



Consejo de Administración

346.ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2022

Sección Institucional

INS

Fecha: 20 de octubre de 2022

Original: español

Décimo punto del orden del día

Informe anual sobre la aplicación del programa de cooperación técnica de la OIT «Fortalecimiento de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical en Guatemala para la efectiva aplicación de las normas internacionales del trabajo»

Finalidad del documento

En este documento se presenta el informe anual sobre los avances alcanzados en la ejecución del programa de cooperación técnica acordado entre el Gobierno y los interlocutores sociales de Guatemala y la OIT. Se invita al Consejo de Administración a tomar nota del informe (véase el proyecto de decisión en el párrafo 17).

Objetivo estratégico pertinente: Promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Resultado más pertinente: Resultado 2: Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Presentar un informe anual de los progresos alcanzados al Consejo de Administración, en su 349.ª reunión (octubre-noviembre de 2023).

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

Documentos conexos: GB.340/PV; GB.340/INS/10; GB.334/PV; GB.334/INS/9 (Rev.); GB.343/INS/7.

1. En su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), el Consejo de Administración declaró cerrado el procedimiento iniciado en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT relativo a la queja alegando el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). En dicha decisión, al haber tomado nota del acuerdo tripartito de noviembre de 2017 para la creación de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical (CNTRLLS), el Consejo de Administración pidió a la Oficina que pusiera en marcha un programa de asistencia técnica para lograr la sostenibilidad del proceso de diálogo social e impulsar los avances en la aplicación de la hoja de ruta adoptada en 2013 en el marco del seguimiento de la referida queja ¹. De conformidad con la decisión del Consejo de Administración, la Oficina elaboró un programa de cooperación técnica denominado «Fortalecimiento de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical en Guatemala para la efectiva aplicación de las normas internacionales del trabajo», cuyo contenido fue oficialmente apoyado por los mandantes tripartitos de Guatemala en agosto de 2020. En su 340.^a reunión (octubre-noviembre de 2020), el Consejo de Administración acogió con satisfacción el referido programa de cooperación técnica y pidió que se financiara su ejecución. El Consejo de Administración pidió adicionalmente a la Oficina que le presentara un informe anual sobre la ejecución del programa en sus reuniones de octubre-noviembre, durante los tres años de duración del programa ².
2. Se recuerda que los principales objetivos del programa de cooperación técnica consisten en brindar apoyo para: i) la negociación, definición y ejecución de los acuerdos de la CNTRLLS; ii) la elaboración de propuestas de ley consensuadas entre el Gobierno, los empleadores y los trabajadores en conformidad con los convenios de la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva, y iii) la protección y tutela de los derechos laborales, en particular los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, con un especial enfoque en la lucha contra la violencia antisindical y la impunidad.
3. La presentación y discusión del primer informe sobre la ejecución del programa de cooperación técnica tuvo lugar en la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2021 ³. Desde aquel entonces, se recuerda que en su reunión de 2022 la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo discutió la aplicación del Convenio núm. 87 por parte de Guatemala. Como parte de sus conclusiones, la Comisión de Aplicación de Normas resaltó la importancia de que el Gobierno recurra a la asistencia técnica de la Oficina. En este contexto el Gobierno reiteró su compromiso de velar por el Convenio y redoblar los esfuerzos para dar muestras firmes de los avances hechos en la hoja de ruta.
4. En ocasión de la presencia de la delegación tripartita de Guatemala en la Conferencia Internacional del Trabajo, se discutió la cooperación técnica brindada por la OIT en relación con la aplicación de la hoja de ruta y se acordó la realización de una misión conjunta de la OIT, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) para dar seguimiento a la misma. La misión tuvo lugar del 20 al 23 de septiembre de 2022. La misión y los miembros de la CNTRLLS identificaron conjuntamente una serie de acciones prioritarias para dar, en los próximos doce meses, un nuevo impulso a la aplicación de la hoja de ruta.

¹ GB.334/PV, párr. 401.

² GB.340/PV, párr. 117

³ GB.343/INS/7.

5. A la luz de lo anterior, el presente documento contiene: i) una breve descripción de las acciones llevadas a cabo con el apoyo de la Oficina desde noviembre de 2021 con respecto de la aplicación de la hoja de ruta y de las iniciativas para movilizar fondos para la ejecución del programa de cooperación técnica (partes I y II del documento), y ii) la transcripción exhaustiva de las acciones prioritarias identificadas en ocasión de la misión conjunta de la OIT, la OIE y la CSI (parte III del documento).

▶ I. Acciones realizadas con el apoyo de la Oficina ⁴

I.1. Apoyo a la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical

6. La CNTRLLS, establecida en febrero de 2018, tiene como objetivo fundamental orientar las acciones necesarias para el cumplimiento de la hoja de ruta. Uno de los ejes principales del programa de cooperación técnica consiste en el fortalecimiento de la estructura y actividades de la CNTRLLS. El pleno de la CNTRLLS y sus subcomisiones de legislación y cumplimiento de la hoja de ruta han continuado funcionando de forma regular a lo largo de 2022 con el apoyo logístico y técnico de la Oficina. Este apoyo técnico ha incluido la asistencia brindada para la realización de estudios sobre el conocimiento por los guatemaltecos de sus derechos laborales y sobre la evolución del gasto público dedicado a la protección de los derechos laborales y la libertad sindical.
7. En ocasión de la misión conjunta de la OIT, la OIE y la CSI, los mandantes tripartitos nacionales subrayaron la importancia, con el apoyo de la OIT, de agilizar y fortalecer el funcionamiento de la CNTRLLS y de sus discusiones, así como de tomar las medidas necesarias para lograr un funcionamiento efectivo de la subcomisión de resolución de conflictos de la CNTRLLS.

I.2. Apoyo a las reformas legislativas

8. Se ha continuado con las consultas, facilitadas por la Oficina, con cada uno de los tres mandantes nacionales sobre las reformas solicitadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que dieron lugar a un acuerdo inicial de principios de agosto de 2018. (en relación con los sindicatos de industria y ciertos aspectos del derecho de huelga). En ocasión de la misión conjunta de la OIT, la OIE y la CSI, se observó sin embargo que no se habían dado mayores avances sobre el tema y los mandantes tripartitos nacionales resaltaron la necesidad de construir, con la asistencia técnica de la Oficina, sobre los acuerdos alcanzados en 2018. En la reunión de la subcomisión de legislación en mesa ampliada de la CNTRLLS realizada el 21 de septiembre de 2022 en presencia de la misión, se acordó dar un nuevo impulso a la iniciativa de ley relativa a la institucionalización de la CNTRLLS y a las reformas legislativas acordadas tripartitamente en febrero de 2018 (en relación con los derechos sindicales de ciertas categorías de trabajadores públicos, la penalización del derecho de huelga y los servicios esenciales en caso de huelga).

⁴ La parte I del documento se circunscribe únicamente a las acciones dirigidas a dar cumplimiento a la hoja de ruta que se realizaron con el apoyo de la Oficina.

I.3. Apoyo a la Fiscalía General de la Nación en relación con la lucha contra la violencia antisindical

9. Los agentes de la Fiscalía de Delitos contra Operadores de Justicia y Sindicalistas han fortalecido sus capacidades en materia de libertad sindical y negociación colectiva por medio de dos talleres organizados conjuntamente por la OIT, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Unidad de Capacitación del Ministerio Público. En ocasión de la misión conjunta de la OIT, la OIE y la CSI se destacó el acuerdo de los mandantes tripartitos nacionales para utilizar plenamente a la CNTRLLS como espacio de seguimiento de las acciones llevadas a cabo por las autoridades competentes en materia de lucha contra la violencia antisindical y para seguir fortaleciendo las capacidades técnicas de la Fiscalía al respecto.

I.4. Asistencia técnica brindada al Ministerio de Trabajo y Previsión Social

10. En sus iniciativas dirigidas al diseño e implementación de un sistema electrónico de casos, a la formación de sus funcionarios y a la elaboración de manuales de funciones y procedimientos, la Inspección General de Trabajo ha continuado recibiendo el apoyo de la Oficina.

I.5. Fortalecimiento de las capacidades en materia de normas internacionales del trabajo

11. Los mandantes tripartitos del país han fortalecido sus capacidades técnicas en materia de normas internacionales del trabajo por medio de una serie de foros, y seminarios entre los cuales se destacan en particular: i) la participación de jueces y magistrados laborales en el curso sobre Normas Internacionales del Trabajo para Jueces, Magistrados y Docentes en Derecho del Centro Internacional de Formación de la OIT; ii) la realización en mayo de 2022 del Taller de Negociación Colectiva para Funcionarios Públicos, y iii) en el marco del apoyo al sector trabajador para el seguimiento a la hoja de ruta, la realización de seis talleres de formación sindical sobre normas internacionales del trabajo, libertad sindical y negociación colectiva.

► II. Movilización de fondos para la ejecución del programa de cooperación técnica

12. Atendiendo el llamado del Consejo de Administración, la delegación de la Unión Europea en Guatemala realizó gestiones para que se incluyera dentro del Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República de Guatemala para el desarrollo del Programa de Apoyo al Empleo Digno en Guatemala, una asistencia técnica para apoyar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la hoja de ruta. En este sentido, la Oficina desarrolló junto con la Delegación de la Unión Europea en Guatemala y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social el proyecto «Apoyar al Estado de Guatemala al cumplimiento de los compromisos de la Hoja de ruta sobre libertad sindical y negociación colectiva (Convenios núms. 87 y 98 de la OIT)» con vigencia del 31 de julio de 2022 al 30 de enero de 2024. Las acciones de este proyecto están articuladas con el programa de cooperación técnica acordado tripartitamente en 2020 para el Fortalecimiento de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical para la efectiva aplicación de las normas internacionales del trabajo.

▶ III. Acciones prioritarias para los próximos doce meses identificadas por la misión de OIT, la OIE y la CSI, conjuntamente con la CNTRLLS

13. Se reproducen a continuación los resultados de la misión de la OIT, la OIE, y la CSI adoptados conjuntamente con la CNTRLLS acerca de las acciones prioritarias que deberían llevarse a cabo, con la asistencia técnica de la Oficina, en relación con la aplicación de la hoja de ruta en los próximos doce meses. Cada acción identificada define los actores responsables de llevarla a cabo, así como sus plazos.
14. La misión pudo observar que:
- i) la CNTRLLS ha logrado mantener activo el diálogo tripartito sobre la aplicación de la hoja de ruta a pesar de las dificultades generadas por la pandemia de COVID-19;
 - ii) la labor y colaboración de los mandantes tripartitos durante la presencia de la misión ha permitido dar un nuevo impulso al proceso de implementación de la hoja de ruta;
 - iii) los tres sectores nacionales coinciden en que varios aspectos de la hoja de ruta requieren de renovadas iniciativas para lograr su plena implementación con la asistencia técnica de la OIT, y
 - iv) existe un consenso sobre la necesidad del pleno involucramiento del Gobierno, demás autoridades estatales e interlocutores sociales para cumplir lo acordado con la misión y sobre la importancia de la asistencia técnica de la OIT y del acompañamiento de la OIE y la CSI.
15. Al tiempo que se recuerda la plena vigencia de la hoja de ruta en su conjunto, la misión observa que las discusiones a lo largo de su presencia en el país permitieron identificar un consenso sobre los temas respecto de los cuales se deberían concentrar de manera prioritaria las acciones y la asistencia técnica de la OIT para los próximos doce meses.

1. Lucha contra la violencia antisindical

- **Acción inmediata y continuada:** en complemento de la Mesa Sindical del Ministerio Público, la CNTRLLS convoca al Ministerio Público, al menos dos veces al año, para que informe de forma presencial sobre el estado de avance de las investigaciones de homicidios y otros actos de violencia antisindical.

De acuerdo con el compromiso manifestado por la señora Fiscal General en nombre del Ministerio Público, dicha presentación se enfocará especialmente en:

- i) la aplicación del instructivo núm. 01 de 2015;
- ii) la determinación de los móviles de los homicidios, y
- iii) la identificación y sanción de los autores tanto materiales como intelectuales de dichos actos.

Responsables: CNTRLLS y Ministerio Público.

- **Acción inmediata y continuada:** la CNTRLLS convoca al Ministerio de Gobernación, al menos dos veces al año, a que informe de forma presencial sobre las medidas de protección otorgadas a miembros del movimiento sindical y demás acciones y resultados para prevenir y mitigar los actos de violencia antisindical.

Responsables: CNTRLLS y Ministerio de Gobernación.

- **Acción antes del final de 2022:**

- i) se revisa, con base en los insumos del sector trabajador, el Acuerdo Ministerial núm. 288-2022 que revitaliza la instancia de análisis de ataques contra líderes sindicales y sindicalistas, y
- ii) la referida instancia continúa con sus funciones de forma periódica.

Responsable: Ministerio de Gobernación.

- **Acciones a mediano plazo:**

- i) capacitaciones sobre libertad sindical, para los miembros del Ministerio Público, con la participación de sindicalistas y empleadores; las capacitaciones incluyen la aplicación del instructivo núm. 01-2015, y
- ii) la Oficina facilita el intercambio de experiencias internacionales en materia de violencia antisindical con Ministerios Públicos de otros países.

Responsables: OIT y Ministerio Público.

2. Reformas legislativas

a) Fortalecimiento institucional de la CNTRLLS

Se toma nota de que la iniciativa de ley núm. 5508 presentada en octubre de 2018 está pendiente de ser conocida en tercer debate por el Pleno del Congreso de la República. Se observa que debe ajustarse el artículo 28 del dictamen a la referida iniciativa con miras a actualizar sus fechas y eliminar el actual artículo 29 cuyo contenido está superado.

Se observa que en la reunión de la subcomisión de legislación en mesa ampliada de la CNTRLLS de 21 de septiembre de 2022 los mandantes tripartitos reafirmaron su voluntad de que el Congreso de la República apruebe a la mayor brevedad el dictamen a la referida iniciativa.

- **Acciones inmediatas:**

- i) el Gobierno y los interlocutores sociales envían antes del 30 de septiembre de 2022 un oficio a la Presidencia del Congreso de la República expresando la voluntad antes referida, adjuntando el proyecto de las dos enmiendas señaladas y solicitando una audiencia para manifestar de forma conjunta la importancia de la iniciativa y resaltar el compromiso del Estado de Guatemala con respecto de la misma;
- ii) el Gobierno y los interlocutores sociales llevan a cabo acciones de cabildeo para promover la aprobación de la iniciativa, y
- iii) el Gobierno y la CNTRLLS hacen pública la remisión del referido oficio para que la noticia salga en los medios de comunicación.

Responsables: Gobierno, CNTRLLS e interlocutores sociales.

b) Acuerdo tripartito de marzo de 2018 (derecho de sindicalización en el sector público; servicios esenciales y huelga: sanciones penales que podrían afectar el ejercicio del derecho de huelga)

Se toma nota de que, el 21 de septiembre de 2022, la subcomisión de legislación en mesa ampliada de la CNTRLLS ratificó su acuerdo sobre los textos aprobados en marzo de 2018 y acordó que, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el organismo ejecutivo someterá a la mayor brevedad una iniciativa de ley al Congreso.

- **Acciones inmediatas:** el Gobierno remite, a más tardar a finales de octubre, la iniciativa de ley correspondiente al Congreso de la República y da seguimiento de manera proactiva al recorrido legislativo de la misma (responsabilidad: Gobierno); los interlocutores sociales llevan a cabo acciones de cabildeo para promover el proyecto; el Gobierno y la CNTRLLS hacen pública la remisión de la iniciativa de ley para que la noticia salga en los medios de comunicación

Responsables: Gobierno, CNTRLLS e interlocutores sociales.

El Gobierno debe poder informar al Consejo de Administración en noviembre de 2022 del cumplimiento de los puntos 2, a) y 2, b).

c) Acuerdos tripartitos de agosto de 2018 (sobre principios orientadores para reformar la legislación en materia de sindicatos de industria, negociación sectorial y ciertos aspectos del derecho de huelga)

Se observa que:

- i) no se han dado mayores avances sobre el tema desde agosto de 2018;
- ii) los mandantes tripartitos nacionales y la misión resaltan la importancia del tema y la necesidad de construir sobre los acuerdos alcanzados en 2018, y
- iii) está a disposición la asistencia técnica de la Oficina.

- **Acciones inmediatas:**

- i) la subcomisión de legislación de la CNTRLLS inscribe este punto como elemento prioritario de su plan de trabajo (responsable: CNTRLLS), y
- ii) la Oficina elabora una propuesta de asistencia técnica y de acompañamiento y facilitación del diálogo tripartito que involucra a los interlocutores sociales internacionales (responsable: OIT).

- **Primer semestre de 2023:** inicio de la realización de la asistencia técnica y de los diálogos bipartitos y tripartitos sobre la reforma legislativa relativa a los puntos mencionados.

Responsables: mandantes nacionales, CNTRLLS, OIT, OIE, CSI.

- **Segundo semestre de 2023:** continuación y culminación de la asistencia técnica y diálogos bipartitos y tripartitos sobre la reforma legislativa relativa a los puntos mencionados.

Responsables: mandantes nacionales, CNTRLLS, OIT, OIE, CSI.

- **Objetivo:** disponer de un texto consensuado de propuestas de reformas para el Consejo de Administración en noviembre de 2023.

Responsables: mandantes nacionales.

3. Registro e inscripción de sindicatos

Se toma nota de que, con el apoyo de la Oficina, se realizó un levantamiento y diseño de herramienta electrónica para el registro e inscripción de sindicatos. Se resalta la importancia de contar con un sistema de protección eficaz de los datos contenidos en el sistema electrónico de registro e inscripción de sindicatos.

- **Acción a lo largo del año 2023:** implementación de la herramienta y dotación de equipo.

Responsable: OIT.

4. Homologación de pactos colectivos

Se expresaron preocupaciones sobre demoras y dificultades en los procesos de homologación de los pactos colectivos por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

- **Acción a lo largo del año 2023:** la Oficina facilita un examen tripartito de la práctica de la homologación de los pactos colectivos con miras a asegurar el cumplimiento del principio de negociación colectiva libre y voluntaria.

Responsables: OIT, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, CNTRLLS.

5. Protección contra los despidos antisindicales y cumplimiento de las órdenes de reinstalación

Se confirmó la existencia de una conjunción de factores legales, institucionales y prácticos que obstaculizan el efectivo funcionamiento de la justicia en materia de discriminación antisindical en general y el cumplimiento de las órdenes de reinstalación en particular.

Se tomó nota con interés de:

- i) la iniciativa de creación de dos juzgados penales especializados en el tratamiento del delito de desobediencia por incumplimiento de las órdenes judiciales de reinstalación, y
- ii) la creación de una mesa conjunta del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Poder Judicial y el Ministerio Público para encontrar soluciones a casos concretos.

Se describieron al mismo tiempo otros desafíos como el muy alto número de amparos presentados en materia laboral, las situaciones de nuevos despidos consecutivos al cumplimiento de las órdenes de reinstalación y la falta de herramientas específicas en manos de los tribunales laborales para hacer cumplir las mencionadas órdenes.

Con miras a fortalecer y ampliar las iniciativas dirigidas a contar con un mecanismo eficaz y ágil de reinstalaciones, se resalta la utilidad de la realización por parte de la OIT de un diagnóstico técnico exhaustivo de los desafíos en materia de cumplimiento de las reinstalaciones para identificar posibles propuestas de acción adicionales.

- **Acción inmediata:** definición de los términos de referencia para el diagnóstico.

Responsable: OIT.

- **Primer semestre de 2023:** realización del diagnóstico.

Responsable: OIT.

- **Segundo semestre de 2023:**

- i) presentación por la OIT del diagnóstico al Poder Judicial, al Ministerio Público y al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (responsable: OIT);
- ii) discusiones tripartitas en el seno de la CNTRLLS sobre acciones que tomar a la luz del diagnóstico (responsables: mandantes tripartitos nacionales, CNTRLLS), y
- iii) las autoridades públicas toman las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las órdenes judiciales de reinstalación (responsables: autoridades públicas).

- **Acción inmediata y continuada:** durante sus presentaciones ante la CNTRLLS (véase el punto 1 del presente documento), la señora Fiscal General informará sobre los avances y resultados en materia de certificación de conducente.

Responsable: Ministerio Público.

- **Acción a lo largo de 2023:** capacitaciones de los jueces laborales en materia de normas internacionales del trabajo, con enfoque en libertad sindical.

Responsable: OIT.

6. Campaña de sensibilización sobre libertad sindical

Los mandantes tripartitos nacionales confirmaron su apoyo al contenido de la campaña.

Habiendo tenido conocimiento de la reciente campaña promovida por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social sobre la prevención frente al trabajo infantil, se plantea la posibilidad de que el Gobierno pueda realizar un esfuerzo similar en una campaña sobre libertad sindical.

Se evocó la posibilidad de que, en articulación con la política de derechos humanos desarrollada por el sector empleador, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras elabore y difunda entre sus miembros materiales de sensibilización e información sobre el papel de los empleadores ante el ejercicio de la libertad sindical.

Se evocó la posibilidad de incluir en la campaña la promoción de buenas prácticas en materia de relaciones colectivas de trabajo (por ejemplo por medio del otorgamiento por parte de la CNTRLLS de un premio anual).

7. Funcionamiento de la CNTRLLS

a) La CNTRLLS en general

Se subrayó la importancia de agilizar el funcionamiento de la Comisión y de sus discusiones y, con el apoyo de la OIT, la OIE y la CSI, de fortalecer a la CNTRLLS y su funcionamiento.

Quedan por definir las acciones concretas sobre este punto.

b) Subcomisión de resolución de conflictos

Se constató la ausencia de funcionamiento de la subcomisión de resolución de conflictos que no cuenta con un mediador y que no ha logrado examinar casos.

- **Acción inmediata:** definición consensuada tripartitamente del perfil del/la mediador/a.

Responsable: CNTRLLS con apoyo de la OIT.

Seguimiento

16. La OIT, la OIE, la CSI y los mandantes tripartitos nacionales acuerdan llevar a cabo tres reuniones virtuales de seguimiento de las presentes acciones prioritarias en los próximos doce meses (por ejemplo en enero, mayo y septiembre de 2023).

▶ Proyecto de decisión

17. **El Consejo de Administración toma nota de la información proporcionada por la Oficina en el documento GB.346/INS/10 y, en particular, de las acciones prioritarias identificadas en ocasión de la misión conjunta de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional de Empleadores y la Confederación Sindical Internacional.**