UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU INFLUENCIA EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES DEL ESTADO

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

IVAN MAURICIO ROMERO CARRANZA

Previo a Conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

y los Títulos Profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Abril de 1999

JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ECANO	Lic. José Francisco De Mata Vela
OCAL I:	Lic. Saulo De León Estrada
OCAL II:	Lic. José Roberto Mena Izeppi
OCAL III:	Lic. William René Méndez
OCAL IV:	Ing. José Samuel Pereda Saca
OCAL V:	Br. José Francisco Peláez Cordón
ECRETARIO:	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL

rimera Fase:

residente:	Lic. Raul Antonio Chicas Hernández
ocal:	Lic. Guillermo Rolando Díaz Rivera
ecretario:	Lic. Luis Haroldo Ramírez Urbina

egunda Fase:

residente:	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
ocal:	Licda. Mirna Lubet Valenzuela de Mérida
ecretario:	Lic. Jorge Mario Alvarez Quirós

OTA: "Unicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

Lic. Luis Alberto Zeceña López
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

303 - 99

Guatemala, 26 de Enero de 1999.-

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA
27 ENE. 1999
RECIBIDO
Horas: 18 Minutos: 15
Oficial:

Señor
Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad de San Carlos de Guatemala,
Licenciado José Francisco de Mata Vela,
Ciudad Universitaria.-

Señor Decano:

En cumplimiento de la Providencia de fecha dieciséis de Noviembre de 1998, me permito informar a Usted que procedí a asesorar el Trabajo de Tesis del Bachiller IVAN MAURICIO ROMERO CARRANZA intitulado "EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU INFLUENCIA EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES DEL ESTADO".-

Del estudio realizado sobre el trabajo, establecí que el tema fue investigado utilizando la metodología y procedimientos que le fueron recomendados, permitiendo al autor comprobar el contenido de la hipótesis.-

Considero que el trabajo del Bachiller Romero Carranza constituye un valioso aporte de beneficio para los trabajadores del Estado y en virtud de reunir los requisitos legales exigidos por nuestra Universidad, emito dictamen favorable para que el mismo pueda ser discutido en el respectivo Examen General Público.-

Sin otro particular, me suscribo del Señor Decano, con muestras de mi más alta consideración.-

Lic. Luis Alberto Zeceña López
ABOGADO Y NOTARIO

AV. REFORMA 2-18, ZONA 9, HOTEL CORTIJO REFORMA, 2o. NIVEL, OF. # 8, TEL. 313881.
Guatemala, C. A.

IDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

TAD DE CIENCIAS
ICAS Y SOCIALES
Universitaria, Zona 12
mala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES: Guatemala, tres de febrero de mil novecientos noventa y nueve.----------

Atentamente, pase al LIC. CESAR LANDELINO FRANCO LOPEZ para que proceda a Revisar el trabajo de Tesis del bachiller IVAN MAURICIO ROMERO CATRANZA y en su oportunidad emita el dictamen correspondiente.-----

Alhj.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DECANATO
GUATEMALA, C. A.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

Cesar Landelino Franco López
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 4596

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

781-99

Guatemala, febrero 22 de 1999.

Licenciado
José Francisco de Mata Vela
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA
23 FEB. 1999
RECIBIDO
Horas: 13 Minutos: 35
Oficial:

Respetable Señor Decano:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa Decanatura, con fecha tres de febrero de mil novecientos noventa y nueve, en el que se dispone nombrar al suscrito como revisor de tesis del Bachiller IVAN MAURICIO ROMERO CARRANZA, informo:

El postulante presentó el tema de investigación " EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU INFLUENCIA EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES DEL ESTADO ".

De la revisión practicada al trabajo de tesis presentado por el Bachiller Romero Carranza, puede concluirse en que el contenido del mismo no sólo se ajusta a los requisitos exigidos por las disposiciones correspondientes, sino adicionalmente presenta un valioso aporte en relación a lo que puede ser en el futuro la nueva Ley de Servicio Civil, describiendo con

Cesar Landelino Franco López
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 4596

mucha propiedad, en un análisis pormenorizado lo perjudicial que para los trabajadores del sector público, podría resultar el anteproyecto de Ley de Servicio Civil, que actualmente se encuentra en proceso legislativo en el Honorable Congreso de la República. Entre otras cosas, considero que las apreciaciones del ponente del trabajo de tesis, son acertadas, sobre todo cuando se refiere a la mutilación que sufriría el ejercicio del derecho de huelga y la jurisdicción de los tribunales de trabajo de la República en aquel ámbito, si se llegase a convertir aquel anteproyecto en una ley vigente. Adicionalmente, el trabajo presentado destaca como la vigencia temporal del literal d) del artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo conculcó el derecho de sindicalización de los trabajadores del Estado por todo el tiempo durante el que permaneció vigente, lo cual indudablemente ha consumado la contravención al convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), y al artículo 102 de la Constitución Política de la República.

De consiguiente puede afirmarse con certeza, que el trabajo presentado puede constituir una forma de prever los alcances y repercusiones de este anteproyecto de ley, a fin de que pueda alertar por un lado, a los estudiosos del derecho, defensores del esquema actual del Derecho Colectivo del Trabajo, y por otro lado, a los miles de trabajadores que con su vigencia podrían ver seriamente afectados sus derechos laborales mínimos.

En conclusión, y en virtud de haberse satisfecho las exigencias del suscrito revisor derivadas del examen del trabajo, y por las razones anteriormente expresadas, considero que el trabajo presentado por el Bachiller Romero Carranza, debe continuar su trámite, a efecto

ar Landelino Franco López
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 4596

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

de que se ordene la impresión del mismo y se señale día y hora para su discusión en el correspondiente examen público, con mi DICTAMEN FAVORABLE.

Lic. César Landelino Franco López
ABOGADO Y NOTARIO

AD DE SAN CARLOS
GUATEMALA

D DE CIENCIAS
AS Y SOCIALES
iversitaria, Zona 12
la, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES: Guatemala, veintiseis de febrero mil novecientos noventa y nueve.----------

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de tesis del Bachiller IVAN MAURICIO ROMERO CARRANZA intitulado " EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU INFLUENCIA EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES DEL ESTADO". Artículo 22 del Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis.----------

ALHJ.

[redacted]

ACTO QUE DEDICO

A: DIOS

A: Mi Patria Guatemala

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad de San Carlos de Guatemala

A: Mis padres:
José Esteban Romero García (Que en Paz Descanse)
Rosa del Carmen Carranza viuda de Romero

A: Mis hermanos:
Armando Esteban, Conrado Eduardo y Edgar Dagoberto

A: Mis hermanas:
Rosa Yolanda y Teresa de Rosario

A: Mis cuñados y cuñadas

A: Mis Sobrinos y Sobrinas

A: Licda. Olga Patricia Sosa Montenegro
En agradecimiento a su ayuda y colaboración.

INDICE

CAPITULO III

CAPITULO IV

INTRODUCCION

En el presente trabajo de tesis EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU INFLUENCIA EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES DEL ESTADO, hago la observación de que al respecto se puede afirmar, que no existe algo escrito en relación al tema analizado; y es por ello que he encontrado una serie de limitantes en cuanto al estudio y desarrollo del mismo punto de tesis.

El presente trabajo no pretende agotar el tema, sino más bien lo que me anima es la forma como se pretende vulnerar, uno de los derechos mínimos de los trabajadores, como lo es la libre organización y sindicalización de los trabajadores, en este caso del sector público, en el Anteproyecto de Ley del Servicio Civil; presentado ante el pleno del Honorable Congreso de la República de Guatemala y como se encuentra regulado ese derecho en la legislación vigente, según Decreto 71 - 86 del Congreso de la República Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado. Ya que al parecer al entrar en vigencia la nueva Ley de Servicio Civil, se estaría dando un nuevo giro a dicho derecho, en sentido negativo, para el sector de trabajadores públicos. Lo cual redundaría en desventaja para la clase trabajadora, en general, de nuestro país. Así como las consecuencias

a nivel Internacional, que conlleva dicha violación del derecho de Sindicalización en nuestro medio, no se dejarían esperar. Además sería nuestro país señalado como uno más de los violadores de los acuerdos suscritos en materia laboral.

Para llevar a cabo dicho estudio de tesis, lo he estructurado en cuatro capítulos, los cuales se encuentran de la manera siguiente:

En el capítulo primero se desarrolla el marco legal del derecho de sindicalización, tomando en cuenta tanto la legislación interna como la internacional, suscrita por nuestro país en esta materia.

El segundo capítulo, se utiliza para desarrollar uno de los convenios suscritos a nivel internacional por nuestro país, como lo es el convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo (O. I. T.).

En el capítulo tercero, se hace un análisis comparativo entre la ley de Servicio Civil vigente y el Anteproyecto de Ley de Servicio Civil, en relación a la regulación del derecho de sindicalización, y sus desventajas para la clase trabajadora del sector público.

En el capítulo cuarto, se hace un estudio de las incidencias del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil en el derecho de libertad sindical, en nuestro medio lo cual lo establecí con su respectiva encuesta, sus gráficas ilustrativas y las conclusiones a las cuales

se arribo.

En el apartado de anexo se encuentra copia del decreto 63-98 del Congreso de la República.

Por último, es mi deseo que a pesar de que mi trabajo es sencillo, contribuya en mínima parte a estudiantes y profesionales del derecho, a contar con material como medio de consulta, y desde ya agradezco a quienes se interesen en leerlo, pues será bienvenida la crítica constructiva sobre el mismo.

El Autor.

CAPITULO I

REGULACION DEL TRAMITE DE RECONOCIMIENTO E INSCRIPCION DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES DEL ESTADO

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE SINDICALIZACION DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El artículo 102 literal q), de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece el derecho de libre sindicalización para los trabajadores. De la simple lectura de aquella norma, se infiere que es un derecho conferido sin exclusiones, es decir tanto para los trabajadores del sector público como para los trabajadores del sector privado, pues el enunciado inicial del artículo en cuestión establece que son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales de trabajo y autoridades

administrativas de trabajo, ".....q) Derecho de sindicalización libre de los trabajadores". (1) Es decir, que dentro del ámbito de la norma se comprende el derecho de sindicalización del que gozan todos los trabajadores en general, pues no se hace distinción alguna. A esta norma fundamental, que dicho sea de paso, constituye una garantía constitucional individual para los trabajadores, debe agregarse otra complementaria en materia colectiva, como lo es la contenida en el artículo 116 de la misma Constitución Política de la República, que reconoce el derecho de huelga para los trabajadores del Estado, derecho que como podrá apreciarse en otra parte de este capítulo, se debería desarrollar conforme lo regulado en la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado -Decreto 71-86-, y es que afirmo, que debería, porque como también se estudiará más adelante, este derecho, fue sustituído en el Decreto 35-96 conocido como Ley antihuelga, que fue el que vino a reformar lo contenido en el Decreto 71-86 ya relacionado.

2. DESARROLLO DEL DERECHO DE SINDICALIZACION Y HUELGA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

(1) Art. 102 Constitucion Politica de la Republica

El 24 de diciembre de 1986, casi como un regalo de Navidad para los trabajadores del Estado, cobra vigencia el Decreto 71-86, que contiene la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, que precisamente era la normativa ordinaria que desarrollaría la norma constitucional que contenía el ejercicio del derecho de sindicalización y también la norma constitucional que en el artículo 116, establecía el derecho de huelga para los trabajadores del Estado.

Originalmente éste Decreto de únicamente diez artículos, pretendía regular los derechos de sindicalización de los trabajadores del Estado, de forma únicamente enunciativa, pues de su simple lectura se deducía que lo que se hacía era trasladarse el ejercicio de ambos derechos a lo normado en el Código de Trabajo para los trabajadores del sector privado a partir del artículo 377 de aquel cuerpo legal, sin embargo veamos el contenido de cada una de las normas de aquella ley.

El artículo uno, señalaba " el derecho de sindicalización y de huelga que se reconocían a favor de los trabajadores del Estado, en general, tanto de sus entidades descentralizadas, como de sus entidades

autónomas", (2) sin hacer ninguna exclusión, y es que aquí es importante puntualizar en que posteriormente el Decreto 35-96 del Congreso de la República, denominado "Ley antihuelgas", que precisamente reformó al decreto que analizamos, reformó este artículo, adicionando la exclusion para ejercer el derecho de sindicalización a las fuerzas armadas y a la policía, lo que conforme a lo regulado originalmente no estaba así dispuesto.

El artículo dos, " se refería a la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones sindicales de este sector" (3), incluyéndose a todas las organizaciones, es decir, tanto a los sindicatos, como a las federaciones y confederaciones sindicales, siendo importante señalar que tal y como se destacó anteriormente, el contenido de este Decreto era más enunciativo y referencial, que regulador, pues no establece acá un procedimiento propio y distinto al que se encuentran sujetas para su reconocimiento, las organizaciones sindicales de trabajadores del sector privado, lo que significa que esta norma remite por completo a los trabajadores del Estado al Código de Trabajo, es decir trasladando el trámite de constitución, organización y funcionamiento al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por medio de la Dirección General de Trabajo, que es precisamente el órgano

(2) Art. 1 Dto. 71-86 del Congreso de la Republica
(3) Art. 2 Dto. 71-86 del Congreso de la Republica

encargado de reconocer la personalidad jurídica de los sindicatos y aprobar sus estatutos, es decir que desde aquel momento, la ley establece que los sindicatos de trabajadores del Estado, deberán tramitar su inscripción y reconocimiento ante la Dirección General de Trabajo, lo que a parte de lo que ya se ha señalado, parece ser congruente, pues es precisamente a la organización administrativa de trabajo a la que debe competer tal función, pues como ya se verá más adelante, " no hay otro órgano de la administración conforme al mismo convenio 87 de la O.I.T., que deba tener tal atribución ", (4) por lo tanto quizás lo más conveniente en este sentido hubiese sido, unificar la legislación para que fuese la misma la que regulara el trámite de inscripción y reconocimiento de sindicatos de trabajadores del Estado, como de sindicatos de trabajadores del sector privado.

Por otro lado, el artículo tres que se analiza, " establece las formas de organización sindical que podrán adoptar los trabajadores del Estado", (5) puntualizándose que pueden organizar sindicatos, por organismos de Estado, por Ministerios de Estado, por Entidades autónomas o descentralizadas de Estado, o bien por dependencia o gremios, lo que sí resulta importante de haber establecido, pues dada la organización del Estado, de no haberse aclarado en esta forma, pudo haber generado interpretaciones antojadizas y arbitrarias, lo que hoy

(4) Art. 4 Convenio 87 de la O.I.T.
(5) Art. 3 Decreto71-86 del Congreso de la Republica

no puede suceder, pues sí se organiza un sindicato de trabajadores, por Ministerio, se entenderá que pueden afiliarse a él, los trabajadores que laboren en todas las dependencias que lo conformen, mientras que sí ese mismo sindicato se organiza en una misma dirección general de este mismo ministerio, se entenderá que sólo pueden afiliarse a él, los trabajadores de esa dependencia.

El artículo cuatro de la ley que se analiza, fue ampliamente reformado por el Decreto 35-96, o Ley Antihuelga, en el sentido de que se impusieron una serie de limitaciones y proscripciones al ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores del Estado, que por no ser materia del presente trabajo de tesis, no entraremos a analizar a fondo, sin embargo, cabe señalar, que el ejercicio del derecho de huelga desaparece prácticamente con esta reforma, pues se crea " la figura del arbitraje obligatorio", (6) para casi todos los casos, es decir por medio de establecer que casi todos los servicios que presta el Estado, son de naturaleza esencial, y por lo mismo, no pueden verse afectados por una paralización de actividades en ningún caso. Esto a criterio del autor, es efectivamente, no una limitante al ejercicio de huelga, sino una prohibición a ejercer dicho derecho, pues la limitante prohibe el ejercicio del derecho de huelga en ciertos casos

(6) Art. 4 Dto. 71-86 Idem.

y en determinadas circunstancias, pero no en forma definitiva como sucede en el caso que nos ocupa, por otro lado, llama poderosamente la atención, como en esta misma norma, desaparece también el incidente de huelga ilegítima o ilegal, contemplado en el artículo 394 del Código de Trabajo, para " aquellos casos en donde se produzca la paralización de las actividades laborales sin que exista autorización de tribunal de trabajo competente", (7) pues al leer el literal C.2. de este artículo, se puede establecer que se faculta al Estado como patrono, a terminar los contratos de trabajo sin previa autorización judicial en tales casos, lo que deja la calificación de la huelga a su completa disposición, usurpando un ámbito que sólo compete a los tribunales de trabajo y previsión social.

Lo anterior, señalado como hechos que resultan más trascendentes dentro del artículo analizado, pero no por que el resto del contenido no lo sea, sino más bien porque como ya se señalaba, el derecho de huelga no es objeto de analisis en este trabajo de tesis.

En cuanto al artículo cinco, este tiene como propósito definir " quienes son los sujetos procesales de las relaciones colectivas que se dan entre los trabajadores del Estado y este último como patrono", (8)

(7) Art. 394 Codigo de Trabajo
(8) Art. 5 Dto. 71-86 IDEM.

pudiéndo señalarse como un avance el que se determine que por el Estado son sujetos procesales en la vía directa, es decir en la vía previa a la jurisdiccional, los funcionarios que ejerzan la dirección de la entidad de que se trate, pues sería complicado pretender que el Estado sea representado en estos conflictos, sólo por el Procurador General de la Nación, lo que haría indudablemente más engorroso el tramite de esta vía, que tiene como propósito buscar la conciliación entre las partes, pero por aparte, esta norma establece que en la vía jurisdiccional, ya haciendo referencia al trámite del conflicto colectivo de carácter económico social, serán partes por el Estado en general, quien designe específicamente la autoridad máxima del Ministerio Público, lo que actualmente es incongruente pues el Ministerio Público no tiene dentro de su competencia cuestiones de índole laboral, esta contradicción puede deberse a que cuando el Decreto 71-86, fue puesto en vigencia la Ley del Ministerio Público, se contenía en el Decreto 512 del Congreso de la República, que era el " cuerpo legal que regulaba la actividad tanto del Ministerio Público, como de la Procuraduría General de la Nación", (9) pues debemos recordar que el Procurador General de la Nación, era a su vez el Jefe del Ministerio Público, lo que hoy a cambiado y entonces hace urgente que se aclare la norma en el sentido de que a quien corresponde designar

(9) Dto. 512 del Congreso de la Republica

dicha representación, es a la Procuraduría General de la Nación y no al Ministerio Público, como equivocadamente se consigna en la ley; mientras tanto la representación de los trabajadores, se mantiene a los Comités Ad-hoc o a los sindicatos, según el caso. Sólo debo señalar que jurisdiccionalmente debierá también establecerse que la representacion del Estado, la ejerzan los funcionarios a cargo de las dependencias de Estado en donde se suscite el conflicto, esto tomando en cuenta que el propósito del Derecho Laboral, es proteger a los trabajadores que son la parte económicamente más débil de la relación laboral, y con el objeto de evitar que la intervención de la Procuraduría retarde aún más el trámite del conflicto, con la interposición de medidas que busquen demorar el mismo.

Por otra parte el artículo seis, establece " a quien corresponde la jurisdicción y competencia en materia colectiva y en referencia de las relaciones del Estado con sus trabajadores", (10) señalando una competencia general que corresponde a los tribunanales de trabajo de la República, y una competencia específica que corresponde siempre a los tribunales de trabajo de la República pero en vía uninstancial, cuando de trate de los trabajadores del Organismo Judicial. En este caso es importante señalar que esta norma se ve contravenida por la

(10) Art. 6 Dto. 71-86. IDEM

norma identificada con el número 92 de anteproyecto de la Ley de Servicio Civil que sirve de fundamento del presente trabajo de tesis, en cuanto a que la misma crea el " tribunal administrativo de servicio civil", (11) que de acuerdo a lo que allí se establece será el único competente para conocer del trámite y resolución de los conflictos colectivos de carácter económico social que se susciten entre los trabajadores del Estado y éste como patrono, cuestión que ya permite avisorar lo grave del contenido de aquel anteproyecto, por cuanto que se pretende suprimir la jurisdicción de los tribunales de trabajo, para crear un órgano administrativo, al que en ningún caso puede arrogarse o atribuírse la función jurisdiccional, que de acuerdo al artículo 203 de la Constitución Política de la República, " es exclusiva de la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de la República", (12) como sí esto no fuera suficiente, el contenido de esta norma en proyecto, vulnera en absoluto el artículo que hemos analizado, de lo que puede desprenderse que sí este anteproyecto llega a convertirse en ley, genere la obligada reforma del Decreto 71-86, lo que a su vez, sería constitutivo de un acto en contra de la Constitución, pues como ya se razonó se vulneraría seriamente la independencia y potestad de juzgar del Organismo Judicial.

(11) Art. 92 del anteproyecto de la Ley de Servicio Civil
(12) Art. 203 Constitucion Politica de la Republica

omo pudo apreciarse del analisis anterior, puede con toda certeza oncluírse en que el ejercicio del derecho de sindicalización sí se ncuentra claramente establecido y garantizado en el Decreto 71-36, ás no así el ejercicio del derecho de huelga, sobre todo si se toma n cuenta que el trámite para la constitución, reconocimiento y uncionamiento de las organizaciones sindicales de trabajadores del stado, está a cargo de la organización administrativa de trabajo, a que de acuerdo al Convenio 87 de la Organización Internacional del rabajo, es la única competente, pues no se puede atribuír esta ompetencia a ningún otro órgano de la administración pública, de cuerdo al mismo convenio, de manera que ésto, quiere decir que no uede distinguirse entre sindicatos de trabajadores del Estado y indicatos de trabajadores del sector privado, para efectos de crear rámites diferentes ante dependencias del Estado distintas, pues sí sto se hace, se produce una clara interferencia del Estado, en la ibertad de sindicalización al verse influída por un control no stablecido en el Convenio Marco del ejercicio de esta libertad ndividual.

. ILEGALIDAD DEL ARTICULO 40 d), DE LA LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO,

QUE IMPUSO TEMPORALMENTE AL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL LA OBLIGACION DE TRAMITAR EL RECONOCIMIENTO E INSCRIPCION DE LAS ORGANIZACIONES SOLIDARISTAS

Para poder arribar a conclusiones que permitan demostrar la ilegalidad de la disposición señalada en el título de este numeral, es importante recordar aspectos que ya se señalarón anteriormente, tal y como el fundamento constitucional del derecho de libre sindicalización contenido en el artículo 102 q), de la Constitución Política de la República que establece la garantía individual para todos los trabajadores de la República del ejercicio del derecho de libre sindicalización, aunado a esta norma también debe señalarse lo establecido en el artículo 212 del Código de Trabajo que establece con toda claridad: " Que no es lícito que pertenezcan a un sindicato representantes del patrono y los demás trabajadores análogos que por su alta posición jerárquica dentro de la empresa, estén obligados a defender de modo preferente los intereses del patrono". (13) Lo que permite inferir que dentro de las organizaciones conformadas por trabajadores, no es lícita la participación del patrono, la de sus representantes, o la de aquellos trabajadores que se encuentren por su posición en la empresa, obligados

(13) Art. 212 Codigo de Trabajo.

a defender la posición del patrono. En otras palabras, lo que se busca evitar con lo dispuesto en esta última norma, es la participación o ingerencia del patrono en cualquiera de la formas señaladas al seno de las organizaciones de trabajadores, pues permitir ésto, desvirtuaría el carácter legítimo de clase que poseen las organizaciones sindicales, y que obligadamente deben mantener para que respondan a los intereses de los trabajadores, que nunca podrán ser los mismos que los del patrono.

Adicionalmente a estos dos fundamentos legales que comprenden el derecho laboral guatemalteco, existe como ya se relacionaba con anterioridad el Convenio Internacional de Trabajo número 87, debidamente ratificado por Guatemala, en el que con toda claridad en el artículo 3 numeral 12., establece que las autoridades públicas deberán: "abstenerse de toda intervención que tienda a limitar o entorpecer el ejercicio legal del derecho de libre sindicalización" (14), y esta disposición de conformidad con el literal t), del artículo 102 de la Constitución Política de la República, " forma parte de los derechos mínimos a favor de los trabajadores en Guatemala". (15) De lo que se desprende que se encuentran absolutamente prohibidas todas aquellas acciones cuya tendencia sea buscar la limitación o el entorpecimiento por parte

(14) Art. 3 Convenio 87 de la O.I.T.
(15) Art. 102 Lit. t), Constitucion Politica de la Republica

del Estado, del ejercicio del derecho de libre sindicalización, o comprendiéndose dentro de tales limitaciones y medios de entorpecimiento los obstáculos legales para el reconocimiento de las organizaciones sindicales y la legalización de organismos paralelos financiados, dirigidos o gobernados por los patronos, que por ende, tiendan a mediatizar el ejercicio de aquella libertad. Habiéndose hecho el anterior razonamiento, es conveniente traer a colación lo que establecía hasta antes del 5 de noviembre de 1998, el artículo 40 literal d), de la Ley del Organismo Ejecutivo, en cuanto a que señalaba "Que corresponde al Ministerio de Trabajo, ... d) Aprobar los estatutos, reconocer la personalidad jurídica e inscribir a las organizaciones sindicales y asociaciones solidarias de los trabajadores no estatales y administrar lo relativo al ejercicio de sus derechos laborales". (16) En esta caso es fácilmente advertible que el Estado guatemalteco incurrió durante poco más de diez meses (la Ley del Organismo Ejecutivo había sido puesta en vigencia el 1 de enero de 1998), al establecer lo señalado en la ley, en una ilegalidad y violación manifiesta del convenio de trabajo relacionado, pues atribuyó al Ministerio de Trabajo y Previsión Social el reconocimiento de las organizaciones solidaristas vulnerando con ello los derechos establecidos en las normas que ya se han relacionado, pues aquella disposición legal constituyó una

(16) Art. 40 d) Dto. Ley del Organismo Ejecutivo, Derogado por medio del Dto. 63-98, que entro en vigencia el 5 de noviembre de 1998.

intervención del Estado, cuyo objeto era limitar y entorpecer el ejercicio de la libre sindicalización a los trabajadores del Estado, al imponer abiertamente que organizaciones conformadas por patronos y trabajadores, dominadas por los primeros, fueran equiparadas y reconocidas como que si se tratase de organizaciones legítimas de trabajadores por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Lo anterior generó como lógica consecuencia, una competencia entre las legítimas organizaciones de trabajadores ya constituídas y éstas asociaciones paralelas, por la representación laboral en la empresa, con el ánimo final de hacer nulatoria la procedencia de la negociación colectiva en aquellos centros de trabajo, en donde esas asociaciones existen como asociaciones únicas, y también en aquellos centros de trabajo en donde deben coexistir con los sindicatos legítimos de trabajadores.

Pero sin lugar a dudas, el aspecto más delicado que produjo esta ley, durante sus más de diez meses de vigencia, fue generar, por un lado, una laguna legal, en la Ley del Organismo Ejecutivo, al no contemplar quién o qué órgano del Estado, sería el competente para tramitar la inscripción o reconocimiento de los sindicatos de trabajadores del Estado, pues en la norma analizada se habla que " será competencia

(17) Art. 40 d) IDEM.

del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, tramitar el reconocimiento de organizaciones sindicales y organizaciones solidarias no estatales", (17) por lo que cabe preguntar: A quién correspondió durante todo el tiempo de vigencia de esta norma, está función? Pero por otro lado, esta disposicion legal, vino a confrontar lo establecido en el artículo 2., de Decreto 71-86, Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, pues, esta última norma, sí señala con toda claridad " que lo relativo a la constitución, organización y funcionamiento de los Organismos sindicales del Estado se debe regir conforme con lo que establece el Código de Trabajo", (18) en otras palabras el artículo 218 de áquel cuerpo legal, que es el que norma lo relacionado al trámite del reconocimiento de los sindicatos de trabajadores. Es decir que por un lado, esta norma creo una laguna legal, pero por otro creo un conflicto de leyes, que en condiciones normales hubiese sido fácil de resolver, sí se aplica el artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial, que " señala la preeminencia de las leyes especiales sobre las leyes generales", (19) tal y como en el caso que nos ocupa, en el que el Código de Trabajo y el Decreto 71-86, constituyen la ley específica y la Ley del Organismo Ejecutivo, la ley general. Finalmente, es importante recordar, que hasta antes de la vigencia de la Ley del Organismo Ejecutivo, las organizaciones

(18) Art. 2 Dto. 71-86
(19) Art. 13 Ley del Organismo Judicial

solidaristas tramitaban su reconocimiento conforme al procedimiento establecido en el derecho civil, para las asociaciones de esa naturaleza, pues precisamente su carácter mixto y el que el gobierno de éstas estuviese a cargo del patrono, hacía imposible que pudieran reconocerse como organizaciones de trabajadores o como organizaciones de patronos. No obstante a todo ésto, el Estado guatemalteco, intentó atribuír al Ministerio de Trabajo, la obligación de equiparar las organizaciones solidaristas, con los sindicatos de trabajadores, lo que como ya se señalo ampliamente contraviene el ejercicio de la libertad de sindicalización.

CAPITULO II

ONTENIDO DEL CONVENIO 87 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

. APLICACION DEL CONVENIO.

) AMBITO PERSONAL. Para Manuel García Alonzo, " El ámbito personal el Convenio es de la mayor amplitud. El art. 2º., dispone que los rabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el erecho de constituír organizaciones, así como de afiliarse a estas rganizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de as mismas". (20) Como se verá más adelante, solamente pueden excluírse los miembros de la fuerzas armadas y de la policía. El Convenio omprende tanto a los trabajadores asalariados como a los ndependientes.

20) Garcia Alonzo, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo. Pag. 188.

En los trabajos preparatorios del Convenio, se aclara que en materia de libertad sindical no cabía hacer ninguna distinción o discriminación en relación con la ocupación, el sexo, el color, la raza, el credo, la nacionalidad o la opinión política.

En estos trabajos se hizo especial referencia al sector público. Según Héctor Santos Azuela " El informe de 1947, que precedió la adopción de la Resolución sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva, indicaba que no parecía equitativo, en lo que concierne a la libertad sindical, establecer una distinción entre los asalariados de la industria privada y los trabajadores de los servicios públicos". (21) La garantía del derecho de organización debe aplicarse a todos los empleadores y trabajadores, públicos o privados, y también a los funcionarios, a los trabajadores de los servicios públicos y a los trabajadores de las industrias nacionalizadas.

En cuanto a la nacionalidad, diversos instrumentos de la OIT., afirman la igualdad de trato que cabe dar en esta materia a los trabajadores migrantes. El convenio sobre los trabajadores migrantes, se refiera a esta igualdad con respecto a la afiliación sindical y al goce de

(21) Santos Azuela, Hector. Elementos del Derecho del Trabajo. Pag. 240.

las ventajas de los convenios colectivos. Posteriormente, el Convenio sobre los trabajadores migrantes, incluyó los derechos sindicales en la política de la igualdad de oportunidades y de trato preconizada en su texto.

Para Esthela Guatierrez, "Los empleadores deben gozar de los mismos derechos de sindicación que los trabajadores. Este principio se aplica también a los países en los cuales no existen empresas privadas, o estas son de importancia marginal conforme al régimen político vigente. La Comisión de Expertos ha señalado que en este caso el derecho de sindicación adquiere una importancia adicional respecto de las personas encargadas de la dirección de las empresas del Estado", (22) ya que conforme al artículo 2 del Convenio 87, " todos los empleadores, sin ninguna distinción, incluídos los directores de estas empresas deben poder disfrutar los derechos y garantías previstos en el Convenio". (23)

Finalmente, en lo que se refiere a las fuerzas armadas y a la policía, el artículo 9 del Convenio dispone que " la legislación nacional debería determinar hastar que punto, se le aplicarán las garantías previstas en el mismo", (24) de acuerdo con la interpretación de los

(22) Gutierrez, Esthela. El reconocimiento de las organizaciones sindicales de los servidores publicos. Pag. 113.
(23) Art. 2 Convenio 87 de la O.I.T.
(24) Art. 9 Convenio 87 de la O.I.T.

órganos de control de la OIT, esta disposición permite la total exclusión de las respectivas categorías de los beneficios del Convenio, por parte de la legislación nacional.

b) AMBITO DE APLICACION MATERIAL. En relación a éste Oswaldo Mantero, señala que: " Los grandes temas cubiertos por el Convenio son la libre constitución de organizaciones profesionales, su administración y actividades, la suspensión y disolución de las organizaciones, federaciones, confederaciones y la afiliación internacional, el respeto de la legalidad y las garantías del Convenio". (25) Estos serán examinados a continuación, junto con sus divisiones, así como también la cuestión de la definición de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la de las obligaciones generales que impone a los Estados la ratificación del Convenio.

2. LA CONSTITUCION DE SINDICATOS CONFORME AL CONVENIO.

El convenio garantiza, en su artículo 2 " el derecho de los empleadores y los trabajadores de constituír sus organizaciones sin previa

(25) Mantero, Oswaldo. El sindicalismo y los representantes de los trabajadores. Pag. 133

autorización". (26) Es en relación con esta disposición que cabe evaluar las formalidades requeridas en numerosas legislaciones para la creación o la existencia legal de las organizaciones profesionales. Cabe recordar al respecto la discusión a que dieron lugar las formalidades legales que deberían observarse para ejercer el derecho de asociación, desde la misma Revolución Francesa.

En este sentido, Oswaldo Mantero precisa que: " Los trabajos preparatorios del Convenio 87 aclararón esta vez que los países quedaban libres para fijar en su legislación las formalidades que les parezcan propias para asegurar el funcionamiento normal de las organizaciones profesionales. Los órganos de control han tenido que examinar diversas situaciones relacionadas con el cumplimiento de las formalidades exigidas por la legislación nacional y han tratado de fijar ciertos lineamientos en la materia. El principio general es que las reglamentaciones sobre la constitución si no limitan las garantías previstas en éste, no equivalen a una autorización previa y no constituyen un obstáculo que de hecho sea una prohibición". (27)

Este principio se hace extensivo al requisito de la obtención de la personalidad jurídica por una organización profesional, exigido por

(26) Art. 2 Convenio 87 de la O.I.T.
(27) Mantero, Oswaldo. Op. cit. Pag. 152.

ciertas legislaciones. El artículo 7 del Convenio se refiere expresamente a la cuestión, al prever " que la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite las distintas garantías previstas en el Convenio". (28)

Existen ciertas cuestiones específicas que se han planteado en relación con la autorización previa, a través de la jurisprudencia de los órganos de control.

Continua expresando Oswaldo Mantero, que: " En cuanto a los requisitos de publicidad u otros análogos que pueden regir la creación de un sindicato, ellos no deben equivaler prácticamente a una autorización previa, ni constituír un obstáculo para la creación de una organización hasta el punto de constituír en los hechos una prohibición pura y simple. Una situación de esta índole puede producirse cuando el procedimiento de inscripción o registro de una organización es largo y complejo, o cuando la aplicación de las normas respectivas se aparta de su finalidad, y la autoridad administrativa competente ejerce un poder excesivo al amparo de su extenso margen de apreciación, sobre

(28) Art. 7 Convenio 87 de la O.I.T.

la base de textos poco precisos que permiten una interpretación de esta índole. En cambio, cuando las condiciones a que se encuentra sometida la inscripción de un sindicato son de pura forma, no cabe considerarlas como una restricción a la libertad de asociación". (29)

Esto conduce al problema de la discrecionalidad de las autoridades en esta materia.

Pero en relación a la inscripción de los sindicatos, Héctor Santos Azuela, explica que: "La posibilidad de recurrir ante los tribunales en contra de una decisión administrativa que deniega la inscripción o el registro ha sido considerada como una garantía de especial importancia. Un recurso únicamente ante el ministro del ramo no puede presentar las garantías y objetividad necesarias y ha sido considerado como conducente a establecer una autorización previa, incompatible con el artículo 2 del Convenio. Pero aún el recurso ante los tribunales pueden ser una garantía insuficiente, si las autoridades administrativas poseen . facultades discrecionales en cuanto al registro de una organización. En estos casos, los jueces sólo podrán verificar si se ha aplicado correctamente la legislación". (30) Por consiguiente, los tribunales deberían estar habilitados para examinar el fondo del

(29) Mantero, Osvaldo. Op. cit. Pag. 135
(30) Santos Azuela, Hector. Op. cit. Pag. 203.

asunto, así como los motivos por los cuales se ha tomado la decisión administrativa. Esto sólo puede obtenerse por vía de la acción constitucional de amparo.

3. EL DERECHO DE CONSTITUIR LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EL DE AFILIARSE A ELLAS.

Al establecer que los trabajadores y empleadores tienen el derecho de constituír las organizaciones que estimen convenientes, el artículo 2 del Convenio enuncia uno de sus principios más importantes, que forman parte de la filosofía que inspira el concepto de la libertad sindical de la OIT. Es con referencia a esta disposición que debe analizarse el problema de la unidad y del pluralismo sindical, así como otros aspectos relacionados con la estructura y la composición de las organizaciones profesionales. Se analizará en primer lugar, estos últimos aspectos.

4. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LOS SINDICATOS

La exigencia de un número mínimo de trabajadores o de una cierta proporción de trabajadores para la creación de un sindicato, puede atentar contra el mencionado principio. Es por este motivo que la Comisión de Expertos ha señalado que " dicho número debería mantenerse dentro de límites razonables para no obtaculizar la creación de organizaciones y que un problema similar puede plantearse si la legislación exige una proporción mínima considerable". (31) El Comité de Libertad sindical se ha pronunciado en forma más correcta sobre esta cuestión, considerando que un número mínimo de veinte miembros no parece constituír una cifra exagerada, como se estudiará más adelante en este estudio de tesis, esta es una de las cosas que se intenta vulnerar en el anteproyecto de la Ley de Servicio Civil.

La limitación del ámbito dentro del cual puede crearse un sindicato, también ha sido observada por los órganos de control como contraria al artículo 2, ya sea que se trate de un ámbito regional o de una base geográfica delimitada.

Para Esthela Gutierrez, "también presenta un cierto problema la limitación de las organizaciones a los trabajadores de una misma profesión, actividad u ocupación. Esto se aplica tanto al sector

(31) Informe Comision de Expertos de la O.I.T. 1947.

privado como a la Administración Pública. La Comisión de Expertos de la O.I.T., acepta las legislaciones que imponen esta limitación a los sindicatos de base del sector privado, pero aclara que es conveniente que en tales casos los sindicatos puedan afiliarse libremente a federaciones y confederaciones". (32) Si se trata de la prohibición de constituír sindicatos mixtos de funcionarios públicos y trabajadores del sector privado, ello sería aceptable siempre que las organizaciones compuestas exclusivamente de funcionarios o empleados públicos no deban limitar a sus miembros a un determinado ministerio, departamento o servicio, y que puedan afiliarse libremente a las federaciones y confederaciones que estimen convenientes.

5. EL PRINCIPIO DE LA UNIDAD SINDICAL

Cuando se habla de la libertad sindical, se señala el problema que plantea la unidad sindical, dispuesta por ley, frente al principio pluralista que esta en la base de la O.I.T.. Más concretamente esta forma de unidad no responde al principio de la libre elección de las organizaciones que han de representar los intereses de los titulares

(32) Gutierrez, Esthela. Op. cit. Pag. 154.

del derecho de sindicación, expresado en el artículo 2 del Convenio. La unidad y el pluralismo sindical deben ser considerados en todos los niveles, ya sea que se trate de la estructura de todo el sistema organizativo de los trabajadores o empleadores, o de la organización en los planos de la empresa o la actividad. " Los órganos de control de la O.I.T., han debido examinar numerosos casos en que se presentaron distintas modalidades de monopolio sindical, y se ha insistido sobre la diferencia que existe entre la unidad voluntaria y la unidad introducida o mantenida a través de la legislación". (33)

Siempre en referencia al tema, Esthela Gutierrez, señala que: " el principio del artículo 2 del Convenio, no tiene por finalidad tomar partido en favor de la tesis de la unidad sindical o de la del pluralismo sindical, pero implica que este pluralismo sea posible en todos los casos. Esto no significa que el convenio haga de la pluralidad sindical una obligación, pero la imposición de una organización sindical única es contraria al convenio. La O.I.T., ha apreciado el deseo que pueda tener un gobierno de fomentar un movimiento sindical fuerte, evitando los efectos de una multiplicidad indebida de pequeños sindicatos competidores entre sí y cuya independencia podría verse comprometida por su debilidad, pero estima que en tales casos

(33) Informe de la Comision de Expertos de la O.I.T. 1947

es preferible, que el gobierno procura alentar a los sindicatos para que se asocien voluntariamente y constituyan organizaciones fuertes y unidas, y no que imponga por vía legislativa una unificación obligada, que priva a los trabajadores del libre ejercico de sus derechos sindicales". (34)

6. LA ORGANIZACION SINDICAL MAS REPRESENTATIVA

Distintos países han tratado de obviar los problemas que puede ocasionar el pluralismo sindical, principalmente en el campo de las relaciones laborales, recurriendo a otros procedimientos, en lugar de la imposición por vía legislativa, de un sistema de monopolio sindical. Se trata esencialmente de una aplicación de la noción de organizaciones más representativas, incorporadas no sólo a diferentes legislaciones nacionales, sino a la propia constitución de la O.I.T.. Para Esthela Gutierrez, el principio que inspira este enfoque, es el de " reconocer ciertos derechos exclusivos o preferenciales a las organizaciones mayoritarias, debido a que representan el mayor número de personas integrantes de una determinada categoría o grupo de productores, siendo,

(34) Gutierrez, Esthela. Op. cit. 274.

en principio, los voceros más autorizados e inclusive más responsables en cuanto al cumplimiento de los compromisos que pudieran contraer". (35)

Concretamente la opinión de la OIT., sobre las legislaciones que distinguen entre el sindicato más representativo y los demás sindicatos, es " que ellas no son en sí contrarias al principio de la libertad sindical, siempre que la distinción se limite a reconocer ciertos derechos al sindicato más representativo, especialmente en relación a la negociación colectiva, con criterios objetivos y preestablecidos". (36) En conclusión la posibilidad de tal distinción, no significa en ningún caso, que pueda prohibirse la existencia de sindicatos minoritarios a los cuales algunos de los trabajadores interesados, desearan afiliarse.

7. ACTIVIDAD Y ADMINISTRACION DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES.

Hasta aquí, el Convenio ha tratado el derecho individual de sindicación y sus derivaciones, sobre todo en lo que concierne a las modalidades

(35) Gutierrez, Esthela. Op. cit. Pag. 224.
(36) Conferencia Internacional del Trabajo. 1973.

de constitución de las organizaciones, la composición de éstas, y el problema de la unidad y el pluralismo sindical. Con el artículo 3 del Convenio, se introduce el derecho sindical colectivo, es decir las garantías reconocidas a las organizaciones para su funcionamiento y para el desarrollo de sus actividades. El artículo define estas garantias "que se refieren, en primer lugar, a la autonomía interna de las organizaciones de trabajadores y empleadores, o sea, el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración, y finalmente el de organizar sus actividades y su programa de acción". (37)

8. LAS NORMAS QUE RIGEN LA VIDA DE LOS SINDICATOS

En relación a ésto, Esthela Gutierrez, explica que: "el hecho que la legislación imponga ciertas exigencias a los estatutos, no infringe el principio de la libertad sindical, a condición de que sean sólo de forma y de que la aprobación de ellos, no se deje a la discreción de las autoridades públicas. La legislación puede, así, enumerar los

(37) Art. 3 del Convenio 87 de la O.I.T.

puntos que deben figurar en los estatutos, pero éstos deben desarrollarse conforme lo decidan los miembros de la organización". (38) " La OIT., no ha aceptado las disposiciones legales que imponen claúsulas estatutarias, por las cuales los sindicatos reconocen una subordinación a la política económica del gobierno o se comprometen a enviar anualmente a las autoridades una serie de documentos internos (actas de asambleas, etc.), o que preveen el número máximo de votos que corresponden a cada organización dentro de una federación". (39) Estas y otras cuestiones, deben ser libremente decididas por la propia organización. " En cambio la OIT., ha hecho una excepción importante, al aceptar que la ley reglamente las mayorías necesarias para adoptar decisiones que afecten asuntos básicos, relativos a la existencia y estructura de un sindicato y los derechos esenciales de los miembros de los mismos (autodisolución de los mismos, aprobación y reforma de estatutos, etc.)". (40) La condición es que estas reglas no sean de naturaleza tal, que dificulten seriamente la gestión de un sindicato, haciendo imposible la adopción de decisiones que respondan a las circunstancias. En cuanto a los estatutos la OIT., "estima que no viola la autonomía sindical la preparación de modelos tipo de estatutos siempre y cuando la utilización de éstos sea opcional para los miembros de la organización y en ningún

(38). Gutierrez, Esthela. Op. cit. pag. 236
(39) Conferencia Internacional del Trabajo. 1930.
(40) Conferencia Internacional del Trabajo. 1930.

caso se constituya en un formato obligatorio, pues esto último sí viola la libertad sindical". (41)

9. FORMAS DE ELEGIR A LOS REPRESENTANTES DEL SINDICATO.

La libre elección de los representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores, puede ser vista desde varios ángulos, pero se trata especialmente del procedimiento de elecciones sindicales, de las condiciones de elegibilidad, la reelección y el desafuero de los dirigentes. Para Alonzo García " La autonomía sindical, requiere que sean las mismas organizaciones las que reglamenten estas cuestiones en sus propios estatutos. En lo que concierne al procedimiento de elecciones, las legislaciones que tiendan a promover principios democráticos, dentro de las organizaciones o el desarrollo normal del proceso electoral, respetando los derechos de los miembros, no son consideradas como violatorias de la libertad sindical. Pero para ello la ley no debe reglamentar minuciosamente el procedimiento, ni fijar la composición de los órganos directivos, ni el número de dirigentes o la mayoría de los votos, ni aplicar multas a los trabajadores que

(41) Conferencia Internacional del Trabajo. 1950.

no participen en las elecciones". (42) A este respecto, la OIT., "se ha pronunciado repetidas veces en contra de la fiscalización de las elecciones por autoridades administrativas de trabajo, (la presencia de inspectores de trabajo o de representantes de la administración del trabajo durante las elecciones o el recuento de votos)". (43) Esta intervención es incompatible con el Convenio, pues para garantizar la pureza de las elecciones sindicales, es más conveniente que la fiscalización la ejerza una autoridad judicial. El mismo Alonzo García señala, que "otra cuestión, que se estima que es contraria al Convenio y violatoria a la libertad sindical, es la prohibición de reelección de los dirigentes y finalmente en lo que concierne al desafuero de dirigentes sindicales o su suspensión, se considera que si no es efectuada por decisión interna del sindicato, conforme a los estatutos, sólo debería realizarse por vía judicial, sólo cuando se haya comprobado una violación de la ley o de los estatutos". (44) Esto siempre y cuando se persiga como único objeto proteger los derechos de los afiliados, prevenir los abusos de los dirigentes, y, eventualmente evitar que se planteen problemas jurídicos complejos en caso de conflicto interno.

10. EL DERECHO DE LOS DIRIGENTES SIDNCIALES DE VISITAR LOS CENTROS

(42) Alonzo Garcia, Manuel. Op. cit. pag. 270
(43) Conferencia Internacional del Trabajo. 1930.
(44) Alonzo Garcia, Manuel. Op. cit. pag. 275

DE TRABAJO.

En cuanto al acceso de los dirigentes al lugar de trabajo, "la OIT., ha considerado que los artículos 2 y 3 del Convenio, permiten establecer que la dirección de una organización sindical, debe permanecer en contacto con sus bases", (45) de consiguiente cuando los sindicatos estan organizados en un ámbito más amplío que el del centro de trabajo, sus dirigentes deberán tener acceso al lugar de trabajo, derecho que constituye para las organizaciones sindicales una condición fundamental para fomentar y defender los intereses de los mismos.

11. LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LAS ORGANIZACIONES

La administración de las cuotas sindicales de los sindicatos, en los cuales son frecuentes las reglamentaciones legislativas y las intervenciones administrativas. Oswaldo Mantero, explica que: " El Comité de Libertad Sindical de la OIT., sostiene que conforme al principio de la autonomía sindical, toda disposición que pretenda

(45) Conferencia Internacional del Trabajo 1960.

conferir a las autoridades el derecho de restringir la libertad de un sindicato, para administrar e invertir sus fondos como lo desee, dentro de los objetivos sindicales normalmente lícitos, sería incompatible con los principios de la libertad sindical". (46) Los derechos reconocidos en favor de las organizaciones sindicales, por el artículo 3 del Convenio, suponen su independencia financiera y esta no puede ser por ningún motivo restringida.

12. FISCALIZACION DE LAS ORGANIZACIONES

El principio básico a este respecto, ha sido enunciado reiteradamente por la OIT., estableciéndose que los derechos enunciados en el artículo 3 del Convenio, no impiden el control de la actividad interna de los sindicatos, si estos violan disposiciones legales o estatutarias. Pero aquí también se sugiere que este control quede en manos de las autoridades judiciales, no sólo para garantizar un procedimiento imparcial y objetivo, y para asegurar los derechos de la defensa, sino también para evitar el peligro de que las medidas adoptadas por las autoridades administrativas parezcan arbitrarias. En el caso

(46) Mantero, Osvaldo. Op. cit. pag. 194.

guatemalteco , conferir este control al poder judicial, es practicamente imposible, pues los juzgados de trabajo, sufren de una crisis de descredito, consecuencia de un sin número de fallos que han siempre sido dirigidos a beneficiar a los patronos. Más específicamente lo que sí es conveniente y aplicable al caso guatemalteco, es que la fiscalización de los recursos y finanzas sindicales se limite a la obligación de presentar periodicamente estados financieros y en ningún caso, a inspeccionar el destino de las inversiones de los fondos sindicales.

13. EL DERECHO DE HUELGA COMO PARTE DE LA LIBERTAD SINDICAL.

Aunque el derecho de huelga, se encuentra reconocido en instrumentos tales como la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1973), la Carta Social Europea (1961), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), no ha sido enunciado en ninguno de los Convenios de la OIT., sin embargo sus órganos de control se ocupan con más frecuencia de este asunto que de otros del ámbito sindical, y de las relaciones laborales. De esa cuenta Osvaldo

Mantero afirma que: "se reconoce como principio general, que el derecho de huelga constituye uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales". (47) Las disposiciones del convenio que dan una base jurídica a este principio, son los artículos 3 y 10 del mismo. En efecto, una prohibición general de la huelga, limita considerablemente los medios de que disponen los sindicatos para promover y defender los intereses de los trabajadores (artículo 10), así como el derecho de los sindicatos a organizar sus actividades (artículo 3), y por consiguiente, es incompatible con los principios de la libertad sindical. La prohibición de la huelga puede devenir, tanto de una disposición legal, como del arbitraje obligatorio, con laudo del mismo efecto impuestos por la legislación, por decisión de las autoridades o a iniciativa de los empleadores". (48) El anterior es precisamente el caso guatemalteco, en donde a iniciativa del Estado, se ha sustituído el Derecho de Huelga por el arbitraje obligatorio, violándose con ello los artículos 3 y 10 del Convenio. De consiguiente el único caso en el que la prohibicion de la huelga no constituye una violación de la libertad sindical será cuando se trate de un conflicto de derecho, cuya solución debe competer a los tribunales de trabajo. En consecuencia la prohibición de la huelga esta descartada

(47) Mantero, Osvaldo. Op. cit. pag. 234.
(48) Arts. 3 y 10 Convenio 87 de la O.I.T.

en circunstancias normales.

14. DISOLUCION DE SINDICATOS.

El artículo 4 del Convenio establece en forma precisa que " las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa". (49) En otras palabras sólo se autoriza el trámite de la disolución por medio de procedimientos judiciales con el ánimo de garantizar el derecho de defensa a las organizaciones interesadas. En consecuencia de lo anterior, la disolución o suspensión que resulte de orden administrativa, es inaceptable de conformidad con el Convenio.

La vía judicial ha sido sostenida por la OIT., inclusive para la suspensión o disolución de sindicatos en situaciones excepcionales o de emergencia. Por lo anterior Mantero afirma: " Cuando la ley disponga que un sindicato deba ser disuelto una vez, que sus afiliados desciendan a menos del número legal de miembros, la disolución deberá de ir acompañada de las garantías necesarias para impedir toda

(49) Art. 4 Convenio 87 O.I.T. En Guatemala, se prevean dos casos de disolucion, a requerimiento del Estado y un caso de autodisolucion. Arts. 226-228 Co. de Trabajo.

posibilidad de abuso en la interpretación de tal disposición".(50)

15. LEGALIDAD DEL CONVENIO.

El artículo 8 del Convenio, establece que los " Estados signantes del mismo están obligados a respetar la legalidad en el ejercicio de los derechos sindicales", (51) habiéndose establecido la garantía de que las legislaciones nacionales, no menoscaban las garantías previstas en el convenio. En relación a esto, el inciso literal t), del artículo 102 de la Constitución Política de la República, establece " que lo establecido en convenios y tratados de trabajo, se considerara como parte de los derechos mínimos de que gozan los trabajadores de la República de Guatemala", (52) esta quizá es la prueba más clara de que el convenio 87 de la OIT., y todos los otros convenios internacionales de trabajo, ratificados por Guatemala, son legales y además de aplicación obligatoria en el ámbito laboral guatemalteco.

16. DEFINICION DE ORGANIZACION.

(50). Mantero, Oswaldo. Op. cit. pag. 214
(51) Art. 8 del Convenio 87 de la O.I.T.
(52) Art. 102 t), Constitucion Politica de la Republica

El artículo 10 del Convenio, contiene una definición del término ORGANIZACION, tal y como es empleado dentro del instrumento, "significa toda organización de trabajadores o de empleadores, que tenga por objeto, fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores". (53) El fomento y la defensa de los intereses de las respectivas categorías o de ciertos de sus integrantes, es lo que distingue y caracteriza a una organización de trabajadores y de empleadores cualquiera que sea su designación.

17. LAS OBLIGACIONES QUE TRAE INMERSAS LA APLICACION DEL CONVENIO

Una disposición de alcance general, clausura la parte sustantiva del convenio, cuando el artículo 11, estipula que " todo país que lo haya ratificado, se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores, el libre ejercicio del derecho de sindicación". (54) Esta claúsula, en realidad, compromete a los Estados a no limitarse a una mera enumeración de las libertades sindicales, sino a una toma de posiciones activa, configurada en la adopción de las medidas que pudieran resultar

(53) Art. 10 del Convenio 87 de la O.I.T.
(54) Art. 11 del Convenio 87 de la O.I.T.

necesarias y apropiadas para asegurar el pleno ejercicio de las libertades de los sindicatos.

CAPITULO III

COMO REGULA LA LEY DE SERVICIO CIVIL ACTUAL, EL DERECHO DE SINDICALIZACION DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y COMO SE PREVEE REGULAR EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL, ESE DERECHO.

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL.

El artículo 108 de la Constitución Política de la República, constituye la fundamentación legal constitucional del régimen del servicio civil en Guatemala, pues es aquella norma la que establece que " las relaciones del Estado en general con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, exceptúandose únicamente a aquellas instituciones del Estado que se rijan por sus propias leyes. (55) Al estudiar el texto de esta norma, se establece que lo que se intenta regular según el espíritu del legislador, es las relaciones laborares

(55) Art. 108 Constitucion Politica de la Republica.

entre el Estado como patrono y sus trabajadores, más sin embargo, basta con leer detenidamente la actual ley de servicio civil, contenida en el Decreto 1748, para establecer que lo que se regula en la misma es una serie de procedimientos relativos a acciones de personal, tales como, nombramientos, selección de personal, traslados, permutas, y formas de ingreso al servicio público entre otras cosas, siendo en realidad escasas aquellas normas en las que efectivamente se habla de relaciones laborales. Conviene a continuación analizar las normas que conforme el criterio del autor, regulan relaciones laborales.

Artículo 2, en esta disposición se señala que " el propósito de la Ley de Servicio Civil, es regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fín de garantizar su eficiencia y asegurar a los mismos, justicia y estímulo en su trabajo" (56) Sale a relucir de la simple lectura de esta norma, la influencia de principios del Derecho Administrativo, que niegan el carácter eminentemente laboral que existe en las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, que aunque se pretenda ocultar, tienen como punto de partida un contrato o una relación de trabajo.

El artículo 7, también es una norma que regula relaciones laborales,

(56) Art. 2 Ley de Servicio Civil

puesto que se refiere " a la preferencia que sobre los extranjeros, tienen los trabajadores guatemaltecos", (57) es decir que sólo puede contratarse a trabajadores extranjeros, en el caso de que no exista mano de obra guatemalteca para desempeñar el puesto de que se trate.

El artículo 28, establece " lo relativo al trámite para la aprobación de los reglamentos de personal, en la dependencias del Estado", (58) señalándose con claridad que todo proyecto de reglamente debe ser sometido al Director de Servicio Civil, para que éste lo eleve a la Junta Nacional de Servicio Civil, que es el órgano encargado de la aprobación del mismo.

El artículo 29, establece la definición de autoridades nominadoras, que son precisamente " los funcionarios encargados de emitir los nombramientos de los servidores públicos", (59) y en ese orden sitúa a los que deben considerarse autoridades nominadoras, empezando por el Presidente de la República, pasando por los Ministros de Estado, y otros funcionarios o servidores públicos a los que la Constitución y las leyes den esta facultad.

Los artículos 31, 32, 33 y 34, establecen " las formas de ingreso

(57) Art. 7 Ley de Servicio Civil
(58) Art. 28 Ley de Servicio Civil
(59) Art 29 Ley de Servicio Civil

al servicio público", (60) lo que en terminos del Derecho Laboral, quiere decir las clases de contratación individual de trabajo que pueden suscribirse con el Estado como patrono.

Los artículos 43, 44, 45 y 46, establecen " los procedimientos para la realización de los examenes de ingreso y ascenso al servicio público". (61)

El artículo 54, establece una disposición que es eminentemente laboral, pues se refiere " al período de prueba en los contratos de trabajo que suscribe el Estado con sus trabajadores", (62) precisandose que en cuanto al plazo, éste difiere mucho del período de prueba que se establece en el Código de Trabajo para los trabajadores del sector privado, pues mientras en éste último se señala de dos meses, en la Ley de Servicio Civil se señala de seis meses.

El artículo 61, establece " los derechos de los servidores públicos", (63) dentro de los que sobresalen, el derecho de vacaciones, el derecho de licencias con o sin goce de sueldo, el derecho a el aguinaldo, el derecho a una indemnización por tiempo de servicios, el derecho a la jubilación, el derecho al ascenso, el derecho a un salario justo

(60) Arts. 31, 32, 33 y 34 Ley de Servicio Civil
(61) Arts. 43, 44, 45 y 46 Ley de Servicio Civil
(62) Art. 54 Ley de Servicio Civil
(63) Art. 61 Ley de Servicio Civil

y el derecho al descanso pre y post natal para las madres trabajadoras.

El artículo 64, establece las obligaciones de los empleados públicos, mientras que los artículo 65 y 66 establecen las prohibiciones especiales y generales para los mismos.

Los artículos 67, 68 y 69, regulan " los descansos diarios (jornadas de trabajo), semanal y y los días de asueto a que tienen derecho los servidores públicos". (64)

El artículo 70, establece " el principio general del régimen del salario", (65) que recoge a su vez, la igualdad del salario para todos los servidores públicos.

En los artículo 74 y 75 se establece " lo relativo al régimen disciplinario para los servidores públicos " (66) siendo importante destacar que quizás sea esta disposición una de las más importantes, no sólo porque regula relaciones de trabajo, sino porque además establece un verdadero procedimiento para imponer sanciones, en donde se evidencia un respeto al derecho de defensa y también al debido proceso, que evitan que el Estado como patrono pueda dar por terminados

(64) Arts. 67, 68 y 69 Ley de Servicio Civil
(65) Art. 70 Ley de Servicio Civil
(66) Arts. 74 y 75 Ley de Servicio Civil

los contratos de trabajo, que lo unen con sus trabajadores, sin cumplir con el procedimiento previo de amonestaciones y suspensiones.

Mientras tanto, en los artículos del 76 al 79, se establece " todo lo relacionado al despido justificado y al procedimiento que se tiene que seguir para ordenar el mismo", (60) estableciendose posteriormente en el artículo 80 los procedimientos tanto administrativos como judiciales para impugnar el despido.

El artículo 83, quizás sea la norma más importante, que regula relaciones de trabajo, contenida en la Ley de Servicio Civil, pues se refiere al establecimiento de la figura del derecho de reinstalación para todos los casos de despido injustificado, lo que significa que una vez el patrono no pueda probar la justicia del despido debe proceder a la reinstalación del trabajador y de la misma manera hacer efectivo el pago de los daños y perjuicios y de los salarios caídos que se hayan ocasionado con motivo del despido.

La anterior entonces constituye entonces una reseña de las normas que a criterio de autor, sí regulan relaciones de trabajo entre patronos y trabajadores dentro de la Ley de Servicio Civil, pues como ya se

(60) Arts. del 76 al 79 Ley de Servicio Civil

razonaba al principio de este capítulo, las demás normas constituyen más bien, procedimientos para acciones de personal de orden administrativo.

2. NORMAS QUE EN CUANTO AL DERECHO DE SINDICALIZACION ESTABLECE LA LA LEY DE SERVICIO CIVIL ACTUAL

En este sentido, cabe destacar que la actual Ley de Servicio Civil, no establece norma alguna que se refiera al derecho de sindicalización de los trabajadores del Estado, pues la única norma en materia colectiva es la contenida en el artículo 63, que se refiere " al derecho genérico de asociación", (69) que fue el marco legal bajo el cual los trabajadores del Estado tuvieron que organizarse para la defensa de sus derechos desde 1955 hasta 1985, pues como ya se preciso la libertad sindical y el derecho de huelga fueron suprimidos durante todo ese tiempo, de tal cuenta que la norma en cuestión ampara la posibilidad de que los trabajadores puedan asociarse en asociaciones de aquella naturaleza, prohibiendo adicionalmente el derecho de huelga de los servidores públicos. Por lo anteriormente señalado, puede concluírse

(69) Art. 63 Ley de Servicio Civil

con toda exactitud que no existe en la actual Ley de Servicio Civil disposición que regule ni el derecho de libertad sindical, ni el derecho de huelga.

3. LO QUE EN RELACION A LA HUELGA, REGULA EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL QUE SE DISCUTE ACTUALMENTE EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA.

El anteproyecto de la Ley de Servicio Civil, que se pretende aprobar por el Congreso de la República en el mes de enero de 1999, establece en el artículo identificado con el número 33, " por un lado lo relativo al derecho de asociación", (70) es decir a aquellas organizaciones dentro de las que se incluyen las de naturaleza solidarista, presuntamente se conformen bajo el fuero del derecho civil. Sin embargo, en el artículo 34 del mismo anteproyecto, se regula bajo el " Título Sindicatos, lo relacionado al derecho que tienen los trabajadores del Estado, a conformar organizaciones sindicales" (71) entendiéndose que es esta la norma que va a recoger el postulado constitucional que permite la organización en sindicatos de los

(70) Art. 33 Anteproyecto Ley de Servicio Civil
(71) Art 34 idem.

trabajadores de aquel sector.

De lo expuesto puede deducirse fácilmente que el anteproyecto dispone la coexistencia en las instituciones del Estado, de dos tipos de organización distintos; una la asociación régida por el fuero del Derecho Civil; y otra la organización regida por el fuero del Derecho Laboral, es decir los sindicatos. Esto puede suponer una clara ingerencia del Estado, cuando en lugar de promover la constitución de sindicatos, permite paralelamente dentro de la ley, que se conformen otro tipo de organizaciones cuyo objeto en la mayoría de casos (solidarismo), es competir con las verdaderas organizaciones sindicales para buscar mediatizar su acción, hasta aquí la ingerencia es clara pero, es aún más grave cuando se habla en otra norma que veremos a continuación de la formación y reconocimiento de los sindicatos.

Al respecto del trámite de la formación y reconocimiento de los sindicatos conformados por trabajadores del Estado, el artículo identificado con el número 35 del anteproyecto, señala " en primer lugar una enorme contradicción con el requisito de fondo que en cuanto a las personas exige actualmente el Código de Trabajo" (72), pues mientras éste exige la concurrencia de un número mínimo de veinte

(72) Art. 35 Anteproyecto Ley de Servicio Civil

trabajadores para constituír un sindicato, el anteproyecto en una intención sin precedentes, exige la concurrencia de un mínimo del 30% de trabajadores de la institución de Estado en donde se pretenda constituír un sindicato, cantidad que en ningún caso podrá ser menor de veinte trabajadores, de esto se deduce, inicialmente una exigencia exagerada para aquellas dependencias de Estado con un gran número de trabajadores, pero también una exigencia exagerada para aquellas dependencias en donde el número de trabajadores por ejemplo, no exceda de quince, pues en ambos casos muy dificilmente podrá reunirse el número de trabajadores requerido y en consecuencia no será posible la constitución del sindicato. Esto limita enormemente el ejercicio del derecho de libertad de sindicalización que " de acuerdo al Convenio 87 de la O.I.T., no debe limitarse, ni obstruírse" (73), cuestión que en el presente caso, es evidente que se da, pues sí es dificil reunir a veinte trabajadores actualmente, más lo será intentar reunir al 30% de ellos si se trata especialmente de centros de trabajo que excedan de los cien trabajadores, en consecuencia esta primera parte de la norma analizada, resulta evidentemente lesiva para la libertad de sindicalización de los trabajadores del Estado.

En la segunda parte del proyecto de norma que analizamos, se señala

(73) Art. 3 Convenio 87 de la O.I.T.

que " la personalidad jurídica de los sindicatos de trabajadores del Estado, será tramitada y otorgada conforme lo dispuesto en el Código Civil", (74) lo que significa que se niega el carácter laboral a los sindicatos de trabajadores del Estado y se les convierte en asociaciones de tipo civil, pues aunque se pretenda llamarles con el nombre de sindicatos, sí su personalidad jurídica la tramitan ante el Registro Civil, serán asociaciones de esa naturaleza, pero en ningún caso organizaciones sindicales, pues de acuerdo a la Constitución Política de la República, al artículo 2 del Decreto 71-86, y al artículo 218 del Código de Trabajo, el único que establece el trámite de reconocimiento e inscripcion de las organizaciones sindicales en general, es éste último, por lo tanto puede afirmarse con toda claridad y con toda razón que el anteproyecto de la Ley de Servicio Civil, mutila el ejercicio de la libertad de sindicalización a tal punto, que dicha libertad es suplantada por el derecho genérico de asociación establecido en el Código Civil guatemalteco. Finalmente la norma que analizamos, ordena que una vez tramita la personalidad jurídica del sindicato como lo dispone el Código Civil, " debe inscribirse a la "asociación", nótese, que aquí ya nisiquiera se menciona el término sindicato, en el Registro de "asociaciones", que llevará la Secretaría Nacional de Servicio Civil" (75), es decir, que desaparece el Registro público

(74) Art. 25 Anteproyecto Ley de Servicio Civil
(75) Art. 25 idem.

de sindicatos para los trabajadores del Estado y en su lugar se crea un registro de asociaciones a cargo de la dependencia que ocupará la función que hoy cumple la Oficina Nacional de Servicio Civil, aquí otra vez queda al descubierto la violación contra el ejercicio de la libertad sindical.

De lo anterior podemos concluír en que el anteproyecto de lo que será la nueva ley de servicio civil, sí contempla el derecho de organización más no el ejercicio de la libertad sindical, lo que a diferencia de la actual ley, que no contempla casi nada al respecto, puede constituír un franco retroceso, pues hoy en día el Decreto 71-86, o Ley de Sindicalización y huelga de los trabajadores del Estado, regula de mejor forma lo relativo a ambos derechos, pues para ejercitar los mismos remite a la aplicación del Código de Trabajo, que es en donde se recoge el legítimo y verdadero ejercicio del derecho de sindicalización, por lo anterior debe concluírse en que las normas proyectadas en el anteproyecto objeto de estudio de este trabajo de tesis, son totalmente negativas para el ejercicio de la libertad de sindicalización, pues de acuerdo al analisis realizado, suplantan a las organizaciones sindicales por asociaciones de orden civil.

4. EL PROCEDIMIENTO DE QUEJA ANTE EL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, POR VIOLACIONES AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD SINDICAL.

El Comité de Libertad Sindical es el organismo especilizado de la O.I.T., que examina sobre una base regular, las quejas que se reciben sobre violación de la libertad sindical, sin que se requiera para ello, el consentimiento del Gobierno respectivo. Este Comité está compuesto por nueve miembros titulares y nueve suplentes y se reunen en Ginebra, Suiza, tres veces por año. Cuenta con un Presidente independiente, designado por el Consejo, las reuniones son privadas y ningún miembro representante o ciudadano de un Estado, contra el cual sea presentada una queja, puede participar en el examen de los casos que sean sometidos a conocimiento del Comité. Las quejas sólo pueden ser presentadas por gobiernos u organizaciones de empleadores o de trabajadores, además deben ser presentadas por escrito debidamente firmadas por el representante de un organismo facultado por la ley, para presentarlas, y acompañadas si es posible de pruebas en apoyo a los alegatos. Las quejas podrán estar dirigidas contra gobiernos u otros (empleadores, sindicatos), que limiten la libertad sindical, satisfechos estos

requisitos el Comité decidirá sí le dá o nó trámite a la queja.

Para el procedimiento realizado por el Comité se establecen dos categorías de casos: " Los primeros son aquellos que tratan de la vida o la libertad de las personas, o los que señalan que las condiciones existentes afectan la libertad de acción de un movimiento sindical en su conjunto, lo relativo a un estado de emergencia decretado por el Estado, o los que impliquen la disolución de una organización".(76) Sí se trata de éstos casos, el Comité adopta las siguientes disposiciones:

a) Traslada la queja al gobierno y se llama su atención sobre la categoría del caso, pidiéndole una respuesta urgente;

b) Durante su reunión el Comité debe adoptar lo antes posible su informe sobre éstos casos, para que puedan ser examinados por el Consejo;

c) El Comité puede presentar las recomendaciones preliminares que estime convenientes, a fín de proteger a las partes interesadas.

(76) Informe Comite de Libertad Sindical. 1973.

Por último en los casos de esta naturaleza, el Comité puede decidir el celebrar una audiencia para oír a las partes o sólo a una de ellas; posteriormente el Comité podrá incluír en su informe el recomendar que la queja sea considerada inadmisible, que sea desestimada por ser demasiado vaga o por tratarse se cuestiones ajenas a la libertad sindical, o que en su defecto también de comprobarse se señalen al gobierno de que se trate, las anomalías establecidas, invitándole a tomar las medidas adecuadas para remediarlas.

Especial importancia, sin lugar a duda, reviste el seguimiento de los casos, cuando se han comprabado algunas violaciones en materia de libertad sindical. En forma inmediata se solicita al gobierno que indique, después de un período prudencial, sí cumplió o nó con las recomendaciones que se le trasladaron. Sí se trata de países que han, como en el caso de Guatemala, ratificado el Convenio 87, el Comité llama la atención de la Comisión de Expertos de la aplicación del Convenio y da recomendaciones para que continúe examinando el problema sucedido, dentro del procedimiento de control regular; y si se trata de un país que no ha ratificado el Convenio 87, el Comité puede serguir el asunto, sobre una base períodica, solicitándo del Estado en forma constante, todas las informaciones que estime pertinentes. Finalmente

sí el Comité al concluír su investigación recomienda que el caso sea sometido a la Comisión de Investigación y Conciliación, y el consejo de la O.N.U., aprueba esta recomendación, se solicita el consentimiento del gobierno respectivo, sí este se niega o no contesta dentro de los cuatro meses siguientes, el Comité puede proponer al Consejo de Administración, medidas que den plena publicidad a las acusaciones formuladas, así como hacer pública su negativa a corroborar la investigación de los hechos concluyendo en la propuesta a la Conferencia Internacional del Trabajo, de sancionar públicamente al Estado violador del ejercicio de la libertad sindical.

CAPITULO IV

LA INCIDENCIA DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL EN EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL.

1. BREVES CONSIDERACIONES

El propósito de este capítulo, es trasladar el resultado de un sondeo de opinión recogido de una muestra conformada por funcionarios administrativos de trabajo y dirigentes sindicales del sector público, pretendiéndose demostrar con el resultado del mismo, no sólo las hipótesis que sirven de base al presente trabajo de investigación, sino además la grave incidencia que para el ejercicio de la libertad sindical tendría el que se pueda convertir en ley el Anteproyecto de la Ley de Servicio Civil, qué actualmente se encuentra en proceso de discusión en el Congreso de la República.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo se ha puntualizado y señalado, lo lesivo que representa para el ejercicio de la libertad sindical, el que puedan convertirse en ley, normas cuya tendencia evidencia un claro freno al ejercicio de la libertad sindical, a tal cuenta que algunos de los dirigentes y funcionarios administrativos de trabajo encuestados, mostraron su asombro al darse cuenta que el propósito, entre otros, de aquel anteproyecto es convertir a los sindicatos de trabajadores del Estado, en asociaciones regidas por el Derecho Civil, lo que en opinión de éstos y del mismo autor del presente trabajo, significaría retroceder por lo menos cincuenta años en materia de avances de legislación laboral y de conquistas de los trabajadores, todo esto sin dejar de mencionar el grave aislamiento internacional en el que podría caer nuestro país si se promulga aquella ley, al consagrarse como violador del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo que sienta las bases para la defensa del ejercicio de la libertad sindical.

En conclusión, el presente capítulo permitirá corroborar las hipótesis y demás afirmaciones vertidas a lo largo del trabajo, que son el fundamento de la investigación.

2. ENCUESTA

FUENTE: Veinte muestras dirigidas a funcionarios administrativos de trabajo y dirigentes sindicales.

MODELO DE BOLETA DE ENCUESTA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

BOLETA DE ENCUESTA

TRABAJO DE TESIS: **" EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU INFLUENCIA EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES DEL ESTADO".**

SUSTENTANTE: **IVAN MAURICIO ROMERO CARRANZA**

Trabajo previo y necesario para sustentar el examen general público de tesis, para optar al grado acedêmico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos de Abogado y Notario.

INSTRUCCIONES:

La presente encuesta esta dirigida a Funcionarios Administrativos de

trabajo y a dirigentes sindicales, con el propósito de conocer su criterio en relación a la incidencia del Anteproyecto de la Ley de Servicio Civil en el Derecho de Libertad Sindical.

Debe responder en los espacios en blanco con una X en la opción que se estime correcta.

INTERROGANTES:

1. CALIDAD DEL ENCUESTADO:

FUNCIONARIO ADMINISTRATIVO DE TRABAJO: ____

DIRIGENTE SINDICAL:_____

2. Considera usted que el Decreto 71-86 establece el procedimiento durante el trámite para la inscripción y reconocimiento de los sindicatos de trabajadores del Estado:

SI:_____ NO:_____

3. Considera usted que la Ley de Servicio Civil actual regula lo relacionado al Derecho de Libertad Sindical:

SI_____ NO_____

4. Considera usted que el trámite de reconocimiento e inscripción de los sindicatos de trabajadores del Estado debe seguir siendo conforme lo señala el Código de Trabajo:

SI_____ NO_____

5. Considera usted que deben crearse oficinas del Estado encargados de tramitar el reconocimiento de los sindicatos de trabajadores del Estado:

SI:_____ NO:_____

6. Considera usted, que haber obligado al Ministerio de Trabajo y Previsión Social a tramitar durante más de diez meses el reconocimiento

de las asociaciones solidaristas, vulneró el ejercicio de la libertas sindical:

SI_____ NO_____

7. Considera usted que la disposición que por espacio de más de diez meses se mantuvo en el artículo 40 literal d) de la Ley del Organismo Ejecutivo, contravenía la norma contenida en el artículo 2 del Decreto 71-86 Ley de Sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores del Estado:

SI_____ NO_____

8. Considera usted que es conveniente aumentar a un 30% del total de los trabajadores del centro de trabajo el mínimo de trabajadores para conformar un sindicato de trabajadores del Estado:

SI:_____ NO:_____

9. Considera usted que los sindicatos de trabajadores del Estado deben tramitar su inscripción en el registro civil, como lo hacen las

asociaciones civiles:

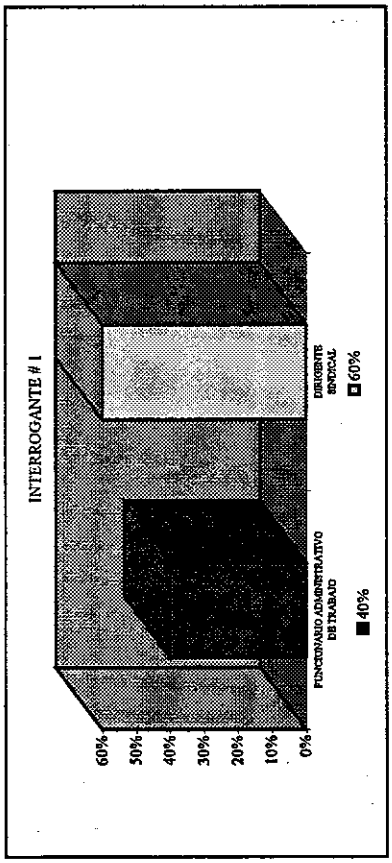
SI:_____ NO:_____

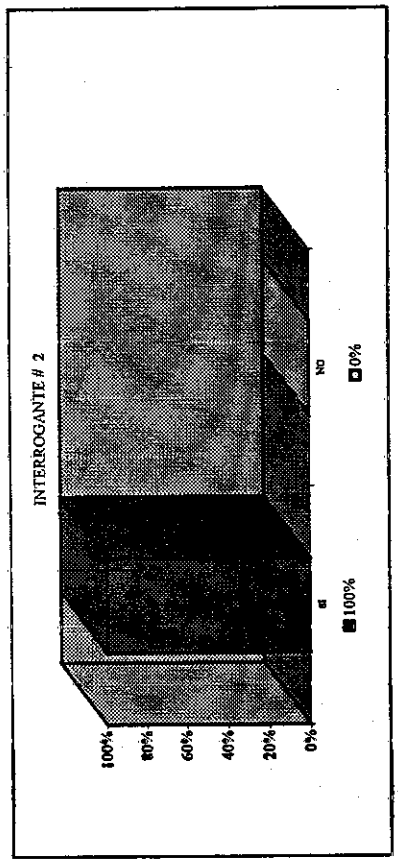
10. Considera usted que obligar a los sindicatos de trabajadores del Estado a tramitar su reconocimiento como asociaciones civiles y a inscribirse en la futura Secretaría de Servicio Civil suprime la naturaleza de los sindicatos y los convierte en asociaciones de carácter civil:

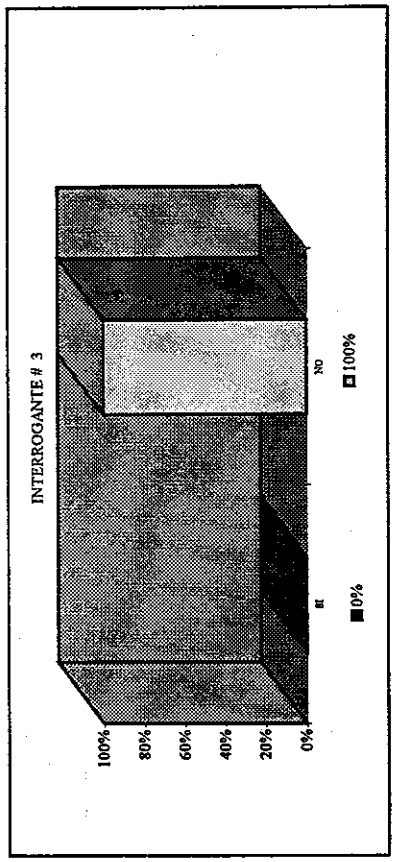
SI:_____ NO:_____

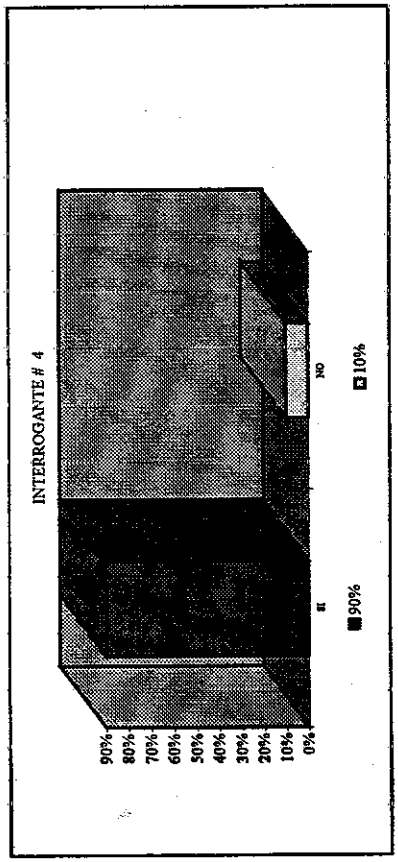
IMRC/t99

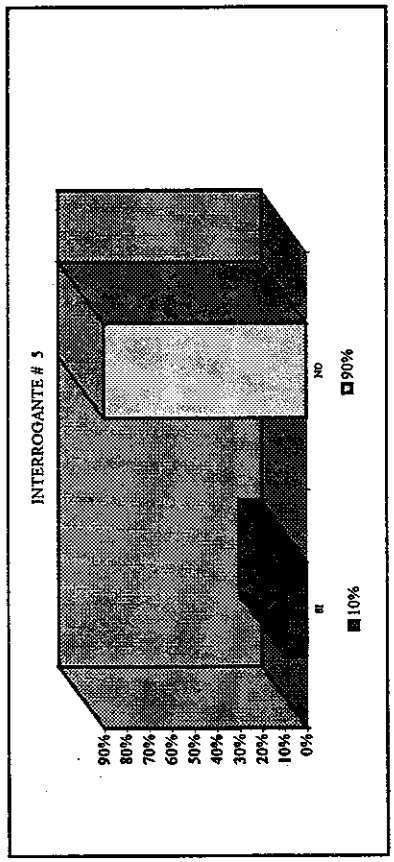
GRAFICAS

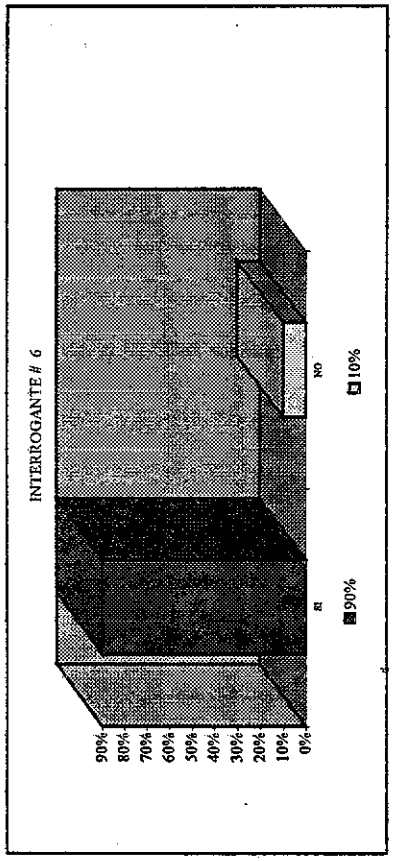

INTERROGANTE # 1
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
FUNCIONARIO ADMINISTRATIVO DE TRABAJO
DIRIGENTE SINDICAL
40%
60%

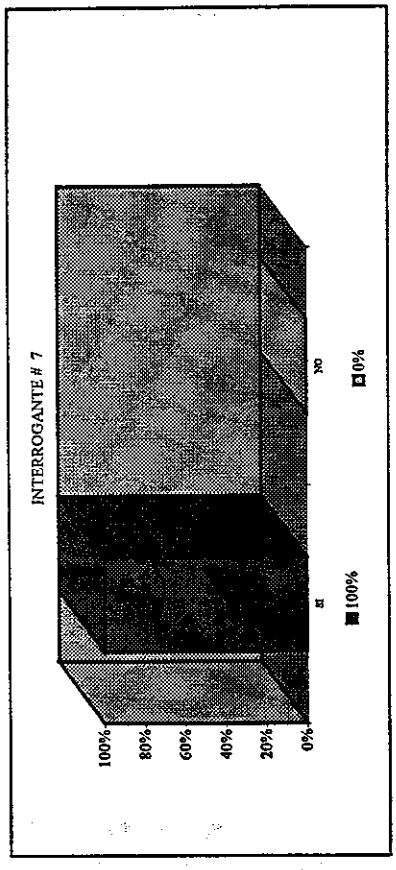

INTERROGANTE # 2
100%
80%
60%
40%
20%
0%
SI
NO
100%
0%

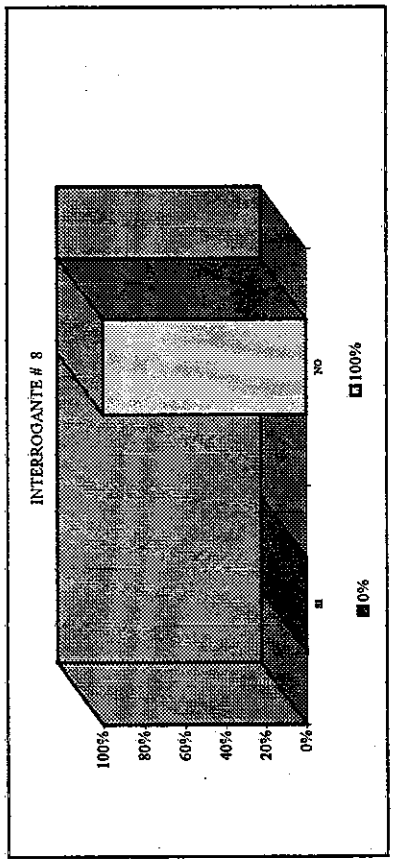

INTERROGANTE # 3
100%
80%
60%
40%
20%
0%
SI
NO
0%
100%

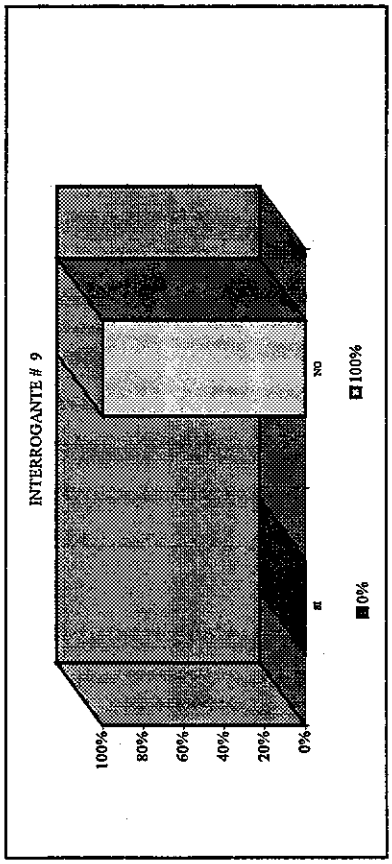

INTERROGANTE # 4
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
SI
NO
90%
10%

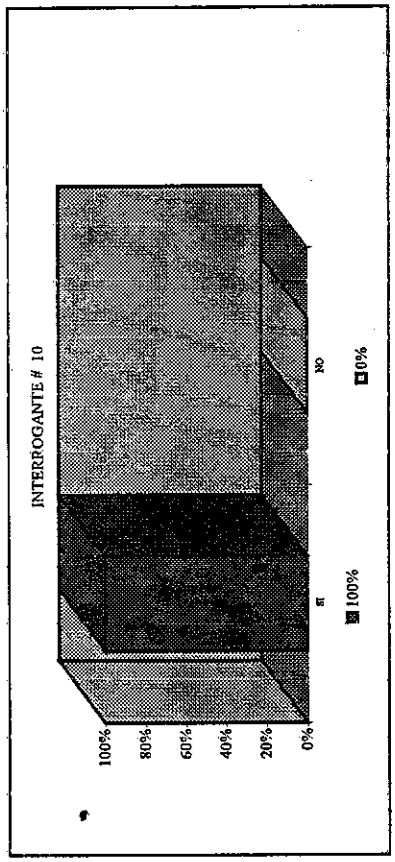

INTERROGANTE # 5
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
SI
NO
10%
90%


INTERROGANTE # 6
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
SI
NO
90%
10%


INTERROGANTE # 7
100%
80%
60%
40%
20%
0%
SI
NO
100%
0%


INTERROGANTE # 8
100%
80%
60%
40%
20%
0%
SI
NO
0%
100%


INTERROGANTE # 9
100%
80%
60%
40%
20%
0%
SI
NO
0%
100%


INTERROGANTE # 10
100%
80%
60%
40%
20%
0%
SI
NO
100%
0%

3. EVALUACION.

1. En relación a la interrogante número uno, su resultado permite establecer que el 60% de encuestados, tienen la calidad de dirigente sindical, mientras que el 40% de los encuestados tienen la calidad de funcionarios administrativos de trabajo.

2. En relación a la interrogante número dos, su resultado el importante, pues permite confirmar lo que el autor del trabajo de tesis ha afirmado a lo largo del desarrollo del mismo, en cuanto à que el Decreto 71-86, que contiene la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, establece con claridad el procedimiento a seguir para el trámite del reconocimiento e inscripcion de los sindicatos de trabajadores del Estado, pues aunque lo traslade al Código de Trabajo, su aplicación es correcta. En este sentido opinó el 100% de los encuestados.

3. En relación a la interrogante número tres, su resultado es en extremo importante, pues permite comprobar que la Ley de Servicio actual no regula nada que se relacione con la libertad sindical, pues la única

norma que habla de derecho colectivo, es la que impone el derecho de asociación genérico, y prohibe la huelga, por ello más importante aún, la existencia del Decreto 71-86. En ese sentido opinó el 100% de los encuestados.

4. En relación a la interrogante número cuatro, su resultado permite establecer que la gran mayoría de los encuestados considera acertado que el trámite del reconocimiento e inscripción de los sindicatos de trabajadores del Estado, deba seguirse haciendo conforme lo señala el Código de Trabajo, lo que revela una tendencia a la unificación de las regulaciones en materia sindical, y a la vez destaca lo inconveniente que puede ser el crear leyes específicas para el reconocimiento de los sindicatos de trabajadores de empleados públicos. Superando la negativa de un 10% de los encuestados, el 90% de ellos opinó en el sentido anteriormente señalado.

5. En relación a la interrogante número cinco, su resultado es importante, pues complementa el de la interrogante anterior, en cuanto a que el 90% de las personas encuestadas, opina que no deben crearse oficinas fuera o distintas a la organización administrativa de trabajo, para la tramitación del reconocimiento e inscripción de los sindicatos

de trabajadores del Estado. Unicamente el restante 10% de los encuestados opino en sentido contrario.

6. En relación a la interrogante número seis, su resultado es muy importante, sobre todo si se toma en cuenta, que dentro de los encuestados, hay funcionarios administrativos de trabajo, que unánimente opinaron considerar, que la obligación que temporalmente se impuso al Ministerio de Trabajo, para reconocer a las organizaciones solidaristas, por medio de la Ley del Organismo Ejecutivo, violó el ejercicio de la libertad sindical, protegido por el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, pues indudablemente fue un mecanísmo dirigido a igualar a este tipo de organizaciones con los legítimos sindicatos de trabajadores. En este sentido opinó el 90% de los encuestados, mientras que el restante 10% opinó en sentido contrario.

7. En relación a la interrogante número siete, su resultado permite respaldar la afirmación del autor, en cuanto a que la vigencia temporal del artículo 40 d), de la Ley del Organismo Ejecutivo, contradijo al artículo 2 del Decreto 71-86, y en consecuencia creo un conflicto de leyes, que al amparo del artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial,

debío haber hecho inaplicable a aquella ley. En este sentido opinó el 100% de los encuestados.

8. En relación a la interrogante número ocho, su resultado permite respaldar lo afirmado por el autor, en relación a lo lesivo que resultaría para el ejercicio de la libertad sindical, el aumentar el número mínimo de trabajadores, para la conformación de un sindicato, pues esto haría aún más difícil la posibilidad de la constitución de nuevas organizaciones, además de que no debe de olvidarse que es función del Estado, promover y facilitar la constitución de éstas. En este sentido opinó el 100% de los encuestados.

9. En relación a la interrogante número nueve, el resultado permite establecer un rotundo rechazo a lo propuesto en el anteproyecto de Ley de Servicio Civil, en relación a pretender que los sindicatos de trabajadores del Estado, tramiten su reconocimiento ante el Registro Civil, como lo hacen las asociaciones de esa naturaleza y no ante el Ministerio de Trabajo, como de acuerdo al Convenio 87 de la O.I.T., y a la legislación laboral guatemalteca corresponde. En este sentido opinó el 100% de los encuestados.

10. En relación a la interrogante número diez, su resultado es muy importante, pues fortalece la anterior, en cuanto a que el 100% de los encuestados, opina que el propósito del anteproyecto de la ley de servicio civil, que se discute actualmente en el Congreso de la República es desvirtuar la naturaleza laboral de las organizaciones sindicales de trabajadores, sobre la base de que se pretende que éstas tramiten su inscripción ante el registro civil y que posteriormente se registren en lo que posiblemente vaya a ser la Secretaría Nacional de Servicio Civil.

CONCLUSIONES

1. El tramite para el reconocimiento e inscripción de los sindicatos de trabajadores del Estado, se rige actualmente conforme lo establecido en el capítulo de Los Sindicatos, del Código de Trabajo.

2. La actual Ley de Servicio Civil, no contiene norma alguna que regule lo relativo al ejercicio de la libertad sindical de los trabajadores del Estado.

3. Debe reformarse el artículo 63 de la actual Ley de Servicio Civil, pues su texto contraviene el ejercicio de la libertad sindical y prohibe el ejercicio del derecho de huelga, en contravención a lo establecido en la Constitución Política de la República.

4. De acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, sólo la organización Administrativa de Trabajo, puede tramitar el reconocimiento de todos

los sindicatos de trabajadores.

5. De acuerdo al artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, los Estados que han ratificado el Convenio no pueden crear oficinas distintas a las que corresponden a la Organización Administrativa de Trabajo, para tramitar el reconocimiento de sindicatos de trabajadores del Estado.

6. La vigencia temporal del artículo 40 literal d) de la Ley del Organismo Ejecutivo, violó el ejercicio de la libertad sindical, al obligar al Ministerio de Trabajo, a tramitar el reconocimiento de las asociaciones solidaristas, cuya naturaleza no corresponde al ámbito laboral y cuyo propósito es desvirtuar los fines de las organizaciones legítimas de trabajadores.

7. La vigencia temporal del artículo 40 literal d), de la Ley del Organismo Ejecutivo, produjo por un lado, una laguna legal, al suprimir la obligación que antes tenía el Ministerio de Trabajar, de tramitar el reconocimiento de los sindicatos de trabajadores del Estado; y por otro un conflicto de leyes, pues contravino la ley específica de la materia, como lo es el artículo 2 del Decreto 71-86.

. Vulnera el ejercicio de la libertad sindical, la pretensión contenida n el anteproyecto de la Ley de Servicio Civil, de aumentar a un número ínimo del 30% de todos los trabajadores de cada centro de trabajo ara conformar un sindicato de trabajadores estatales, pues éstas se onstituyen en una limitación impuesta directamente por el Estado, través de la ley.

. El proyecto de norma, contenido en el artículo 85 del anteproyecto e la Ley de Servicio Civil, que pretende obligar a que los sindicatos e trabajadores del Estado, tramiten el reconocimiento de su ersonalidad jurídica de acuerdo al Código Civil, viola el Convenio 7 de la Organización Internacional del Trabajo, y adicionalmente el rtículo 102 q) y t) de la Constitución Política de la República.

0. El anteproyecto de Ley de Serivicio Civil, presentado ante el ongreso de la República tiene como propósito suprimir la naturaleza aboral de los sindicatos de trabajadores del Estado al tener por objeto onvertirlos en asociaciones de orden civil.

BIBLIOGRAFIA

AUTORES EXTRANJEROS:

A. Alonso, García, Manuel. CURSO DE DERECHO DEL TRABAJO
Ediciones Ariel
Barcelona, España 1989.

B. Alsina, Hugo. TRATADO DE DERECHO DEL TRABAJO
Compañía de Editores
Segunda Edición
Buenos Aires, Argentina. 1979.

C. Cabanellas, Guillermo. TRATADO DE DERECHO DEL TRABAJO.
Editorial Omeba.
Segunda Edición
Buenos Aires, Argentina. 1986.

D. Carnelutti, Francesco. ESTUDIO DE DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO
Ediciones Europa
Buenos Aires Argentina, 1982.

E. Gutierrez, Esthela. EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Editorial Nueva Sociedad

Caracas, Venzuela

1995.

F. Mantero, Oswaldo. EL SINDICALISMO Y LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES.

Editorial Ildis

Caracas, Venezuela,

1993.

G. Santos Azuela, Hêctor. ELEMENTOS DE DERECHO DEL TRABAJO

Editorial Porrua S.A.

Buenos Aires, Argentina

1994.

TESIS:

A. Chacón Linares, Julio César. LA COALICION Y EL SINDICATO DE TRABAJADORES EN EL DERECHO LABORAL GUATEMALATECO.

USAC. 1979

B. Caniz Contreras, Mario Leonel. ASI NACE UN SINDICATO OBRERO EN EN GUATEMALA.

USAC. 1990.

DICCIONARIOS:

A. Cabanellas, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL.
Décima Edición.
Editorial Heliaste.
Buenos Aires, Argentina, 1976.

B. Ossorio, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES.

Editorial Heliaste.

Buenos Aires, Argentina.

LEGISLACION:

A. Constitución Política de la República de Guatemala

B. Código de Trabajo; contenido en el Decreto 1441.

C. Decretos Legislativos Nos. 71-86, 64-92 35-96

D. Convenio Internacional del Trabajo Número 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

E. Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97 del Congreso de la República.

F. Anteproyecto de Ley de Servicio Civil, enviado al Congreso de la República por el Organismo Ejecutivo.

ANEXOS

DECRETO NUMERO 63-98

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que la literal d) del artículo 40 del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, limita la función del Ministerio de Trabajo y Previsión Social a la aprobación de los estatutos, reconocimiento de la personalidad e inscripción de las organizaciones sindicales de trabajadores del sector privado, lo que está en franca contradicción con el principio sectorial de unidad de los registros y crea un régimen especial para las organizaciones de trabajadores del sector público, lo que a más de resultar discriminatorio origina una laguna legal, ya que a la fecha de la legislación vigente no se encuentra reglado el procedimiento para la inscripción y registro de tales organizaciones, lo que hace necesario la derogatoria del referido artículo, para la cual debe emitirse la disposición legal correspondiente.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

DECRETA:

ARTICULO 1. Se deroga la literal d) del artículo 40 del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.

ARTICULO 2. El presente decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCION, PROMULGACION Y PUBLICACION.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, A LOS TREINTA DIAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

RAFAEL EDUARDO BARRIOS FLORES
PRESIDENTE

MARIO PORTILLO Y PORTILLO
SECRETARIO

VICTOR RAMIREZ HERNANDEZ
SECRETARIO

PALACIO NACIONAL: Guatemala, veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

ALVARO ARZU IRIGOYEN

Lic. Oscar Rodolfo Quevedo Ramos
VICEMINISTRO DE GOBERNACION
ENCARGADO DEL DESPACHO

Lic. Héctor Alejandro Quiñónez
Secretario General de la
Presidencia de la República