ley que busca conferir un carácter legislativo a la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical, y alienta firmemente al Congreso a que lo adopte lo antes posible;
- destaca la función esencial que la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical está llamada a desempeñar para mantener los avances actuales en materia de diálogo social, así como para garantizar una aplicación de la Hoja de ruta orientada hacia los resultados;
- reconoce las indicaciones de los mandantes tripartitos nacionales de que la Comisión Nacional Tripartita facilita un espacio de discusión tripartita de otras cuestiones laborales importantes;

- toma nota del agradecimiento manifestado por la cooperación técnica proporcionada por la Oficina y, especialmente, por el representante especial del Director General en Guatemala, y alienta firmemente la puesta en marcha de un programa sólido de cooperación técnica respaldado por la OIT y financiado por la comunidad internacional para lograr la sostenibilidad del proceso actual de diálogo social así como avances adicionales en la aplicación de la Hoja de ruta, y
- reconoce la importancia del continuo apoyo en curso prestado por la OIE y la CSI.

Resumen de los elementos adicionales contenidos en el documento enviado por el Gobierno de Guatemala – 1.º de octubre de 2018

46. El Gobierno de Guatemala envió una comunicación de fecha 1.º de octubre de 2018 en la que reitera detalladamente la información facilitada anteriormente a la Misión y resumida en su informe sobre el funcionamiento de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical y el cumplimiento de la Hoja de ruta. El Gobierno señala que el contenido de su documento se discutió con la Subcomisión de Cumplimiento de la Hoja de ruta el 4 de septiembre de 2018, y se envió al pleno de la Comisión Nacional Tripartita el 22 de septiembre de 2018. En lo que respecta al funcionamiento de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical, el Gobierno añade que: i) los interlocutores sociales han demostrado una intensa dedicación a la Comisión Nacional Tripartita, como pone de manifiesto el hecho de que, de 18 reuniones convocadas, en 2018 se celebraron 17 reuniones plenarias de dicha Comisión; ii) las reuniones que se han celebrado regularmente con la Comisión de Trabajo del Congreso y con el Organismo Judicial ilustran el modo en que la Comisión Nacional Tripartita ha contribuido a la intensificación del diálogo entre los interlocutores sociales y los diferentes Poderes del Estado, y iii) con el presidente del Organismo Judicial se acordó que la Comisión Nacional Tripartita celebraría al menos tres reuniones al año con la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.
47. En lo que respecta a los esfuerzos llevados a cabo por la Corte Suprema para acelerar la justicia en materia laboral, el Gobierno añade que, de aquí a finales de 2018, se ha previsto incorporar nuevos jueces en 15 tribunales laborales que, hasta la fecha, sólo contaban con un juez. En lo que respecta a la campaña de sensibilización, el Gobierno señala que la radio de Guatemala TWG emitirá con prontitud dos anuncios al día sobre libertad sindical.

Proyecto de decisión

48. *La Mesa del Consejo de Administración recomienda que el Consejo de Administración adopte uno de los dos proyectos de decisión que figuran a continuación.*

Opción 1

En vista del informe de la misión tripartita que se desplazó a Guatemala del 26 al 29 de septiembre de 2018, tomando nota, por una parte, de la contribución significativa de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical en favor de un diálogo social más maduro y constructivo y del acuerdo que alcanzaron los mandantes tripartitos sobre los principios que deberían guiar las reformas legislativas que buscan garantizar la conformidad con los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, y, por otra parte, de la necesidad de dar

continuidad a las medidas adoptadas con el fin de que el proceso positivo de diálogo social conduzca a una aplicación completa, eficaz y sostenible de la Hoja de ruta, el Consejo de Administración decide posponer el examen de esta queja a su 337.ª reunión (octubre-noviembre de 2019) y:

- a) instar firmemente al Gobierno, a los interlocutores sociales de Guatemala y a las demás autoridades públicas pertinentes a que, con el apoyo de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI), y con la asistencia técnica de la Oficina, elaboren y adopten las reformas legislativas que se ajustan plenamente al punto 5 de la Hoja de ruta;*
- b) instar firmemente al Gobierno a que, junto con los interlocutores sociales de Guatemala, y con la asistencia técnica de la Oficina, siga dedicando todos los esfuerzos y recursos necesarios para lograr una aplicación sostenible y completa de las demás disposiciones de la Hoja de ruta;*
- c) solicitar a la Oficina que ponga en marcha, sin demora, un programa de asistencia técnica sólido y completo para lograr la sostenibilidad del proceso actual de diálogo social e impulsar los avances en la aplicación de la Hoja de ruta, y*
- d) alentar a la comunidad internacional a que contribuya al mencionado programa de asistencia técnica con los recursos necesarios.*

Opción 2

En vista del informe de la misión tripartita que se desplazó a Guatemala del 26 al 29 de septiembre de 2018, tomando nota, por una parte, de la contribución significativa de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical en favor de un diálogo social más maduro y constructivo y del acuerdo que alcanzaron los mandantes tripartitos sobre los principios que deberían guiar las reformas legislativas que buscan garantizar la conformidad con los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, y, por otra parte, de la necesidad de dar continuidad a las medidas adoptadas con el fin de que el proceso positivo de diálogo social conduzca a una aplicación completa, eficaz y sostenible de la Hoja de ruta y, a la luz de los avances alcanzados y de los puntos todavía pendientes de solución, el Consejo de Administración:

- a) declara cerrado el procedimiento iniciado en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con la queja antes mencionada;*
- b) insta firmemente al Gobierno, a los interlocutores sociales de Guatemala y a las demás autoridades públicas pertinentes a que, con el apoyo de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI), y con la asistencia técnica de la Oficina, elaboren y adopten las reformas legislativas que se ajustan plenamente al punto 5 de la Hoja de ruta;*

- c) insta firmemente al Gobierno a que, junto con los interlocutores sociales de Guatemala, y con la asistencia técnica de la Oficina, siga dedicando todos los esfuerzos y recursos necesarios para lograr una aplicación sostenible y completa de las demás disposiciones de la Hoja de ruta;*
- d) establece que, de conformidad con el acuerdo tripartito nacional de noviembre de 2017, el Gobierno de Guatemala deberá informar al Consejo de Administración, en sus reuniones de octubre-noviembre de 2019 y de octubre-noviembre de 2020, de las medidas adicionales adoptadas;*
- e) solicita a la Oficina que ponga en marcha, sin demora, un programa de asistencia técnica sólido y completo para lograr la sostenibilidad del proceso actual de diálogo social e impulsar los avances en la aplicación de la Hoja de ruta, y*
- f) alienta a la comunidad internacional a que contribuya al mencionado programa de asistencia técnica con los recursos necesarios.*