



ANÁLISIS DEL MSICG

RESPECTO A LA INICIATIVA DE LEY
PRESENTADA POR EL ORGANISMO EJECUTIVO
AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y REGISTRADA
CON EL NÚMERO 4703 POR MEDIO DE LA CUAL
SE PRETENDE REFORMAR EL CÓDIGO DE TRABAJO.

GUATEMALA, MARZO 2014

ANÁLISIS DEL MSICG
RESPECTO A LA INICIATIVA DE LEY
PRESENTADA POR EL ORGANISMO EJECUTIVO AL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y REGISTRADA
CON EL NÚMERO 4703 POR MEDIO DE LA CUAL
SE PRETENDE REFORMAR EL CÓDIGO DE TRABAJO.

Presentación

Por este medio el Movimiento sindical, indígena y campesino guatemalteco –MSICG– central sindical más representativa de Guatemala presenta análisis y oposición a la iniciativa de ley presentada por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República y Registrada con el número 4703 mediante la cual se pretende realizar reformas al Código de trabajo bajo el argumento que las mismas contribuirán a lograr una efectiva y expedita tutela de la legislación laboral.

Tal y como se evidencia del análisis que se presenta la reforma propuesta por una parte violenta la Constitución Política de la República de Guatemala y los Convenios 144, 81 y 129 de la Organización internacional del Trabajo dejando entre otras cuestiones sin efecto ni valor jurídico alguno la labor de fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales que tiene por imperativo legal en este momento realizar la Inspección general del trabajo y la importante labor de constatación, prevención y actuación inmediata que la tutelan y por la otra derivará en la garantía de impunidad laboral para los infractores de las leyes de trabajo y previsión social.

Siendo que el MSICG confía en que la presentación de esta iniciativa del Organismo Ejecutivo al Congreso de la República sin consulta con el mismo MSICG como el interlocutor de los trabajadores y trabajadoras se debe más a la falta de consulta, imprecisión y descuido técnico que a la política de impunidad laboral que ha sostenido el Estado de Guatemala desde 1,954 presentará una propuesta de Iniciativa de Ley que tiene por objeto garantizar que la Inspección General de Trabajo cumpla con el fin de velar porque en Guatemala se cumplan y respeten las leyes, convenios internacionales del trabajado, pactos colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en lo futuro y que para hacerlo cuente con el poder coercitivo de sancionar directamente a los infractores en un proceso expedito que garantice en el corto plazo condiciones de vida digna a los trabajadores.

Guatemala 20 de marzo de 2014.

Introducción

Para efectos de combatir la impunidad laboral, la comunidad internacional ha requerido de manera constante al Estado de Guatemala que otorgue facultades sancionatorias directas a la Inspección de Trabajo a efecto que la misma pueda imponer sanciones de manera ágil cumpliendo así su efecto persuasivo.

Si bien es cierto, en su oportunidad se realizaron algunas reformas al Código de Trabajo que dotaban de este poder sancionatorio directo a la Inspección de Trabajo, estas adolecieron de algunas deficiencias técnicas que derivaron en que la Corte de Constitucionalidad declarara su inconstitucionalidad sobre la base de lo previsto en los artículos 103 y 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La deficiencia técnica a la que se hace referencia parte de la concepción de la falta contra las leyes de trabajo y previsión social como un conflicto entre el capital y el trabajo; es decir, como un conflicto de naturaleza laboral y no como un conflicto de carácter administrativo que, a partir de ese error conceptual, coloca el conocimiento del mismo bajo la jurisdicción de los tribunales de trabajo y previsión social, tal y como fue resuelto en su oportunidad por la Corte de Constitucionalidad.

Otro error recurrente ha sido el pretender que la mera calificación de la falta como una falta administrativa varíe la naturaleza del conflicto aun y cuando este continua siendo laboral en tanto que la base de tipificación de las faltas se encuentre en una disposición laboral, el procedimiento se regule en una disposición laboral, y la sanción sea impuesta por un órgano creado por la legislación laboral para resolver conflictos entre el capital y el trabajo, tal y como lo establece el artículo 1 del Código de Trabajo.

La falta administrativa, constituye un conflicto entre la administración pública y el administrado, no un conflicto entre trabajador y patrono aún y cuando las causas para la sanción se deriven de dicha relación; en consecuencia, partiendo de lo que establecen los artículos 103 y 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 1 del Código de Trabajo que regula: “El presente Código regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores, con ocasión del trabajo y crea instituciones para resolver sus conflictos.”, el otorgamiento de facultades sancionatorias a los inspectores de trabajo se realizó de una manera inadecuada ya que para ello, se requería crear la institución, el marco normativo sancionatorio y el marco procesal, al margen de las disposiciones del Código de Trabajo.

Aunque la Resolución de la Corte de Constitucionalidad no vedó la posibilidad de que la Inspección de Trabajo pudiese tener poderes sancionatorios directos sino solamente hizo hincapié en que no se le podía otorgar el mismo dentro del marco regulatorio del Código de Trabajo, la propuesta de reformas presentada por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República de Guatemala, *omite por completo* cumplir con el requerimiento de la comunidad internacional y de la propia Corte de Constitucionalidad en cuanto a dotar de poder sancionatorio directo a la Inspección de Trabajo y se inclina por judicializar *totalmente* dicho proceso, recargando el sistema de justicia laboral, sometiendo la sanción a un procedimiento judicial sumamente lento, largo y oneroso eliminando con ello totalmente el efecto persuasivo de la sanción.

Para ilustrar de mejor manera los efectos de la judicialización de la imposición de sanciones por faltas contra las leyes de trabajo y previsión social propuesto por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República mediante la Iniciativa de Ley registrada con el número 4703 es preciso citar que un proceso judicial consta de dos instancias y que lo resuelto en la primera de estas, no es ejecutable sino hasta que la resolución de que se trate sea confirmada por la Sala Jurisdiccional competente; a lo que se suma que el sometimiento de una cuestión de esta naturaleza a un procedimiento judicial abre las puertas para que dentro de dicho proceso, puedan interponerse todos los recursos que prevé la legislación procesal laboral, y constitucional.

En el caso de un procedimiento administrativo, estos tienen la característica de que los recursos carecen de efectos suspensivos y; aún y cuando de manera posterior se sometan a un procedimiento judicial, este carece también del efecto de suspensión de lo que en el ámbito administrativo ha causado estado.

De allí que la iniciativa de Ley 4703, que propone reformas al Código de Trabajo no solo se aparte de los requerimientos realizados por la comunidad internacional al Estado de Guatemala y lo observado en su oportunidad por la Corte de Constitucionalidad al judicializar el proceso de imposición de multas por faltas contra las leyes de trabajo y previsión social, sino que además pretende generar las condiciones para favorecer la impunidad.

ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO PROPUESTO POR EL ORGANISMO EJECUTIVO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN LA INICIATIVA REGISTRADA CON EL NÚMERO 4703

La iniciativa, regula la legitimación exclusiva para promover los procesos sancionatorios a la Inspección General de Trabajo y sujeta esta al agotamiento de una fase administrativa de manera obligatoria aún y cuando de esta no se deriva la imposición de sanción alguna. *En otras palabras, la propuesta retoma el esquema del procedimiento judicial existente antes de las reformas introducidas al Código de Trabajo en el 2003 y dejadas sin efecto por la Corte de Constitucionalidad, con la diferencia de que elimina la legitimación del afectado o la afectada para promover el procedimiento ante los tribunales de trabajo y previsión social y mantiene tal legitimación activa de manera exclusiva para la Inspección General de Trabajo.*

Asimismo, la regulación propuesta limita los efectos persuasivos de las sanciones, tal y como se establece en el Artículo 2 de la iniciativa al reformar la literal b) del artículo 271 que establece: “b) Toda sanción se aplicará tomando en cuenta las circunstancias económicas, *capacidad de pago* y medios de subsistencia del sancionado, sus antecedentes y condiciones personales, el daño o exposición al peligro que se hayan causado, el número de trabajadores afectados, y en general, todos los demás factores que puedan servir a la mejor adecuación de la sanción.” [Las cursivas son propias.]

La reforma propuesta incorpora como criterios de gradación de la multa la “capacidad de pago” del infractor y el “número de trabajadores afectados”, criterios que no existen actualmente en la norma, permitiendo que la multa se reduzca garantizando una mínima afección al infractor y, consecuentemente, que esta resulte ser no persuasiva; por otro lado, dentro de la misma iniciativa se mantienen las multas poco significativas e irrisorias que la comunidad internacional ha requerido se modifiquen incrementándose para que tengan el efecto disuasivo esperado.

La iniciativa propone la eliminación de los plazos perentorios para la realización de las notificaciones y omite establecer controles efectivos, procesales y socialmente fiscalizables respecto a las fechas reales en que se dictaron las resoluciones, lo cual incentiva las prácticas actuales de los tribunales de trabajo de aparentar el cumplimiento de plazos procesales y que han derivado en que nuestro sistema de justicia laboral se considere como un sistema fallido no sólo por los trabajadores sino también por la comunidad internacional.

El artículo 14 de la iniciativa, adiciona el artículo 421 del código de Trabajo que regula los requisitos para la interposición de una denuncia contra las leyes de trabajo y previsión social, requiere de una total y plena identificación del denunciante, lo cual, impide que trabajadores y trabajadoras con relaciones de trabajo vigentes con el empleador o empleadora gocen de las garantías necesarias para denunciar las violaciones de que son objeto en su centro de trabajo, por otra parte, las disposiciones contenidas en los artículos 19 y 20 de la iniciativa que adicionan los artículos 424-B y 424-C al Código de trabajo, implican la posibilidad de que de la denuncia presentada deriven responsabilidades penales contra el o la denunciante por el delito de falsedad.

Actualmente el Código de Trabajo no requiere de una denuncia formal ni de que el denunciante se identifique y menos aún que exista la posibilidad de que la denuncia sea objeto en fase administrativa de señalamientos de falsedad. Con esto, se está generando un poderoso disuasivo para que los trabajadores y trabajadoras no denuncien la violación de sus garantías laborales no sólo por temor a ser despedidos como ocurre actualmente sino también por el temor a que este ejercicio derive en su criminalización.

El artículo 3 de la iniciativa analizada, reforma la literal g) del artículo 272 del Código de Trabajo el cual quedaría así: “g) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código, no prevista por los incisos anteriores, u otra ley o disposición de Trabajo y Previsión Social, da lugar a la imposición de una multa entre dos y nueve salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos, y de diez a veinte salarios mínimos diarios si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos para actividades no agrícolas.”. Puede apreciarse que la reforma propuesta no modifica la primera parte del artículo y no abandona el esquema de tipificación abierta heredada de una época anterior a la entrada en vigencia de la actual Constitución Política de la República de Guatemala, extremo que coloca en riesgo la sanción que se llegare a imponer en virtud que vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica por los cuales la conducta sancionable debe encontrarse total y previamente prevista por una ley anterior a su perpetración. Esto sometería, de manera constante, la imposición de sanciones a procedimientos ante la jurisdicción privativa constitucional que podrían tener posibilidades de éxito.

El artículo 4 de la iniciativa propone la reforma al segundo párrafo del artículo 280 del Código de trabajo de la siguiente manera: “Dentro de su función de velar por la observancia de las leyes y reglamentos de Trabajo y Previsión Social, está obligada a tramitar la fase administrativa del procedimiento sancionatorio por faltas a las leyes de trabajo y previsión social, y a promover la fase judicial del mismo cuando sea procedente de conformidad con lo dispuesto al respecto en el Título Decimocuarto de este Código”.

La reforma propuesta elimina la obligación que actualmente impone dicha norma a los inspectores de trabajo en cuanto a garantizar que las sanciones sean efectivamente aplicadas a los infractores, sustituyendo esta por la mera promoción del procedimiento.

El artículo 5 de la iniciativa, reforma los literales l) y m) del artículo 281 del Código de Trabajo, proponiendo que los mismos queden de la siguiente manera:

“l) Siempre que comprueben violaciones a las leyes o reglamentos de trabajo o Previsión Social, los inspectores de trabajo o trabajadores sociales faccionarán acta de los hechos, con la cual iniciará de oficio el procedimiento sancionatorio establecido en el Título Decimocuarto de este Código”

Esta reforma, elimina la facultad del Inspector de Trabajo de constatar y prevenir al infractor cuando él mismo ha verificado las violaciones a las leyes o reglamentos de trabajo para ajustar su accionar a derecho lo cual debilita la autoridad del Inspector de Trabajo y el fin que la inspección misma debe tener a la luz de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo, ambos ratificados por el Estado de Guatemala.

“m) Para el cumplimiento de sus funciones, los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales **pueden** citar a sus oficinas a empleadores y trabajadores, y estos quedan obligados a asistir siempre que en la citación conste en forma **clara** y expresa el objeto de la diligencia. La inasistencia **podrá** sancionarse conforme lo previsto en el artículo 272 literal g) de este Código”. [Las negrillas son propias].

El texto reformado, elimina la imperatividad en la sanción que actualmente contempla esta literal para la inasistencia de las personas citadas por la Inspección del Trabajo puesto que la regulación actual establece: “La inasistencia a estas citaciones constituye violación de las leyes laborales y será sancionada por la Inspección General de Trabajo como lo establece el inciso g) del artículo 272 de este Código”, en tanto que la reforma propuesta elimina el carácter de falta laboral de la inasistencia y la consecuente obligación de imponer la sanción correspondiente por parte de la Inspección.

Por otro lado, al artículo se le incorpora en la propuesta de reforma como requisito nuevo para las citaciones que las mismas deben ser hechas en forma clara sin especificar a que se refiere esta claridad lo que dará lugar a que las mismas sean impugnadas administrativa y judicialmente por considerar la persona citada que adolecen de claridad, violan el debido proceso o la ley. Este aspecto es tan así que en la reforma propuesta en el artículo 22 que adiciona el artículo 424E se estipula que el

traslado del expediente al tribunal competente está sujeto a que el inspector verifique que las notificaciones hechas sean legales y validas.

El artículo 6 de la iniciativa, inserta un literal e) al artículo 292 del Código de Trabajo que es el artículo que establece la competencia por razón de la materia de los juzgados de primera instancia de trabajo y previsión social estableciéndoles a estos la facultad de conocer y resolver los procedimientos relacionados con la imposición de sanciones por violaciones a las leyes y reglamentos de trabajo y previsión social. *Esto implica, de antemano, la renuncia definitiva a establecer un procedimiento sancionatorio que otorgue a los Inspectores de Trabajo y Previsión Social la facultad de imponer sanciones de manera directa, aún y cuando, ello es perfectamente viable en nuestro ordenamiento jurídico.*

El artículo 7 de la iniciativa reforma el artículo 364 del Código de Trabajo de manera total, aún y cuando el cambio en el texto actualmente vigente es mínimo. Ha de señalarse que la reforma se dirige a establecer una separación entre lo que se refiere a la infracción de leyes comunes y lo que respecta a la comisión de faltas contra las leyes de trabajo y previsión social. Esta separación genera una incongruencia puesto que, si dentro de lo actuado en un procedimiento judicial se ha demostrado que ha existido una infracción a una ley o reglamento de trabajo y previsión social, lo lógico sería que se certificara a un tribunal del orden laboral puesto que es innecesaria una fase administrativa existiendo ya comprobación judicial.

El artículo 9 de la iniciativa que adiciona el acápite del capítulo I del título Decimocuarto antes del artículo 415 y que reforma el artículo 415 del Código de Trabajo, el cual crea lo que denomina “Juicio oral de faltas contra las leyes de trabajo y previsión social” en su literal a) genera una contradicción puesto que establece que los juzgados competentes para conocer de los procedimientos para imponer sanciones por faltas contra las leyes de trabajo y previsión social serán los que la Corte Suprema de Justicia designe, no obstante que la reforma introducida al artículo 292 del actual Código de Trabajo por el artículo 6 de la propuesta establece que estos son los juzgados de primera instancia de trabajo y previsión social.

La literal b) del artículo 415 propuesto por la reforma, establece que el procedimiento admitirá el planteamiento de *incidentes y excepciones; esto implica abrir a la discusión de cuestiones accesorias susceptibles de ser objeto de apelaciones e igualmente de acciones constitucionales de amparo, ello representa un retroceso respecto al procedimiento que hoy día se sigue* puesto que actualmente, salvo el incidente de nulidad de un documento aportado como prueba, el procedimiento incidental no admite el planteamiento de más incidentes o excepciones.

La literal c) del artículo 415 propuesto por la iniciativa de ley que nos ocupa, prevé que el juez privilegiará la prueba documental; esto, considerando que la relación de trabajo se desarrolla en un centro de trabajo bajo el control del patrono y en donde es este quien decide los elementos de la relación que son documentados; genera condiciones favorables para el empleador y desfavorables para el trabajador quien por disposición legal es el sujeto de la tutela en el derecho de trabajo. Por otra parte, esta disposición contraría el sistema de valoración de la prueba que regula el artículo 361 del Código de Trabajo.

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA FASE ADMINISTRATIVA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO PROPUESTO POR EL ORGANISMO EJECUTIVO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN LA INICIATIVA REGISTRADA CON EL NÚMERO 4703

Para iniciar es preciso señalar que, si la norma propone el juzgamiento de las faltas contras las leyes de trabajo y previsión social por parte de los órganos jurisdiccionales, carece totalmente de sentido la regulación de un procedimiento administrativo previo dentro de la iniciativa propuesta y menos aún cuando esta regulación *elimina la labor de constatación y prevención que realizan los Inspectores de Trabajo* al comprobar las situaciones denunciadas por las trabajadoras y trabajadores y el efecto de inmediato cumplimiento que estas ostentan.

A parte de esto, el artículo 17 de la iniciativa que se analiza y que reforma el artículo 424 del Código de Trabajo, *establece a los Inspectores de Trabajo como parte del procedimiento la realización de labores conciliatorias*, extremos que han sido cuestionados por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo al analizar el caso de Guatemala en materia de los Convenios referentes a la Inspección de Trabajo y que se han puesto de su conocimiento por parte del Movimiento sindical, indígena y campesino Guatemalteco –MSICG-, la situación es más grave aún cuando esta conciliación se impone a los Inspectores con el objeto que estos tengan que conciliar el no sancionar a los infractores de violaciones a las leyes laborales como la pretende establecer la reforma propuesta en el artículo que se trae a colación.

El artículo 2 de la iniciativa, reforma el artículo 271 del Código de Trabajo, sobre el cual es importante realizar algunas apreciaciones relevantes:

La iniciativa reforma el inciso a) del artículo 271 del Código de Trabajo, dejándolo de la siguiente manera: “a) El plazo para iniciar el juicio oral de faltas laborales previsto en este Código prescribe en el plazo máximo de un mes, a partir de la resolución establecida en el artículo 424-D”

En principio, es de notar que la reforma propuesta reduce el plazo de seis meses que actualmente contempla el Código de trabajo para promover la sanción de las faltas laborales a un plazo de un mes.

El artículo vincula el inicio del cómputo del plazo a la resolución a que se refiere el artículo 424-D, adicionado por el artículo 21 de la Iniciativa.

Tal resolución, ordena el traslado del asunto al Juez de trabajo y previsión social con una sanción que la Inspección General de Trabajo recomienda para el infractor, tal y como lo establece el segundo párrafo del artículo 424-D que regula: “...Si el interesado no acreditare haber subsanado la infracción, la inspección General de Trabajo emitirá resolución disponiendo el traslado del caso a la autoridad judicial competente, indicando la comisión de la falta en materia de trabajo y previsión social y la sanción que recomienda imponer al infractor...”.

Este traslado, al tenor del tercer párrafo del mismo artículo, debe hacerse dentro de los cinco días siguientes a la resolución o, por causas excepcionales, dentro de un mes con el agravante que la ley no regula de manera expresa cuáles son esas causas excepcionales bastando para establecerlas únicamente el razonamiento que se haga en la resolución que ordene el traslado del asunto al juez lo cual permitirá que esta demora se convierta en la regla general y en la práctica quede sin efecto el plazo de cinco días inicialmente propuesto.

Así también el plazo que propone la iniciativa tanto para la prescripción del derecho del Estado para la sanción por la comisión de falta laboral como para el traslado del asunto al juez por parte de la Inspección serían de un mes estableciéndose así de antemano en la misma iniciativa de ley la posibilidad de que cuando se promueva el traslado del expediente al juez que debe conocer haya ya prescrito el derecho del Estado para poder imponer la sanción contra la falta laboral cometida.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 275 del Código de Trabajo, tratándose la resolución que ordena el traslado del asunto al juez de una resolución administrativa, esta es susceptible de ser impugnada por la vía del Recurso de Revocatoria y sin que

este sea resuelto, la resolución de traslado del expediente al juez no causa estado administrativo que habilite una fase judicial, sin mencionar que contra la resolución administrativa que resuelva la impugnación planteada se habilitan los procesos tanto ante la jurisdicción privativa de trabajo como ante la jurisdicción constitucional.

El artículo 424-E, adicionado por el artículo 22 de la iniciativa regula: “Dentro de los cinco días siguientes de haberse constatado el incumplimiento por parte del denunciado, la Inspección General de Trabajo deberá presentar la denuncia correspondiente ante el Juzgado de Primera Instancia de Trabajo y Previsión Social competente para que conozca y resuelva lo que en derecho proceda. Incurrirá en responsabilidad el Inspector de Trabajo si dentro del plazo anteriormente indicado no ha enviado la denuncia al juzgado competente...”

Para comprender los alcances de dicha disposición, debe verificarse el artículo 12 de la iniciativa que reforma el artículo 419 del Código de Trabajo regula lo referente al impulso inicial del procedimiento administrativo, el artículo 13 de la iniciativa que adiciona el artículo 420 al Código de Trabajo que prevé la legitimación activa para la presentación de la denuncia y; el artículo 18 de la Iniciativa que adiciona el artículo 424-A al Código de Trabajo que regula: “La Inspección General de Trabajo determinará llevar a cabo inspecciones de oficio o visitaduría, para constatar la falta. Constatada la falta, la Inspección General de Trabajo citará al infractor notificándole de forma legal para que comparezca a una primera audiencia ante dicha autoridad administrativa. El plazo para esta comparecencia no podrá ser mayor de diez días. La citación constatará en forma clara y expresa el objeto de la diligencia”.

La disposición vincula el cumplimiento de los requisitos a que está sujeta la citación para su validez a un elemento subjetivo que no se contempla actualmente, como lo es la claridad respecto al objeto de la diligencia ya que actualmente la ley solamente exige que esta manifestación sea expresa sin que se vincule o se admita el cuestionamiento de su validez a la comprensión subjetiva de la persona citada.

Por otro lado, como se ha venido argumentando la reforma propuesta elimina las facultades que actualmente tienen los inspectores para de inmediato una vez constatada la falta laboral dependiendo de la gravedad de la misma, procedan ya sea a prevenir al infractor fijándole un plazo para que se ajuste a derecho constando que la prevención sea cumplida en el plazo fijado y en caso de incumplimiento iniciar el proceso de sanción tomando las medidas necesarias para garantizar la plena positividad de los derechos de los trabajadores y trabajadoras; o, bien si la falta es grave promover la sanción una vez constatada la violación tomando las acciones necesarias para garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Ello porque la reforma propuesta en el artículo 2 que reforma el artículo 271 del Código de trabajo establece que el pago de la sanción y la subsanación de la irregularidad de la que derivo la sanción sólo podrá ejecutarse hasta que se encuentre firme la resolución final.

Asimismo aún y cuando la norma propuesta otorga legitimación activa a las personas para denunciar, sin que necesariamente sean los afectados por la falta, el texto citado deja a criterio de la Inspección General de Trabajo *la determinación* de las inspecciones que realice tanto de oficio como de visitaduría, elimina la posibilidad de intervención del denunciante y/o del afectado o afectada por la falta dentro del proceso y en caso de que el inspector tenga por constatada la falta, establece que deberá citar al infractor, no obstante, no indica que se deba citar a la víctima o al denunciante de la falta que en ningún momento podrá ser parte del proceso administrativo como sí sucede actualmente. Esto elimina la fiscalización del afectado o denunciante sobre el proceso y limita su derecho defensa.

El artículo 19 de la iniciativa adiciona el artículo 424-B que prevé: “La Inspección General de Trabajo en la primera audiencia o visitaduría efectuada, según el caso, prevendrá al denunciado para que subsane o enmiende la infracción, fijándole al efecto un plazo que no será menor de cinco ni mayor de veinticinco días hábiles, tomando en consideración la naturaleza de la falta o la conducta denunciada. La enmienda o subsanación podrá ser menor de cinco días, cuando exista riesgo inminente a la vida o, a la salud, o a la integridad del trabajador. En estos casos el apercibimiento y la urgencia deberán ser debidamente razonados. En el mismo acto podrá el denunciado aportar las pruebas sobre la falsedad de la denuncia o acreditar que ya subsanó la infracción; si no lo hiciera se señalará una segunda audiencia o visita para que, transcurrido el plazo fijado, comparezca el interesado a acreditar, o la Inspección General de Trabajo a verificar, el cumplimiento de la prevención. La inspección general de trabajo hará constar todo en acta.”

Como se pone en evidencia existe una contradicción entre las normas parafraseadas puesto que, en tanto el artículo 424-A establece que para dar lugar a la audiencia que regula el artículo 424-B el Inspector de Trabajo debió haber constatado la comisión de la falta, el artículo 424-B prevé que el infractor pueda aportar prueba para establecer la falsedad de la denuncia.

Se aprecia de lo anterior que tal disposición, permite que el infractor, en caso de que el procedimiento se haya iniciado por parte interesada, pueda argumentar la falsedad de la denuncia sin que el denunciante sea parte del proceso debiendo agregar que la calificación de “falsedad” lleva inmerso el riesgo de que el denunciante sea objeto de responsabilidad penal sobre la base de una resolución administrativa dictada dentro

de un proceso dentro del cual no hace parte esto en contravención expresa del artículo 10 del Código de trabajo que prohíbe toda represalia contra los trabajadores.

Por otro lado, al referirse a la posibilidad de incorporar prueba y consecuentemente tener que ser apreciada por la Inspección General de Trabajo para emitir la resolución a que hace referencia el artículo 424-D, traslada al órgano administrativo funciones cognoscitivas que corresponden a la jurisdicción privativa de trabajo al tenor de los artículos 103 y 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala, más allá de que esa misma disposición, de manera tácita, elimina el valor probatorio que presupone la constatación realizada por el Inspector de trabajo.

El artículo 20 de la iniciativa 4703, adiciona al Código de Trabajo el artículo 424-C que establece: “En cualquiera de las audiencias o visitadurías a que se refiere el artículo anterior podrá el posible infractor aportar prueba sobre la falsedad de la denuncia, o acreditando que ha subsanado la infracción en el tiempo que hubiere mediado antes de comparecer a dicha audiencia o de efectuarse la visitaduría por parte de la Inspección General de Trabajo. Acreditado cualquiera de los dos supuestos, la Inspección General de Trabajo faccionará acta dando por terminado el procedimiento. Si la terminación se diere por haber admitido el infractor la violación aunque la haya subsanado antes de la primera audiencia, en el mismo acto se hará la advertencia a que se refiere el artículo siguiente.”.

Se aprecia en el texto parafraseado que el artículo ratifica la posibilidad de surgimiento de responsabilidad penal a que hace referencia el artículo 424-B, misma que, a pesar que media una constatación por parte del Inspector de Trabajo, se centra en el denunciante puesto que en ambos artículos se hace referencia a la falsedad de la denuncia; lo cual reafirma igualmente que se elimina la presunción de veracidad de la constatación que in situ realiza el inspector de trabajo.

El artículo parafraseado también elimina la certeza jurídica que aporta la preclusión de las fases procesales al debido proceso puesto que permite que en cualquier estado del mismo pueda aportarse prueba por parte del infractor al extender de manera indefinida la oportunidad para ello.

En síntesis puede afirmarse que el proceso administrativo propuesto por la iniciativa no tiene más objeto que dejar sin efecto las normas contenidas actualmente en el Código de trabajo que se refieren entre otras cuestiones no menos relevantes a:

- a) La obligación que actualmente tiene la Inspección General de Trabajo de recibir y tramitar las denuncias de violaciones a las leyes laborales y reglamentos de trabajo interpuestas sean interpuestas o no de forma anónima;

- b) El derecho que asiste a la víctima o a los ciudadanos en general de denunciar de manera verbal o telefónicamente incluso las violaciones a las leyes y reglamentos de trabajo.
- c) El derecho que asiste a la víctima o denunciante de ser parte procesal tanto dentro del proceso de visitaduría que realiza la inspección al centro de trabajo, como dentro de todo el proceso administrativo y dentro del proceso judicial para determinar la sanción a imponer al infractor y el derecho de ser fiscalizador del proceso;
- d) El derecho que asiste a la víctima o denunciante de no ser objeto de represalias de ninguna naturaleza por ejercer los derechos contenidos en la legislación laboral, derecho establecido en el artículo 10 del Código de trabajo de la siguiente manera: “Se prohíbe tomar cualquier clase de represalias contra los trabajadores con el propósito de impedirles parcial o totalmente el ejercicio de los derechos que les otorguen la Constitución, el presente Código, sus reglamentos o las demás leyes de trabajo o de previsión social, o con motivo de haberlos ejercido o de haber intentado ejercerlos.”
- e) La obligación que tienen actualmente los inspectores de trabajo de constatar in situ en el Centro de trabajo las violaciones a las leyes y reglamentos de trabajo que les sean denunciadas;
- f) La obligación que tienen actualmente los inspectores de trabajo de prevenir al infractor o infractores de las violaciones a las leyes y reglamentos de trabajo que han sido constatadas y de ordenarles de manera inmediata que ajusten su actuación a derecho tomando las medidas que estimen necesarias para garantizar el pleno respeto de los derechos establecidos en la legislación;
- g) Elimina la sanción establecida a las personas que habiendo sido citadas por la Inspección general de trabajo dejen de comparecer a la citación y el carácter de falta laboral que la misma tiene actualmente;
- h) Establece un proceso para sancionar a los infractores de las leyes y reglamentos de trabajo sumamente demorado puesto que a la instancia judicial que actualmente conoce se le suma una instancia administrativa y a esta a su vez las impugnaciones administrativas y las instancias judiciales tanto de la jurisdicción ordinaria como de la constitucional que de la misma se deriven.

Por otro lado actualmente las prevenciones de los inspectores de trabajo deben cumplirse con independencia del proceso judicial de sanción que se insta ante los tribunales de trabajo en contra del infractor o infractores, en tanto que, en la iniciativa propuesta estas prevenciones dejan de ser competencia del inspector de trabajo y si se hicieren no tendrían ningún efecto hasta en tanto no se resuelva la cuestión judicialmente y la resolución se encuentre firme, etcétera.

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA FASE JUDICIAL DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO PROPUESTO POR EL ORGANISMO EJECUTIVO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN LA INICIATIVA REGISTRADA CON EL NÚMERO 4703

El procedimiento judicial creado por la iniciativa que nos ocupa, pretende mostrar una celeridad que se encuentra lejos de las posibilidades procesales propuestas incluso en la propia iniciativa.

En el artículo 22 de la iniciativa adiciona el artículo 424-E en el cual se establecen los requisitos que debe cumplir la primera solicitud al tribunal, entre estos, se omite el requisito de ofrecimiento de prueba, lo cual es incongruente con la eliminación del valor probatorio de las actuaciones del Inspector de Trabajo a que inducen las regulaciones contenidas en los artículos 424-B y 424-C incorporados al Código de Trabajo por la iniciativa.

A lo anterior se suma que entre tales requisitos, se establece una recomendación por parte de la Inspección General de Trabajo al Juez o Jueza respecto de la multa a imponer; esto, en la práctica, teniendo en cuenta el principio de congruencia que regula el artículo 364 del Código de trabajo, traslada al Inspector de trabajo la facultad del órgano jurisdiccional de resolver respecto a la sanción y su monto ya que no puede resolver más allá de lo que se le ha pedido.

El artículo 23 de la iniciativa, propone la inserción de un artículo 424-F, el cual regula que la resolución de admisión a trámite del proceso o la que ordene enmendar errores en la petición inicial, debe ser dictada dentro de los tres días de recibida la denuncia (demanda). Lo anterior, constituye la sujeción del juez a un plazo más largo ya que tales resoluciones son decretos que actualmente deben dictarse dentro de las 24 horas de recibida la petición o acontecido el hecho sobre el cual debe resolverse al tenor de lo previsto en el artículo 325 del Código de Trabajo.

Si bien es cierto, el citado artículo establece un plazo para la verificación de la primera audiencia del proceso, este es sumamente subjetivo puesto que se establece a partir de que se admite a trámite el proceso; en consecuencia, entre la presentación de la primera solicitud y el establecimiento de requisitos previos a darle trámite por parte del tribunal de que se trate, ese plazo puede extenderse significativamente.

El artículo propuesto establece la obligación del tribunal de realizar en la resolución de admisión a trámite del proceso una serie de apercibimientos al infractor, los cuales obligan al Juez a ejecutar funciones jurisdiccionales y de parte en el mismo proceso e incluso a indicarle al infractor como realizar su defensa siendo esta propuesta única en su género en todos los procesos de todas las materias procesales en el país. La omisión de defensa y asesoría del infractor por parte del Juez invierte la tutela judicial establecida en la ley y da lugar a que se interpongan todos los recursos contenidos en la legislación laboral para dilatar el proceso.

El mismo artículo regula que puede operarse la suspensión de la audiencia por enfermedad, caso fortuito o fuerza mayor; actualmente, solamente se admite y por una sola vez la excusa por causa de enfermedad y sólo en el caso de personas individuales no jurídicas. La norma propuesta, extiende las causas de excusa al caso fortuito y la fuerza mayor sin establecer los parámetros concretos de los mismos, y omite establecer el período en que debe realizarse la audiencia suspendida. Además de esto, la obligación del tribunal de notificar se establece en la brevedad posible, extremo que en términos prácticos no es un plazo perentorio y deja al arbitrio del tribunal el momento en que se hace la notificación, contrario a como sucede actualmente que el plazo para notificar se establece en un máximo de seis días a partir de dictada la resolución de que trate [Artículo 328 del Código de Trabajo].

El artículo 24 de la Iniciativa 4703, adiciona un artículo 424-G al Código de Trabajo, en el cual se establecen las actitudes que puede asumir el infractor durante el proceso, si bien es cierto, en el mismo no se prevé que el infractor pueda interponer excepciones, es solo apariencia puesto que la reforma propuesta por la misma iniciativa para la literal b) del artículo 415, establece que el procedimiento admitirá el planteamiento de incidentes y excepciones. En consecuencia, la ausencia de esta regulación en el artículo 424-G no implica que tal posibilidad no exista en el procedimiento y por ende, *el procedimiento propuesto se encuentre lejos de gozar de celeridad y efectos restauradores y persuasivos.*

Por su lado las disposiciones contenidas en la literal c) del artículo 415, literal c) del artículo 424-E y literal b) del artículo 424-H, de la propuesta, limitan el procedimiento a un debate documental y el derecho probatorio de las partes sujetando el proceso a las incidencias derivadas de la impugnación de los documentos que se aporten al proceso.

El artículo 26 de la iniciativa, adiciona el artículo 424-I al Código de Trabajo, el cual literalmente regula: “En el proceso sancionatorio por faltas contra las leyes de trabajo y previsión social, el único recurso procedente será el de apelación y únicamente será apelable la resolución final”.

El artículo da la apariencia de impulsar la celeridad mediante la limitación de los medios de impugnación; no obstante, ello sólo es apariencia puesto que, el derecho de defensa de las partes no puede limitarse y ello implica que no puede privárseles de la posibilidad de instar una revisión de lo resuelto por un tribunal superior, máxime cuando la reforma propuesta por la misma iniciativa para la literal b) del artículo 415 establece la posibilidad de interponer excepciones e incidentes y; por la otra, esta limitación se haría más evidente en casos en los que los recursos deben tramitarse de manera obligatoria, como lo es el caso del Recurso de Nulidad y de la presunción legal que establece el artículo 365 del Código de Trabajo respecto a que la falta de interposición de este implica el consentimiento de los vicios de violación a la ley y al procedimiento que pudieran haber ocurrido impidiendo que estos pueda alegarse más adelante o ser resueltos de oficio por el tribunal.

Pero lo anterior, obedece precisamente a la equivocada concepción del proceso que caracteriza la propuesta puesto que, al tenor de la ley, en los procesos laborales el único recurso con efectos suspensivos es el de apelación, en el caso de las resoluciones de fondo, y respecto a recursos e incidentes, estos carecen de tales efectos aún y cuando una mala práctica judicial otorgue de facto a los mismos un efecto suspensivo del proceso.

El artículo 27 de la iniciativa, adiciona el artículo 424-J que establece el plazo y forma de interposición del recurso de apelación, en lo cual no existe novedad alguna pues adopta la modalidad de interposición y forma que ya se prevé para el recurso de nulidad de conformidad con el artículo 365 del Código de Trabajo.

El artículo 28 de la iniciativa, adiciona al Código de Trabajo un artículo 424-K, el cual regula el trámite de la apelación; establece un plazo para elevar el expediente de dos días en tanto que actualmente, este traslado debería realizarse de manera inmediata a la notificación a las partes de la interposición del recurso y otorgamiento de la alzada.

De la misma manera, aunque establece un plazo para la resolución de la apelación, el mismo carece de relevancia puesto que lo que determina la dilación de los procesos es la demora en las notificaciones y la inexistencia de controles que permitan determinar y establecer una fiscalización social respecto al momento y hora en que se dictó la resolución; de hecho, la inexistencia de tales mecanismo implica hoy día que en los procesos se muestre un efectivo cumplimiento de los plazos para resolver pese a que las resoluciones dictadas supuestamente dentro de los plazos sean trasladadas a los centros de notificación meses o incluso años después de la fecha en que se indica fueron dictadas.

El artículo 29 de la iniciativa, adiciona al Código de Trabajo el artículo 424-L, en el cual se regula el procedimiento para la ejecución de lo resuelto, llama la atención poderosamente, que el mismo se refiera a la posibilidad de que el juez dicte un embargo definitivo de los bienes sujetos a embargo precautorio aún y cuando el procedimiento regulado no prevé ni la oportunidad para solicitarlo ni la obligación de otorgarlo; esto teniendo en cuenta las regulaciones del artículo 424-E en cuanto a los requisitos de la solicitud inicial y las contenidas en el artículo 424-F respecto al contenido de la resolución inicial.

El artículo 30 de la iniciativa, incorpora el artículo 424-M al Código de Trabajo, en el cual se ratifica la ausencia de oportunidad para decretar un embargo precautorio toda vez que el artículo citado habilita para trabar el embargo solamente en el proceso de ejecución de lo resuelto. Por otra parte, el establecer que se ordenará incluir en las proyecciones contables del infractor la obligación del pago de la multa, carece de sentido práctico puesto que ante la inexistencia de garantía, la proyección se limita a eso, *sin que ello implique más que la posibilidad de que el infractor se beneficie, sin haber hecho efectivo del pago de la multa, de los efectos de esto en la determinación de su renta para los efectos del pago de impuestos.*

Conclusiones:

1. El procedimiento propuesto por la reforma se aleja del objetivo de convertir el régimen sancionatorio por faltas contra las leyes de trabajo y previsión social en un mecanismo que genere persuasión y coadyuve al establecimiento de condiciones de trabajo digno en el país a través del cumplimiento debido de la legislación nacional, esto, entre otras, por las siguientes razones:
 - A.** Renuncia a la posibilidad, viable, de otorgar poder sancionatorio directo a los inspectores de trabajo e incorpora al procedimiento judicial existente un proceso administrativo y tantos procesos judiciales como de los medios de imposición se deriven del proceso administrativo.
 - B.** Debilita incluso las condiciones actuales ya que, no solo adopta la judicialización de dichos procesos que actualmente existen sino que, en tales condiciones, agrega una fase administrativa al procedimiento que, al judicializarse, carece de sentido y solamente contribuye a demorar la imposición de la sanción.
 - C.** Debilita la actuación de los inspectores de trabajo al privarles de la facultad de constatar y de prevenir en caso de violaciones a las leyes laborales y reglamentos y elimina la presunción de veracidad que tienen actualmente tales constataciones.
 - D.** Persuade a los trabajadores de no denunciar las violaciones de sus derechos al eliminar la posibilidad de la denuncia anónima y admitir la persecución penal del denunciante quien en cualquier momento y sin que sea parte del proceso puede ser denunciado tanto por la Inspección General de Trabajo como por la entidad patronal por falsedad ideológica o material, entre otros.
 - E.** Elimina el efecto persuasivo de las multas al acomodar el monto de estas a la capacidad de pago del infractor conduciendo a que esta produzca el menor daño posible en su patrimonio y no garantizar mecanismos reales para que estas sean efectivamente pagada.
 - F.** Se mantienen las multas irrisorias que han sido severamente cuestionadas por su ínfimo valor.

G. Si bien es cierto, regula plazos, elimina el plazo para notificar que actualmente establece el Código de Trabajo, garantizando con ello mayor dilación de los procesos y facilitando la práctica de consignar en las resoluciones fechas distintas a las en que realmente fueron dictadas.

H. La propuesta causa contención de garantías constitucionales al limitar el derecho probatorio, el derecho de impugnación e impedir la participación del afectado durante el procedimiento.

2. La propuesta profundiza las debilidades señaladas respecto al sistema de sanciones por violaciones a las leyes de trabajo y previsión social realizadas al Estado de Guatemala en diversos espacios internacionales dentro de ellos por la Organización Internacional del Trabajo.
3. La propuesta en contravención de los Convenios 81 y 129 de la Organización internacional del trabajo al imponer a los inspectores de trabajo funciones conciliatorias pese a que la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones en reiteradas ocasiones ha señalado a instancias de las observaciones presentadas por el MSICG que las mismas son incompatibles con las funciones que los inspectores de trabajo deben desempeñar.
4. La propuesta contenida en la iniciativa 4703 no coadyuva a la generación de trabajo digno en Guatemala y, de aprobarse, fomentaría una mayor impunidad laboral en cuanto a las violaciones de los derechos de las trabajadoras y trabajadores.

MSICG

MOVIMIENTO SINDICAL, INDÍGENA Y CAMPESINO GUATEMALTECO

5a. Avenida 10-68, Oficina 511 zona 1

Edificio Helvetia, 5o. Nivel

Ciudad de Guatemala

TEL: (502) 2230-5282

movimientosicg@gmail.com

www.movimientosicg.org